



*Au service
des peuples
et des nations*

A close-up photograph of a young girl with braided hair, smiling as she drinks water from a clear plastic bottle. She is wearing a colorful beaded bracelet on her left wrist. The background is a plain, light-colored wall.

Localiser l'Agenda 2030 et les ODD : Renforcer l'action des gouvernements locaux en Afrique de l'Ouest

Programme des Nations Unies pour le Développement – Centre de services régional pour l'Afrique

Programme des Nations Unies pour le Développement

One United Nations Plaza

New York, NY, 10017 USA

© 2018 Programme des Nations Unies pour le Développement.
Tous droits réservés.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles des Nations Unies, y compris le PNUD et le FENU.

Concept Graphique : Phoenix Design Aid, Denmark

Photo de la page couverture : PNUD / access-to-water-in-senegal



*Au service
des peuples
et des nations*

Localiser l'Agenda 2030 et les ODD : Renforcer l'action des gouvernements locaux en Afrique de l'Ouest

Programme des Nations Unies pour le Développement – Centre de services régional pour l'Afrique



Remerciements

Ce rapport compile les résultats de l'une des deux études qui ont été commanditées par le Centre de services régional du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour l'Afrique dans le but de renforcer les connaissances sur l'état des gouvernements locaux en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale. Le projet a été mené par Mme Mylène Lavoie, Spécialiste Programme pour le développement local, le relèvement économique et les moyens de subsistance de l'équipe pour la Croissance Inclusive et le Développement Durable, dirigée par M. Mansour Ndiaye, en collaboration avec l'équipe pour la Gouvernance et la Consolidation de la Paix, dirigée par M. Ozonia Ojielo, du Centre de services régional du PNUD pour l'Afrique. Une équipe de consultants a été engagée par le PNUD pour entreprendre l'étude sur l'état de la gouvernance locale dans

16 pays de l'Afrique de l'Ouest: **Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo**. Un atelier de validation des résultats initiaux de l'étude s'est tenu en mai 2014 à Dakar au Sénégal, réunissant des représentants des gouvernements nationaux et sous-nationaux de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. En faisant le bilan des connaissances développées par l'étude et en prenant en considération l'adoption des Objectifs Durables de Développement (ODD) en 2015 et du Nouveau Programme pour les Villes en octobre 2016, Mme Lavoie a ensuite travaillé avec un consultant en 2017 pour élaborer ce rapport afin de proposer des recommandations pour renforcer l'action des gouvernements locaux dans le cadre du processus de localisation des ODD.



En lien avec la reconnaissance croissante de l'importance de l'action locale pour la mise en œuvre des ODD, ce rapport a pour objectif de contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et de l'Agenda 2063 au niveau local en Afrique afin que le développement durable réponde davantage aux besoins locaux. Les rapports établissent les lignes directrices, mettent en évidence les meilleures pratiques, identifient les principaux défis et proposent des recommandations dans les quatre domaines suivants de gouvernance et du développement local : **(1) Cadre légal et politique de la décentralisation et de la gouvernance locale; (2) Finances locales et prestation de services publics locaux, (3) Développement économique local et (4) Renforcement des capacités.** En lien avec la volatilité du contexte actuel et les problèmes d'insécurité qui prévalent dans la

sous-région, chaque chapitre comprend également un ensemble de considérations et de recommandations spéciales pour les États fragiles et touchés par les conflits.

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leur contribution utile et les commentaires fournis à différentes étapes de l'étude :

Représentants du Gouvernement

Bénin: M. Thomas Houedanou

Burkina Faso: M. Boniface Coulibaly

Cap Vert: Mme Francisca Santos

Gambie: M. Momodou Gida Jallow

Ghana: Mme Gameli Kewuribe Hoedoafia,
Mme Vera Asokwa Ofori

Guinée Bissau: M. Belmiro Sa da Silva

Guinée Conakry: M. Ismaël Camara, M. Mohamed Sikhé Camara



Libéria: M. Peter G. Roberts
Mali: M. Adama Sissouma
Mauritanie: M. Abdy Horma Abdy
Niger: M. Ousseini Mahamane Rabiou
Nigéria: M. Rufai Attahiru
Sierra Leone: M. Christian Yarjah, S
Togo: M. Amlalo Mensah Sédo

***Représentants des Gouvernements
Locaux et de leurs Associations***

Bénin: M. Akobi Kocou Innocent
Burkina Faso: M. Augustin Sinare
Cap Vert: M. Fernando Jorge Borges
Gambie: M. Njai Mustapha
Ghana: Mme Linda Lawson
Guinée Bissau: M. Umaru Sanha
Libéria: Mme Elizabeth Nyemada Dempster
Mali: Mme Konte Fatoumata Doumbia
Mauritanie: M. Cheikh Abdellah Ewah

Niger: M. Ousmane Koussouri
Nigéria: M. Ahmed Suleiman Wambai
Sierra Leone: Mme Vivian Sally Senesie

Représentante de l'Union Africaine

Secrétaire Générale Exécutive de l'ancienne
Conférence Africaine de la Décentralisation et
du Développement Local (CADDEL): Mme Re-
neva Fourie

***Bureaux Pays du PNUD en Afrique de
l'Ouest***

Bénin: M. Moïse Achille Houssou
Cap Vert: Mme Ilaria Carnevali, Mme Elisabete
Mendes
Gambie: M. Bashirou Jahumpa
Ghana: M. David Appiah
Guinée Bissau: M. Marcelino Batista Sanca



Guinée Conakry: M. Carlos Hernandez Barry, M. Eloi Kouadio
 Mali: M. Abdoul Wahab Ba
 Mauritanie: M. Sidi Khalifa
 Niger: M. Abdou Soumaila
 Nigéria: M. Matthew Alao
 Sénégal: M. Mathieu Ciowela
 Sierra Leone: M. Edward Kamara

Centre Régional du PNUD pour l'Afrique

M. Ozonnia Ojielo, M. Mansour Ndiaye, Mme Odette Kabaya, Mme Viviane Ralimanga, Mme Pascale Bonzom, Mme Renata Nowak-Garmer, Mme Sophie Baranes, M. Fabrice Boussalem.

Siège Social du PNUD

M. Kodjo Mensah-Abrampa, Mme Amita Gill

FENU

Mme Christel Alvergne, M. Christian Fournier, M. Axel De Ville, M. Djoumé Sylla, M. Katiella Mai Moussa, Mme Nisha Schumann, M. Claude Oula Ouattara.



Avant-propos

Au Sommet des Nations Unies pour le développement durable du 25 septembre 2015, les dirigeants mondiaux ont adopté l'Agenda 2030, qui définit les opportunités, les objectifs et les défis du développement durable. La mise en œuvre de cet ambitieux Agenda de développement est guidée par 17 objectifs de développement durable (ODD). Les nouveaux objectifs abordent les causes profondes de la pauvreté, les problèmes affectant la planète, la nature interconnectée des défis et des solutions et le besoin universel d'un développement qui fonctionne pour tous.

Deux ans plus tôt, lors du Sommet de l'Union Africaine (UA) de mai 2013, les chefs d'État et les gouvernements de l'Union africaine (UA) ont adopté une vision de "l'Afrique qu'ils souhaitent", définissant huit idéaux qui ont ensuite été traduits par les sept aspirations de l'Agenda 2063. Par conséquent, les États membres réaffirment l'importance de soutenir l'Agenda 2063 de l'Union Africaine dans l'Agenda 2030. Les études menées par le PNUD montrent clairement un degré élevé de convergence entre l'Agenda 2030 et la Vision 2063 pour l'Afrique. La mise en œuvre des ODD en Afrique doit donc également tenir compte des aspirations du continent qui sont énoncées dans l'Agenda 2063.

Cependant, les objectifs de développement ne peuvent être atteints que si les acteurs locaux participent pleinement dans leur mise en œuvre et le suivi. Les politiques "du haut vers le bas" ont révélé leurs limites dans la promotion d'un développement durable et équitable. Dans de nombreux cas, les politiques publiques, dans le contexte de telles approches, entraînent des disparités individuelles et territoriales accrues. La décentralisation est de plus en plus considérée comme une avenue essentielle pour le développement des stratégies de réduction de la pauvreté et de développement durable, car elle redessine les équilibres territoriaux de manière plus cohérente, aussi près que possible des réalités socio-spatiales. Elle contribue également à la localisation de l'Agenda de développement et des ODD. En transférant des compétences liées à différents secteurs des ODD, la décentralisation crée les conditions d'un développement dans lequel les acteurs locaux peuvent jouer un rôle de premier plan dans la promotion et l'appui à la mise en œuvre du développement au niveau local.



Le développement local joue un rôle important dans le développement des économies locales, l'amélioration de l'emploi et la création de moyens de subsistance ainsi que dans la fourniture de services de base à la population, ayant tous un impact significatif dans la réalisation des ODD et la promotion du bien-être des communautés. Les gouvernements locaux sont bien placés pour jouer un rôle catalytique en impliquant les acteurs locaux et en améliorant l'action locale dans les stratégies pour atteindre les ODD. Comme l'a souligné le rapport de synthèse du Secrétaire général de l'ONU (A/69/700, 4 décembre 2014), «beaucoup d'investissements pour atteindre les objectifs de développement durable auront lieu au niveau sous-national et seront menés par les autorités locales». La «localisation» de l'Agenda mondial de développement et des ODD visent donc à responsabiliser les acteurs locaux et à rendre le développement durable mieux adapté aux besoins locaux.

La recherche des moyens les plus appropriés de «localiser» les ODD est essentielle à la mise en œuvre réussie et à l'optimisation de l'Agenda 2063 et de l'Agenda 2030 en Afrique. À partir des résultats de l'étude sur l'état de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest, les résultats du présent rapport devraient contribuer stratégiquement à la localisation des ODD en fournissant un ensemble de recommandations pour favoriser la prestation de services inclusifs, améliorer le développement économique local et renforcer les capacités connexes des gouvernements locaux en Afrique. Les résultats et les recommandations du rapport devraient favoriser davantage le dialogue régional et national sur les politiques et cadres institutionnels de la gouvernance et du développement local comme moyen d'atteindre un développement durable qui «ne laisse personne pour compte».

Lamin M. Manneh

Directeur, Centre de services régional
pour l'Afrique, Addis Abeba



PHOTO : UN PHOTO/EVAN SCHNEIDER/SENEGAL



Table des matières

Avant-propos	vi
Liste des principaux acronymes	x
Résumé du rapport	xiv
Introduction	xix
Contexte et objectifs	1
Méthodologie	7
Evolution historique des gouvernements locaux en Afrique de l'Ouest	7
La décentralisation : justifications et objectifs	9
Chapitre 1 : Cadre légal et politique	10
1.1 Cadre juridique et institutionnel	11
1.2 Décentralisation politique	12
1.3 Organisation territoriale et niveaux de gouvernement	13
1.4 Compétences des gouvernements locaux	14
1.5 Décentralisation et reconstruction dans les Etats fragiles	15
1.6 Conclusions et recommandations	17
1.6.1 Etats fragiles et touchés par des conflits	19
Chapitre 2 : Services publics et finances locales en Afrique de l'Ouest	20
2.1 Services publics locaux	21
2.1.1 Vue d'ensemble	21
2.1.2 Décentralisation de l'offre de services	24
2.1.3 Politiques sectorielles et fourniture de services publics	26
2.1.4 Modes de fourniture des services locaux	27
2.2 Financement des gouvernements locaux et des services publics	29
2.2.1 Recettes et fiscalité locales	29
2.2.2 Transferts intergouvernementaux	30
2.2.3 Dépenses locales et gestion financière et budgétaire	30
2.2.4 Finances locales dans les Etats fragiles	32
2.3 Conclusions et recommandations	33
2.3.1 Etats fragiles et touchés par des conflits	36



PHOTO : PNUD/BURKINA FASO



PHOTO : ONU PHOTO/BASILE /CÔTE D'IVOIRE

Chapitre 3 : Développement économique local	38
3.1 Définition	39
3.2 Gouvernements locaux et autres acteurs du DEL	40
3.3 Champ d'intervention et démarche DEL.....	42
3.4 Echelles du DEL en Afrique	44
3.4.1 Echelle locale	44
3.4.2 Echelle régionale.....	44
3.4.3 Echelle nationale.....	48
3.5 Emploi, jeunes, femmes et DEL.....	48
3.6 Conclusions et recommandations.....	49
3.6.1 Etats fragiles et touchés par des conflits.....	53
Chapitre 4 : Renforcement des capacités	54
4.1 Cadre d'analyse et d'action	55
4.1.1 Définition.....	55
4.1.2 Domaines d'intervention	57
4.2 Programmes de renforcement des capacités en Afrique de l'Ouest.....	58
4.2.1 Offre de formation en matière de décentralisation et de gouvernance locale	58
4.2.2 Mali : Centres de conseils communaux	59
4.2.3 Burkina Faso	59
4.3 Conclusions et recommandations.....	60
4.3.1 Etats fragiles et touchés par des conflits	62
Conclusion	64
Annexes	68
Résumé des recommandations	69
Bibliographie et documentation complémentaire	71

Liste des principaux acronymes

Sigle	Pays	Définition
2D		Déconcentration Décentralisation
ACDI		Agence canadienne de développement International
ADECOI	Bénin	Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales
ADM	Sénégal	Agence de Développement Municipal
AEP		Adduction en Eau Potable
AFD		Agence française de Développement
AGETU	Côte d'Ivoire	Agence des Transports Urbains
AGETUC	Guinée	Agence des Transports Urbains de Conakry
AGETUR	Bénin	Agence d'Exécution des Travaux Urbains
AMCOD		All Africa Ministerial Conference on Decentralization and Local Development
AGR		Activités Génératrices de Revenus
ANCB	Bénin	Association Nationale des Communes du Bénin
ANICT	Mali	Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales
APRODAK	Sénégal	Agence pour la Propreté de Dakar
ARSA	Burkina Faso	Programme d'amélioration des Revenus et de Sécurité Alimentaire
ASACO	Mali	Association de Santé Communautaire
BM		Banque Mondiale
CADD	Mali	Cellule d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation
CCC	Mali	Centre de Conseils Communaux
CEDEAO		Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
CeFAL	Bénin	Centre de Formation pour l'Administration Locale
CFCT	Mali	Centre de Formation des Collectivités Territoriales
CGLU		Cités et gouvernements locaux unis
CL		Collectivités Locales
CIP	Bénin	Comité Interministériel de Pilotage
CLGF		Commonwealth Local Government Forum
COGEVAD	Mali	Comité de Gestion et de Valorisation des Déchets
CONAFIL	Bénin	Commission Nationale des Finances Locales
COSAH	Guinée	Comité de Santé et d'Hygiène Publique

Sigle	Pays	Définition
CNFPCE	Guinée	Centre National de Formation et de Perfectionnement des Cadres et des Élus
CRDI		Centre de recherche en développement international
CSCOM	Mali	Centres de Santé Communautaire
CSPS	Burkina Faso	Centres de Santé et de Promotion Sociale
CT		Collectivités Territoriales
CTB		Coopération Technique Belge
CWSA	Ghana	Community Water and Sanitation Agency
DAC	OCDE	Development Aid Committee
DACF	Ghana	District Assemblies Common Fund
DATAR	France	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire
DDI		Direction du Développement et de l'Irrigation
DEL		Développement Économique Local
DeLog		Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization
DER		Développement Économique Régional
DFID	Royaume-Uni	Department for International Development
EFTC		États fragiles et touchés par des conflits
EPAM	Togo	Établissement Public Autonome pour l'exploitation des Marchés
FADeC	Bénin	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FAO		Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FDL		Fonds de Développement Local (UNCDF)
FENU		Fonds d'Équipement des Nations Unies (devenu UNCDF)
GEF		Global Environment Facility
GELD		Gender Equitable Local Development
GHSTH	Ghana	Ghana Health Service and Teaching Hospitals Act
GIZ		Coopération technique allemande
GL		Gouvernement Local
GT2DAT	Bénin	Groupe de Travail sur la Décentralisation, la Déconcentration et l'Aménagement du Territoire
GWCL	Ghana	Ghana Water Company limited
IAHEM		Institut africain des Hautes Etudes internationales
IDRC		International Development Research Center
KfW		Banque allemande de développement
LGLD		Local Governance and Local Development

Sigle	Pays	Définition
LPN-DDL	Guinée	Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local
MAHRH	Burkina Faso	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
MCC	Ghana	Inter-Ministries Coordinating Committee
MATD	Guinée	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
MDGLAAT	Bénin	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MDRI	Mali	Mission de Décentralisation et de Réforme Institutionnelles
MINATD	Cameroun	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MINEPAT	Cameroun	Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
MLGRD	Ghana	Ministry of Local Government and Rural Development
MRAI	Bénin	Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles
NALAG	Ghana	National Association of Local Authorities of Ghana
NAWEC	Gambie	National Water and Electricity Company
NEPAD		Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OCDE		Organisation de Coopération et de Développement Économique
ODD		Objectifs de développement durable
OIT		Organisation Internationale du Travail
OMD		Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONA	Sénégal	Office National d'Assainissement
ONAS	Mauritanie	Office National d'Assainissement
ONEA	Burkina-Faso	Office National d'Eau et d'Assainissement
ONG		Organisation Non Gouvernementale
ONU-DI		Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
ONU-Habitat		Centre des Nations Unies pour les établissements humains
PA3D	Bénin	Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement Economique Régional et Local au Bénin
PAAC	Bénin	Programmes Annuels d'Appui-Conseil
PAAFA		Programme africain d'aide aux fournisseurs de l'agrobusiness
PACER		Projet d'appui à la croissance économique rurale
PADDZOF	Cameroun	Projet Pilot d'Appui au Développement Local Durable en Zone Frontalière de l'Est Cameroun
PARP	Côte d'Ivoire	Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté et à la Réalisation des OMD
PDC		Plan de Développement Communal

Sigle	Pays	Définition
PDDSE	Bénin	Plan décennal de développement du secteur de l'éducation
PDM		Partenariat pour le développement municipal
PDLG	Guinée	Programme de Développement Local
PERICLES		Programme européen de renforcement des institutions des collectivités locales et de leurs services
PLD		Plan Local de Développement
PME		Petites et Moyennes Entreprises
PNUD		Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	Bénin	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PPP		Partenariat Public-Privé
PRESEM		Programme de renforcement du secteur de la microfinance
PTF		Partenaires Techniques et Financiers
RAT	Bénin	Réforme de l'Administration Territoriale
RC		Renforcement de Capacités
SAFIC		Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités
SCRP		Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SDER	Mali	Stratégie de Développement Économique Régional
SED	Cameroun	Secrétariat d'Etat à la Défense, chargé de la Gendarmerie Nationale
SIDA	Suède	Swedish International Development Cooperation Agency
SNAPE	Guinée	Service National des Points d'Eau
SNV	Hollande	Netherlands Development Organisation
SOGEMA	Bénin	Société de Gestion des Marchés Autonomes
SONEB	Bénin	Société Nationale des Eaux du Bénin
SWA	Nigéria	State Water Agency
UA		Union africaine
UE		Union européenne
UEMOA		Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UNCDF		United Nations Capital Development Fund (FENU)
UNDP		United Nations Development Programme (PNUD)
UNIFEM		Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UNTT		United Nations System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda
VNU		Volontaires des Nations Unies

Résumé du rapport

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à l'unanimité en septembre 2015 le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Celui-ci a introduit un nouvel ensemble d'objectifs mondiaux de développement appelés Objectifs de développement durable (ODD), à atteindre d'ici à l'année 2030. Ces nouveaux objectifs de développement présentent des défis majeurs pour le continent africain et pour l'Afrique de l'Ouest en particulier, étant donné le faible développement humain que connaît la région, le grand nombre d'États fragiles et/ou touchés par des conflits, l'importance de l'exode rural et le développement économique souvent limité.

La Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), tenue à Quito en octobre 2016, a abouti à l'adoption du Nouveau Programme pour les villes (Déclaration de Quito sur les villes et les établissements humains viables pour tous), qui vise à déterminer comment les espaces urbains (des agglomérations aux villages) sont planifiés, conçus, financés, construits, gérés et administrés. Le Nouveau Programme pour les villes reconnaît la contribution importante des villes et des établissements humains à la mise en œuvre et à la localisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Agenda 2030) ainsi qu'à la réalisation des ODD, y compris l'objectif 11, qui consiste à rendre les villes et les établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.

La « territorialisation » ou « localisation » des ODD renvoie au processus de définition, de mise en œuvre et de suivi des stratégies locales afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de développement à différentes échelles (infranationale, mais aussi nationale et mondiale) (PNUD, ONU-Habitat, CGLU 2015). Cette approche consiste à mettre en place l'Agenda 2030 pour obtenir des résultats concrets au niveau local via la mise en place de divers mécanismes innovants, tels que la création de plateformes¹. Le concept s'entend de manière globale et ne concerne pas seulement les collectivités et les gouvernements locaux : il inclut l'ensemble des acteurs participant à l'écosystème de développement local (y compris les représentants des pouvoirs publics à l'échelle nationale et régionale, la société civile, le secteur privé, les universitaires, etc.).

Tout en reconnaissant, à l'instar des conclusions du Nouveau programme pour les villes, que l'inter-sectorialité et la coordination multiniveaux sont indispensables à la réalisation des ODD à l'échelle locale, le présent rapport part du postulat que les gouvernements locaux peuvent largement contribuer au renforcement et à la promotion du développement local, si tant est que leurs compétences aient été clairement définies, et qu'ils disposent des ressources matérielles, financières et humaines suffisantes pour les mettre en œuvre.

¹ Voir notamment la plateforme en ligne pour la localisation des ODD lancée par la Taskforce globale des gouvernements locaux et régionaux, le PNUD et ONU-Habitat : www.localizingthesdgs.org

En se basant sur les recherches existantes, la présente étude vise à rendre compte des progrès réalisés en matière de gouvernance locale et de promotion du développement local dans 16 pays d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit également de proposer des recommandations pour renforcer les gouvernements locaux, condition préalable indispensable à la réalisation des ODD et la mise en œuvre du Nouvel Agenda Urbain à l'échelle locale. Quatre domaines clés pour l'autonomisation des gouvernements ont été identifiés : i) le cadre juridique et politique, ii) le financement et la fourniture de services publics, iii) la promotion du développement économique local, et iv) le renforcement des capacités. Élément clé d'une gouvernance locale efficace, la dimension genre sera en outre prise en compte, d'une part sous l'angle de la participation politique des femmes telle que définie par les conventions internationales et régionales, et d'autre part dans l'optique de la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des hommes en matière de services socio-économiques (protection sociale, renforcement des capacités, etc.). Une autre dimension clé transversale sera également intégrée à l'analyse : il s'agit de la stabilité politique (consolidation de la paix) et de la cohésion sociale, dans la mesure où il s'agit là d'une condition essentielle du renforcement de la gouvernance locale et du développement local.

En prenant pour base l'analyse des faits, l'étude identifie quatre conditions clés pour l'autonomisation des gouvernements locaux dans la région, à savoir :

- i. Mettre en place d'un cadre juridique clair et un environnement politique favorable ;
- ii. Aligner les ressources des gouvernements locaux avec leurs missions (dans un contexte de transfert de responsabilités de l'État central aux collectivités locales) et encourager une fourniture de services de qualité ;
- iii. Renforcer le rôle des gouvernements locaux dans le développement économique local ;
- iv. Développer des programmes de renforcement des capacités répondant notamment aux besoins des gouvernements locaux.

Une cinquième condition a également été identifiée, qui sous-tend l'ensemble des domaines mentionnés ci-dessus et est caractérisée par sa dimension transversale : la promotion de la paix et de la cohésion sociale.

Pour chacune de ces conditions, cette étude identifie un ensemble de recommandations permettant la réplique et la mise à l'échelle des stratégies les plus efficaces et innovantes, ainsi que l'identification de mécanismes et de modèles susceptibles d'aider les gouvernements locaux à affirmer leur rôle de promoteurs et de catalyseurs d'un développement local durable et résilient en Afrique de l'Ouest.

Introduction



PHOTO : ONU PHOTO/KY CHUNG/CÔTE D'IVOIRE

Contexte et objectifs

Objectifs de développement durable et Nouveau Programme pour les villes

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à l'unanimité en septembre 2015 le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Celui-ci a introduit un nouvel ensemble d'objectifs mondiaux de développement appelés Objectifs de développement durable (ODD), à atteindre d'ici à l'année 2030². Entrés en vigueur en janvier 2016, les ODD comprennent un ensemble de 17 objectifs universels et 169 cibles. Ils s'appuient sur les réalisations des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), arrivés à expiration fin 2015, et visent à les compléter (notamment en matière de lutte contre la pauvreté, ou de santé, d'éducation de sécurité alimentaire et de nutrition), tout en intégrant de nouvelles préoccupations (en mettant l'accent sur un large éventail d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux). S'inspirant des leçons tirées de la mise en œuvre des OMD, les ODD

relèvent par ailleurs d'une approche renouvelée des politiques de développement, et ont été pensés pour être adaptés à l'échelle locale. Le fait que les 17 objectifs fixés relèvent de domaines s'inscrivant en grande partie dans le champ de compétences des gouvernements locaux, et que leur réalisation dépend de l'implication d'un large éventail d'acteurs locaux, fait aujourd'hui consensus.

Ces nouveaux objectifs de développement durable présentent des défis majeurs pour le continent africain et pour l'Afrique de l'Ouest en particulier, étant donné le faible développement humain que connaît la région, le grand nombre d'États fragiles et/ou touchés par des conflits, l'importance de l'exode rural et le développement économique souvent limité.

La Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), tenue à Quito en octobre 2016, constitue l'un des premiers sommets mondiaux organisés suite à l'adoption des ODD.

Tableau 1 : Objectifs de développement durable



² Les cibles et objectifs détaillés des ODD peuvent être consultés sur la plateforme onusienne en ligne dédiée au développement économique durable : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>



PHOTO : UN PHOTO/SHIMA ROY/LIBERIA

Elle a abouti à l'adoption du Nouveau Programme pour les villes (Déclaration de Quito sur les villes et les établissements humains viables pour tous), qui vise à déterminer comment les espaces urbains (des agglomérations aux villages) sont planifiés, conçus, financés, construits, gérés et administrés. Le Nouveau Programme pour les villes reconnaît la contribution importante des villes et des établissements humains à la mise en œuvre et à la localisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Agenda 2030) ainsi qu'à la réalisation des ODD, y compris l'objectif 11, qui consiste à rendre les villes et les établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.

La « territorialisation » ou « localisation » des ODD renvoie au processus de définition, de mise en œuvre et de suivi des stratégies *locales* afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de développement à différentes échelles (infra-nationale, mais aussi nationale et mondiale) (PNUD, ONU-Habitat, CGLU, 2015). Cette approche consiste à mettre en place l'Agenda 2030 pour obtenir des résultats concrets au niveau local via la mise en place de divers mécanismes innovants, tels que la création de plateformes³. Le concept s'entend de manière

globale et ne concerne pas seulement les collectivités et gouvernements locaux : il inclut l'ensemble des acteurs participant à l'écosystème de développement local (y compris les représentants des pouvoirs publics à l'échelle nationale et régionale, la société civile, le secteur privé, les universitaires, etc.).

L'importance de développer des approches intégrées et multisectorielles, faisant intervenir différentes catégories d'acteurs, pour promouvoir le développement local a été soulignée dans le Cadre conjoint développé par le PNUD, le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) et le Programme des volontaires des Nations Unies (VNU) pour soutenir la gouvernance locale et le développement local (*Joint Framework for Local Governance and Local Development, LGLD*). Celui-ci vise à promouvoir « un développement territorial endogène et intégré qui tire parti de l'action d'acteurs opérant à différentes échelles, et qui apporte ainsi une valeur ajoutée aux efforts de développement à l'échelle nationale » (PNUD, VNU, FENU, 2016). Le tableau n°2 ci-dessous détaille les intrants (*inputs*), les extrants (*outputs*) et les résultats (*outcomes*) de ce Cadre conjoint :

3 Voir notamment la plateforme en ligne pour la localisation des ODD lancée par la Taskforce globale des gouvernements locaux et régionaux, le PNUD et ONU-Habitat : www.localizingthesdgs.org

Tableau 2 : Cadre conjoint pour la promotion de la gouvernance locale et le développement local (PNUD, FENU, VNU, 2016)

Intrants	Extrants	Résultats
<ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitation du contrôle démocratique 2. Renforcement de l'État de droit et de la sécurité 3. Renforcement des capacités administratives nécessaires à la gestion du développement et à la fourniture de services 4. Renforcement des finances locales et amélioration des ressources fiscales 5. Disponibilité des informations géographiques 6. Accélération de la formation du capital social 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Associations locales et régionales renforcées, dotées d'une autonomie significative et intégrées dans des réseaux de responsabilité efficaces 2. Fourniture équitable et efficace de biens et de services 3. Processus décisionnels inclusifs impliquant des femmes et des hommes 4. Un environnement sûr où règne l'État de droit 5. Utilisation et gestion durables des ressources naturelles 6. Opportunités économiques (et de travail) renforcées pour les femmes et les hommes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amélioration de la qualité de vie des habitants 2. Renforcement des relations entre l'État et la société au niveau local

Une contribution importante du Cadre LGLD a consisté à mettre en évidence les liens entre la résilience face aux catastrophes, les conflits et les relations État/société, d'une part, et, d'autre part, le développement durable. Le développement local durable apparaît en effet comme un élément clé pour renforcer la résilience dans les zones à risque, et ce de manière d'autant plus décisive en Afrique de l'Ouest que la région comprend un certain nombre d'États fragiles et touchés par des conflits. C'est pourquoi le présent rapport fait de la durabilité et de la résilience des éléments centraux du développement local.

La mise en œuvre du Cadre de gouvernance locale et de développement local s'appuie sur six domaines de renforcement de capacités : 1) capacité d'élaboration d'une vision/stratégie nationale (y compris la capacité de mener une analyse institutionnelle et contextuelle approfondie) ; 2) capacité à gérer un processus intégré de planification du développement au

niveau sectoriel ; 3) capacité de planification et de mise en œuvre du développement régional et local ; 4) capacité à gérer les partenariats et les relations territoriales ; 5) capacité à encourager la cohésion sociale et la gestion des communautés hétérogènes ; 6) capacité de plaidoyer et de gestion des connaissances (PNUD, FENU, VNU, 2016).

Rôle des gouvernements locaux dans la localisation des ODD

Tout en reconnaissant, à l'instar des conclusions du Nouveau programme pour les villes, que l'inter-sectorialité et la coordination à plusieurs niveaux sont indispensables à la réalisation des ODD à l'échelle locale, le présent rapport part du postulat que les gouvernements locaux peuvent largement contribuer au renforcement et à la promotion du développement local, si tant est que leurs compétences aient été clairement définies, et qu'ils disposent des ressources matérielles, financières et humaines suffisantes pour les mettre en œuvre.

Au cours des trois dernières décennies, marquées par une tendance générale à la décentralisation, les gouvernements locaux se sont vus confier davantage de compétences et de responsabilités, et ont progressivement été considérés comme des acteurs clés dans la promotion du développement local. Selon de nombreuses études, les investissements publics locaux permettent en effet de dégager une meilleure efficacité économique que les investissements publics mis en œuvre à une échelle centralisée (par des agences nationales par exemple), notamment parce que la prise de décision à l'échelle locale tend à mieux refléter les préférences locales des administrés : elle permet donc une meilleure allocation des ressources (Oates, 1999). Le rôle grandissant des gouvernements locaux opère également dans un contexte où les attentes des populations en matière d'avancées démocratiques sont fortes, et où la démocratie représentative s'impose à travers la généralisation des élections, mais aussi de formes plus directes de participation des citoyens à la planification et à la prise de décision (par exemple via l'élaboration de budgets participatifs), en particulier à l'échelle locale.

En raison de leurs responsabilités croissantes, les gouvernements locaux seront, dans bien des cas, directement responsables de la réalisation d'une grande partie des engagements des gouvernements nationaux en matière d'ODD. Ils joueront également un rôle central pour coordonner l'action de l'ensemble des acteurs de l'écosystème de développement local en vue d'atteindre les ODD.

Créer des conditions favorables pour faire des gouvernements locaux les vecteurs du développement local

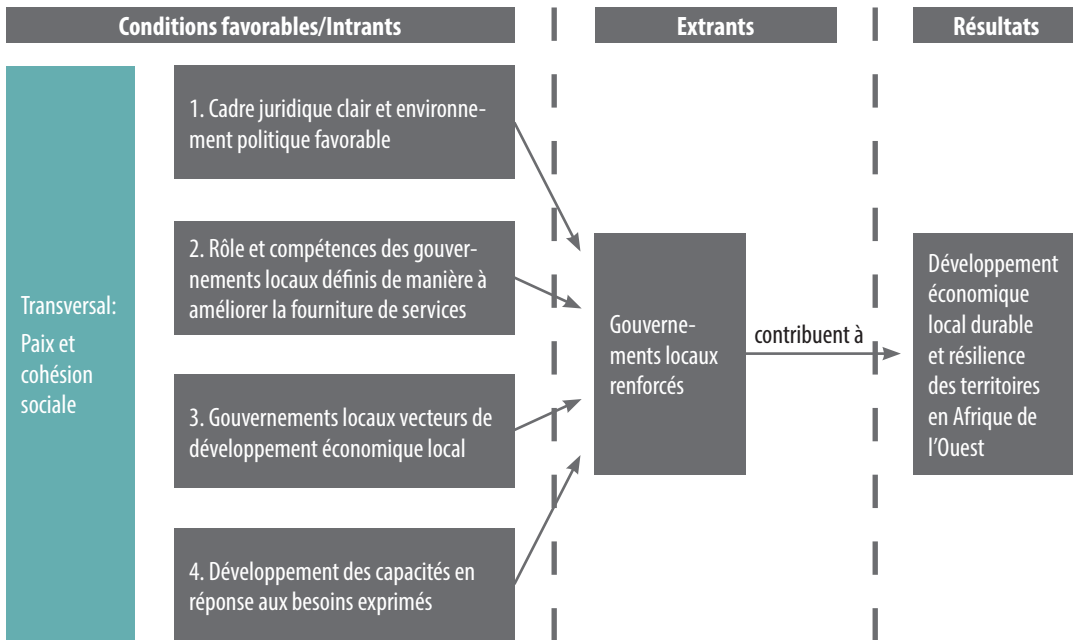
Dans le cadre de la discussion sur le rôle potentiel des gouvernements locaux dans la localisation des ODD, il semble important de s'interroger sur leur degré d'autonomie par

rapport aux États centraux, sur leurs niveaux de compétences, leurs ressources et leurs capacités. Dans bien des cas, en effet, la capacité des gouvernements locaux à agir comme catalyseurs d'un développement local durable est limitée par le manque de clarté des missions qui leur sont assignées, ainsi que par leur manque de ressources pour mettre en œuvre les responsabilités qui leur ont été transférées. Les faibles compétences techniques des gouvernements locaux constituent également un facteur contraignant, de même que l'absence d'outils pour stimuler le développement économique local et leur difficulté à encourager des actions intégrées nécessitant la coordination d'acteurs à différentes échelles.

Sans relever ces défis sous-jacents, les gouvernements locaux ne pourront guère participer à la réalisation des ODD. Une motion de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), adoptée en décembre 2015, a ainsi souligné que « la localisation de l'Agenda 2030 ne consiste pas à mettre en œuvre un programme mondial ou national au niveau local mais davantage à créer les conditions adéquates au niveau local pour atteindre les objectifs mondiaux ». La localisation est donc fortement dépendante de l'amélioration des compétences, des capacités et des ressources des gouvernements locaux, et elle est indispensable pour initier des mécanismes de gouvernance efficaces.

En se basant sur les recherches existantes, la présente étude vise à rendre compte des progrès réalisés en matière de gouvernance locale et de promotion du développement local dans 16 pays d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit également de proposer des recommandations pour renforcer les gouvernements locaux, condition préalable indispensable à la réalisation des ODD et la mise en œuvre du Nouvel Agenda Urbain à l'échelle locale. Quatre domaines clés pour l'autonomisation des gouvernements lo-

Tableau 3 : Conditions propices au renforcement des gouvernements locaux et à la promotion d'un développement économique durable en Afrique de l'Ouest



caux ont été identifiés : i) le cadre juridique et politique, ii) le financement et la fourniture de services publics, iii) la promotion du développement économique local, et iv) le renforcement de capacités. Élément clé d'une gouvernance locale efficace, la dimension du genre sera par ailleurs prise en compte d'une part sous l'angle de la participation politique des femmes telle que définie par les conventions internationales et régionales, d'autre part dans l'optique de la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des hommes en matière de services socio-économiques (protection sociale, renforcement des capacités, etc.). Une autre dimension clé transversale sera également intégrée à l'analyse dans la mesure : Il s'agit de la stabilité politique (consolidation de la paix) et de la cohésion sociale, dans la mesure où il s'agit d'une condition essentielle de renforcement de la gouvernance locale et du développement local (cf. le tableau n°3 ci-dessous).

Pour chacune des conditions identifiées (intrants), l'étude propose des recommandations en vue d'une réplique et d'une mise à l'échelle de stratégies, de mécanismes et de modèles novateurs permettant de renforcer les capacités des gouvernements locaux et leur rôle comme moteurs et vecteurs d'un développement local durable. Ces recommandations se basent sur la mise en évidence des bonnes pratiques mises en œuvre par les gouvernements locaux en Afrique de l'Ouest, mais aussi des lacunes et des défis qu'ils rencontrent. Ces recommandations visent à guider et à orienter le développement des politiques de développement pour un mieux-être des communautés et des populations.

Bien que la présente étude se concentre sur le rôle spécifique des gouvernements locaux, soulignons à nouveau que ceux-ci ne sont pas les seuls acteurs du développement local. Ils interagissent avec d'autres acteurs locaux (sec-



PHOTO : ONU PHOTO/SIMON RUF/SIERRA LEONE

teur privé, société civile, chefs traditionnels) qui jouent un rôle clé dans l'identification et la réalisation du potentiel de développement local, d'une part, et, d'autre part, avec d'autres niveaux de gouvernance institutionnelle (national, régional, etc.). La gouvernance multi-niveaux apparaît en effet primordiale dans l'articulation entre politiques nationales et politiques locales de développement et ainsi que dans la coordination entre politiques sectorielles et politiques territoriales, permettant ainsi d'en maximiser l'impact. Ces interactions à différentes échelles et entre différents secteurs (que l'on qualifiera d'interactions horizontales et verticales) jouent un rôle important dans la définition des politiques publiques et dans la mobilisation et l'allocation des ressources sur l'ensemble du territoire. Ainsi, les recommandations contenues dans la présente étude cibleront spécifiquement les gouvernements locaux mais pourront aussi le cas échéant concerner les interactions de ces derniers avec d'autres acteurs locaux, régionaux ou nationaux.

Considérations sur les États fragiles et/ou touchés par les conflits

Le thème de la cohésion territoriale et de la paix est un thème transversal indispensable à la réalisation des quatre autres conditions de renforcement des gouvernements locaux (in-trants) précédemment évoquées. Il s'agit égale-

ment d'un élément essentiel à la réalisation de l'ODD 16 (paix, justice et institutions efficaces). La majorité des pays d'Afrique de l'Ouest font en effet face à des crises et à des conflits récurrents qui constituent autant de menaces pour la paix et la stabilité sociale et politique de la région. Au-delà des graves conséquences qu'ils peuvent avoir sur la sécurité des populations et la libre circulation des personnes et des biens, ces foyers de tensions persistants constituent également un frein au développement de la région, des États qui la composent, ainsi qu'au développement économique local.

Par ailleurs, et bien qu'il ne soit pas facile d'évaluer la contribution directe des gouvernements locaux à la paix et à la sécurité, ces derniers sont largement reconnus pour leur rôle dans la stabilisation et la normalisation de la vie politique, particulièrement dans les pays en sortie de crise. La gouvernance locale, par sa dimension inclusive, est en effet censée répondre aux besoins des populations locales en leur permettant de participer de manière effective à la gestion des affaires locales. Les groupes minoritaires qui pourraient/pouvaient se sentir lésés par des processus de prise de décisions centralisés, souvent déconnectés des réalités du terrain, sont davantage susceptibles d'adhérer à un système de gestion plus décentralisé de la chose publique. Bien gérée, la décentralisation peut donc

réduire les conflits ethniques potentiels. Une étude du PNUD (PNUD, 2007) indique ainsi que « dans certaines situations de conflit et de post-conflit, la décentralisation peut être utile pour résoudre les tensions, assurer l'implication des parties prenantes et garantir un meilleur accès à la prise de décision ». Elle peut également encourager les autorités locales à assumer un rôle prédominant dans le processus de définition d'une stratégie de développement régionale et dans la mobilisation des partenaires et des ressources pour sa mise en œuvre (FENU, 2006). C'est ce qu'a corroboré une publication plus récente du PNUD, qui vise à adapter le Cadre de gouvernance locale et de développement local dans des contextes fragiles ou touchés par des conflits (PNUD, VNU, FENU, 2016).

A l'inverse, une gouvernance locale inopérante peut contribuer au renforcement de l'instabilité politique et sociale, mais aussi économique (la généralisation de la corruption aboutissant par exemple à une allocation inefficace des ressources). Elle est alors susceptible d'engendrer une défiance des populations envers les pouvoirs publics, voire une dislocation du contrat social et de l'État de droit.

Il semble donc essentiel de mieux analyser et définir les stratégies de développement et de gouvernance locale dans les pays en sortie de crise ainsi que dans des contextes fragiles (notamment dans la région du Sahel, où les questions de sécurité alimentaire, de cohésion sociale et de consolidation de la paix sont cruciales). A ce titre, en plus des recommandations générales contenues dans le rapport sur les principales conditions/intrants permettant de renforcer les gouvernements locaux, des recommandations clés sont également formulées pour s'assurer que l'approche proposée prend bien en compte la question des conflits et du contexte géopolitique⁴.

Méthodologie

L'étude se base sur une revue documentaire réalisée sur 16 pays d'Afrique de l'Ouest. Le Ghana et le Bénin ont été retenus pour des études de cas permettant une analyse plus approfondie. Le Burkina Faso, le Mali, la Guinée et la Sierra Leone ont aussi fait l'objet d'une attention particulière. L'analyse documentaire s'est largement basée sur la littérature scientifique (revues, ouvrages, manuels) ; elle s'est également appuyée sur les publications officielles (rapports, stratégies, policy briefs, etc.), la production des think tanks et des ONG, ainsi que les travaux de capitalisation des agences bilatérales et multilatérales. Les discussions tenues lors de la rencontre technique de Dakar (21-22 mai 2014) avec les parties prenantes lors la présentation des conclusions initiales de l'étude, ont également contribué à enrichir le document sous plusieurs aspects.

À la lumière des connaissances développées dans le cadre de cette étude, et en tenant compte des nouveaux développements dans le domaine du développement local avec l'adoption des Objectifs de Développement Durable (ODD) en 2015 et de l'adoption en octobre 2016 du Nouveau Programme pour les Villes, le rapport actuel a été développé en 2017 afin de proposer des recommandations pour renforcer l'action des gouvernements locaux dans le cadre du processus de localisation des ODD.

Evolution historique des gouvernements locaux en Afrique de l'Ouest

Si la décentralisation a été depuis plusieurs décennies au centre des différents modes d'organisation du pouvoir politique en Afrique de

4 Pour une analyse et des recommandations plus approfondies sur les options de gouvernance locale dans les contextes fragiles et touchés par les conflits, se référer à la publication du PNUD sur la question (PNUD, VNU, FENU, 2016).

L'Ouest, sa finalité a considérablement varié selon les époques. Avant les indépendances, elle a constitué un instrument de domination coloniale grâce à l'établissement de relais locaux prompts à transmettre et à faire appliquer les directives des pouvoirs centraux. Paradoxalement, les indépendances n'ont guère modifié cette vision de la décentralisation comme technique d'organisation administrative au service de l'État central⁵. Comme ce fut le cas sur d'autres continents, notamment en Amérique Latine, la décentralisation a été instrumentalisée durant l'épisode de dérive autoritaire qu'a connu une majorité de pays africains, dès la fin des années 1960.

Alors que les gouvernements nationaux, dans le sillage des indépendances, fondaient très largement leur légitimité sur la lutte contre la pauvreté, les gouvernements locaux n'étaient que très marginalement associés aux politiques et stratégies mises en œuvre. Avec le recul, cette absence de la sphère locale se comprend dans la mesure où le financement des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté intervenait dans le contexte des initiatives de réduction de la dette développées conjointement par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTÉ), initiatives dont les gouvernements nationaux voulaient garder le contrôle. Contrairement aux Plans d'ajustement structurels, les ressources dégagées par les réductions des montants affectés au remboursement de la dette durent être affectées de manière prioritaire au financement de programmes consacrés à la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Malgré les efforts importants des élus locaux africains emmenés par le Partenariat pour le développement municipal (PDM)⁶, les gouvernements centraux n'ont guère été inclus dans la gestion des fonds nouvellement libérés.

Ce n'est que lorsqu'il est devenu évident que des politiques exclusivement définies et mises en œuvre par les pouvoirs centraux ne parviendraient pas à abaisser les taux de pauvreté et que les succès annoncés au chapitre des OMD risquaient ne pas être au rendez-vous que l'on s'est intéressé de plus près à la contribution que la décentralisation pourrait faire à l'émergence d'une croissance dite pro-pauvre, et à l'importance ramener la lutte contre la pauvreté au niveau local. Le programme SNV-PNUD, sans doute le premier programme à œuvrer pour la « localisation » des OMD, ne mentionne pourtant que de manière secondaire l'implication des gouvernements locaux comme un facteur de réussite pour l'atteinte des objectifs (PNUD, 2004 ; PNUD-SNV, 2009). L'approche communautaire et la participation des populations, des ONG et des associations, ont été présentées comme la porte d'entrée d'une localisation réussie⁷, avant que les gouvernements nationaux et les bailleurs ne reconnaissent le rôle primordial des gouvernements locaux dans l'atteinte des ODD.

Jusqu'à récemment, l'Afrique de l'Ouest disposait d'organisations d'intégration sous-régionale particulièrement dynamiques (la CEDEAO et l'UEMOA), qui ont contribué à pousser les pays de la sous-région vers la décentralisation. C'est particulièrement le cas de l'UEMOA qui de toutes les organisations d'intégration régio-

5 Contrairement à l'Afrique du Sud, au Mozambique, au Zimbabwe, à l'Angola, les pays d'Afrique de l'Ouest n'ont pas acquis leur indépendance suite à de longues luttes contre les puissances coloniales (ou le régime blanc d'apartheid). Or ces épisodes de lutte nationale ont contribué plus fortement que dans les pays ouest-africains à voir dans la décentralisation une solution politique de rupture susceptible d'apporter des transformations radicales dans l'organisation des pouvoirs publics.

6 Et soutenus par des bailleurs de fonds internationaux comme le PNUD, qui a initié un programme de partenariat intitulé Capacity 2015, et regroupant pas moins de 18 partenaires (dont le FENU, l'UNIFEM, le GEF) avec pour objectif « d'autonomiser (empower) les communautés locales à travers un dialogue politique participatif et des options des options stratégiques sur les OMD » (PNUD, 2006).

7 Voir aussi le programme de partenariat Capacity 2015, initié par le PNUD et regroupant pas moins de 18 partenaires (dont FENU, UNIFEM, GEF) dont l'objectif central est « Empowering local communities through participatory policy dialogue and strategy options on the MDGs » (PNUD, 2006).

nale est sans doute celle qui a fait le plus pour assoir la légitimité des gouvernements locaux et du mouvement de la décentralisation. Dans les années 1990 et 2000, c'est également en Afrique de l'Ouest que l'on a pu observer la volonté des élus locaux de s'organiser en associations nationales et régionales.

Cette perspective « critique » sur la décentralisation en Afrique subsaharienne permet de rappeler que celle-ci n'est pas uniquement un cadre juridique permettant à la démocratisation de s'inscrire plus solidement dans les sociétés africaines : c'est aussi une ressource politique qui a été utilisée différemment en fonction des contextes. La présente étude suggère ainsi de regarder du côté des politiques publiques pour expliquer non pas tant le niveau de décentralisation atteint par tel ou tel pays, mais plutôt les difficultés rencontrées par les États à traduire les avancées réelles obtenues sur le front de la décentralisation en résultats pour les citoyens : l'objectif n'est, en effet, pas de faire progresser la décentralisation en soi, mais de faire en sorte que la mise en œuvre effective de politiques de décentralisation adaptées à chaque situation nationale suscite l'émergence d'un environnement favorable à l'amélioration des services aux citoyens et à l'accélération du développement économique local.

La décentralisation : justifications et objectifs

Les raisons invoquées par les gouvernements pour mettre en œuvre des politiques de décentralisation sont nombreuses et largement publicisées : volonté de renforcer la démocratie, besoin de se rapprocher des citoyens et de leur offrir de meilleurs services, de réduire les inégalités, importance de renforcer le sentiment d'adhésion au projet national, nécessité de promouvoir à l'échelle locale le développement des territoires, etc. Présent dans quelques

situations (Mali, Bénin, Togo) lors du virage démocratique des années 1989-1990, l'argument voulant que la décentralisation permette une plus grande stabilité en renforçant la légitimité des autorités publiques à l'échelle nationale a quelque peu disparu par la suite, mais est revenu en force depuis la fin des conflits en Sierra Leone et au Libéria, et surtout en lien avec les événements de 2012-2013 au Mali.

D'autres motivations, moins « politiquement correctes », sont cependant rarement mentionnées (Resnick, 2013). Elles montrent que la décentralisation est un processus politique qui fait l'objet d'appropriations diverses de la part des différentes parties prenantes, et est susceptible d'être instrumentalisée. Ainsi, la décentralisation a pu être encouragée au Mali et au Togo dans le but de réduire les pressions populaires en faveur d'une plus grande démocratisation et d'une libéralisation de la vie politique. Au Ghana et au Sénégal (tout comme ailleurs en Afrique comme en Tanzanie, au Kenya et en Ethiopie), elle a pu être utilisée par les autorités centrales pour conserver et institutionnaliser les bases locales du pouvoir dans le contexte de difficultés électorales grandissantes au niveau national (Ahmad, et al., 2005 ; Scott, 2009 ; Jackson, 2005 ; Jackson, Scott, 2005 ; Cammack, 2006). Le transfert de certaines compétences jugées « embarrassantes » aux gouvernements locaux a par ailleurs parfois permis aux autorités nationales d'éviter d'avoir à intervenir (Nigéria).

Dans le cadre de cette étude, la décentralisation est ainsi définie comme une ressource et un processus politique par laquelle des entités de niveau infranational acquièrent l'autorité, les ressources et les capacités nécessaires pour mettre en œuvre des actions et des politiques dans les secteurs de compétences qui leur ont été transférées, et dans les limites fixées par la loi.

Chapitre 1 : Cadre légal et politique



PHOTO : ONU PHOTO/EVAN SCHNEIDER/SENEGAL

Le cadre légal et politique de la gouvernance locale et du développement local permet notamment de fixer les règles et de déterminer les responsabilités des gouvernements locaux, tout en définissant des mécanismes de coordination à plusieurs niveaux. Ceux-ci sont particulièrement pertinents pour les objectifs 1 (pas de pauvreté), 2 (faim zéro), 3, 4, 6 et 7 (pour l'accès aux services sociaux de base), 5 (égalité des sexes), 8 (travail décent et croissance économique, 5 (égalité des sexes), 10 (réduction des inégalités), 11 (villes et communautés durables), 16 (paix, justice et institutions efficaces) et 17 (partenariats pour les objectifs) des ODD. Ils jouent également un rôle essentiel dans la mise en oeuvre du principe «de ne laisser personne pour compte».

1.1 Cadre juridique et institutionnel

Les pays africains ont adopté des cadres stratégiques internationaux et régionaux pour la décentralisation. L'engagement des pays d'Afrique de l'Ouest en faveur de la décentralisation et de la gouvernance locale est soutenu par des documents politiques récents qui intègrent des éléments et des questions liés aux processus de décentralisation et aux rôles et responsabilités des autorités locales. La Conférence ministérielle africaine sur la décentralisation et le déve-

loppement local (CADDEL) a élaboré la Charte africaine de 2014 sur les valeurs et les principes de la décentralisation et du développement local. Parmi les autres instruments et déclarations figurent la Déclaration de Yaoundé et l'Appel à l'action de Kampala. Au niveau international, les initiatives importantes comprennent l'Agenda d'Aberdeen et le Nouveau Programme des Nations Unies pour les villes.

Dans la majorité des pays de la sous-région, la décentralisation est reconnue comme un principe de bonne gouvernance et comme un mode d'organisation de la vie politique. Elle s'appuie sur des bases légales solides, constitutionnelles dans certains cas, qui rendent peu probables les retours en arrière. Tous les pays d'Afrique de l'Ouest se sont ainsi engagés, du moins en principe, dans la voie d'une « municipalisation » complète, de sorte qu'à terme tous les citoyens seront intégrés dans une structure de gouvernement local. Les capacités stratégiques des pays (avec des bémols dans le cas de la Gambie, de la Guinée-Bissau et du Togo) à formuler, exécuter et évaluer leurs politiques de décentralisation et de gouvernance locale se sont par ailleurs renforcées depuis les 15 dernières années. Ce renforcement apparaît notamment dans la capacité des pays à : (i) élaborer des cadres stratégiques et des

Tableau 4: Initiatives politiques nationales et régionales en faveur de la gouvernance locale

Stratégies	Année d'adoption
Nouveau Programme des Nations Unies pour les villes	2016
Charte africaine sur les Valeurs et les Principes de la Décentralisation et du Développement Local	2014
Appel à l'action de Kampala	2010
Agenda d'Aberdeen : Principes du Commonwealth sur les Bonnes Pratiques pour la Démocratie Locale et la Bonne Gouvernance	2009
Déclaration de Yaoundé	2005

plans d'action en matière de décentralisation ; (ii) coordonner les interventions des bailleurs, du moins au niveau national ; (iii) intégrer les politiques de décentralisation dans des visions plus larges fondées sur la réduction de la pauvreté et, depuis peu, la croissance économique ; (iv) mieux institutionnaliser de manière générale la décentralisation. Au chapitre de la coordination interministérielle, de la capitalisation et du suivi, les progrès demeurent cependant moins apparents.

Ces transformations se sont accompagnées d'un phénomène significatif d'inflation législative à travers « l'extension continue » du cadre juridique relatif à la décentralisation (Laboratoire Citoyennetés, 2012), qui contribue à complexifier la compréhension des dispositions existantes : au Burkina Faso, le Code général des collectivités comprend 338 articles ; il en compte 372 au Sénégal. Au Niger, il aura fallu 29 lois et 18 décrets pour « définir » le cadre juridique de la décentralisation. La multiplication des textes s'accompagne souvent d'incohérences (ou d'un manque de clarté) dans la définition des compétences des différents acteurs, favorisant les querelles d'interprétation entre les divers paliers de collectivités et de gouvernements. L'élaboration de véritables politiques publiques sur des sujets délicats en est rendue plus ardue, ce qui explique en partie les lenteurs constatées dans la mise en œuvre effective de la décentralisation dans la région. Par exemple, la question du foncier devra un jour ou l'autre faire l'objet de clarifications importantes de la part des pouvoirs publics, et l'État devra accepter de partager certaines de ses prérogatives avec les pouvoirs locaux. L'inflation des textes visant à codifier la décentralisation s'est parfois également accompagnée d'incohérences de nature plus opérationnelle, par exemple entre les provisions concernant la collecte des recettes locales et les compétences fiscales effectives ou prévues des muni-

cipalités. Ainsi au Ghana et au Nigéria, il est fait mention que des dispositions précises encadrent la collecte par les gouvernements locaux de certaines taxes qu'elles n'ont par ailleurs pas vraiment le droit de collecter.

Dans certains pays, la décentralisation peut également s'accompagner d'une certaine instabilité institutionnelle dont il n'est pas toujours facile d'envisager les conséquences (même si dans la plupart des pays, le cadre politique et juridique peine à évoluer effectivement). C'est le cas du nouveau Code général des collectivités locales du Sénégal, adopté en décembre 2013, et appelé à transformer en profondeur le cadre de la décentralisation dans le pays. Cette première contribution à la mise en œuvre de ce qu'il est convenu d'appeler l'Acte III de la décentralisation prévoit l'abolition pure et simple des conseils régionaux, la suppression de la région comme collectivité locale et l'érection des départements en collectivités locales de plein droit (avec la mise en place éventuelle de Conseils départementaux). La Région demeure, mais avec le seul statut de circonscription administrative. C'est donc un palier de décentralisation démocratique qui disparaît. De même, le Code prévoit la disparition des communautés d'arrondissement et des communes rurales, et leur transformation en communes de plein droit. C'est ce qu'on appelle la « communalisation intégrale » du territoire. Avec maintenant 600 collectivités territoriales, le Sénégal talonne de près le Mali qui détient toujours le record du plus grand nombre d'entités infranationales (plus de 700) dans la sous-région. Selon la perspective des uns et des autres, on se félicitera de cet effort de cohérence et de simplification de la carte territoriale du pays (dont la mise en application est toujours en cours) ou, à l'opposé, on déplorera la disparition du palier régional, un mouvement qui semble aller à l'encontre de la tendance lourde des politiques de décentralisation dans la sous-région.

1.2 Décentralisation politique

On a beaucoup insisté, avec raison, sur les fondements juridiques et constitutionnels relativement solides du pouvoir municipal dans la sous-région. Il faut aussi souligner que, partout en Afrique de l'Ouest, les élections locales sont devenues la norme. Mais cette autonomie politique fondée sur la volonté des citoyens demeure encore fort limitée. La limitation la plus importante concerne le mode de sélection des maires. Au Ghana, par exemple, ils continuent d'être nommés par le Président. Quant à l'interdiction de partis politiques locaux et de candidatures indépendantes, elle limite de manière significative les possibilités de choix offerts.

A l'exception du Mali (et du Nigéria bien entendu), les demandes pour un régime décentralisé sont rarement venues « d'en bas », et dans tous les pays ouest-africains, le processus de décentralisation a toujours été étroitement contrôlé par le pouvoir central. Il en résulte souvent une confusion dans le partage des responsabilités de pilotage, des difficultés récurrentes des gouvernements locaux à assurer la collaboration des services déconcentrés de l'Etat et même des pressions à la recentralisation, ce qui explique en large partie la lenteur constatée dans la mise en œuvre effective des réformes de décentralisation.

Dans la mesure où l'élection est maintenant devenue la norme, la redevabilité électorale des gouvernements locaux s'est quelque peu améliorée, du moins sur papier⁸. Pour ce qui est de la redevabilité par la participation, le portrait est tout aussi nuancé. Sur le papier toujours, le contrôle et la participation des citoyens sont des éléments importants d'une bonne gouvernance locale et l'on ne compte plus le nombre d'initiatives, du budget partici-

patif aux assemblées populaires en passant par le pointage citoyen (« *citizen scoreboard* »), qui témoignent de la volonté des citoyens d'exiger des comptes de la part de leurs gouvernements locaux. Mais les rares travaux empiriques sur la question suggèrent que le lien entre redevabilité, participation et décentralisation est plus complexe qu'il n'y paraît (Asia, Hoffman, 2012). S'il faut continuer à renforcer les processus de participation dans le sens d'une plus grande inclusivité, suggère-t-on, il convient également de travailler à rendre cette participation plus efficace, notamment à travers un renforcement des gouvernements centraux, seuls capables d'imposer aux gouvernements locaux de se mettre au service de leurs citoyens.

1.3 Organisation territoriale et niveaux de gouvernement

A l'exception du Nigéria, et dans une moindre mesure du Ghana, les pays d'Afrique de l'Ouest partagent un modèle d'organisation territoriale fortement centralisé, hérité des structures coloniales. Le Ghana, qui aurait sans doute pu évoluer vers une organisation fédérale, a très rapidement choisi une voie inverse, alors que le Nigéria, qui a frôlé l'éclatement avec la crise du Biafra, a maintenu son organisation fédérale. Le fédéralisme nigérian demeure cependant très centralisé (par rapport à l'Éthiopie par exemple).

Les municipalités (ou communes, districts, etc.), dirigées par des maires, demeurent le pilier de l'organisation décentralisée des territoires et leur création a été généralisée à l'ensemble des pays ouest-africains. La distinction entre communes rurales et communes urbaines existe dans tous les pays, même si elle n'a pas les mêmes fondements juridiques. Tous les pays de la région reconnaissent par ailleurs un statut particulier à certaines villes,

8 Les travaux empiriques sur l'impact des élections locales sur le jeu politique sont rares en comparaison avec l'Afrique du Sud (Booyesen, 2012). Au Sénégal, l'impact des scrutins locaux a été jugé déterminant dans l'évolution des politiques territoriales (Vengnoff, Ndiaye, 1998).

en général les plus importantes et/ou la capitale. La Communauté Urbaine de Nouakchott (CUN) en Mauritanie a ainsi été créée en 2001 en vertu de la loi n°051/2001. Cette institution publique a pour vocation la coopération intercommunale : conformément au décret 071 du 28 juin 2001, elle regroupe les 9 communes relevant du ressort de la Wilaya (région) de Nouakchott et vise la mise en œuvre de projets communs dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire. Il est à noter que le cas du statut des villes capitales est souvent l'objet de contentieux.

Le nombre de paliers infranationaux de gouvernement varie selon les pays : tandis que le Sénégal et le Mali disposent de trois paliers, le Burkina Faso et le Niger n'en comptent que deux. Le Bénin constitue l'exception dans la région, étant le seul pays avec un seul niveau infranational (la question est cependant à l'ordre du jour depuis plus de dix ans). Le palier régional existe dans la grande majorité des pays et même si l'on reconnaît de plus en plus l'importance de ce palier intermédiaire (entre le national et le municipal), les gouvernements hésitent à faire des régions de véritables acteurs politiques. Ainsi, par exemple, en Mauritanie, où le découpage territorial subdivise le pays en 15 régions (*wilayas*), elles-mêmes composées de 55 départements (*moughataas*), comportent des communes formées par les établissements humains d'une certaine taille (218 communes). Ces dernières constituent en réalité le seul niveau où la déconcentration recouvre une véritable dimension de décentralisation, les communes étant gérées par des assemblées élues, à la différence des *wilayas* (régions) et des *moughataas* (départements) administrées par des représentants nommés de l'Etat central. Parler de gouvernements régionaux demeure donc en l'état actuel souvent une vue de l'esprit. Il n'en demeure pas moins que le nombre d'entités gouvernementales décentralisées est en croissance rapide, parfois même exponentielle, dans

plusieurs pays. Au Sénégal, on compte 159 communes et 370 communautés rurales. Au Burkina Faso, les chiffres respectifs sont de 49 et 302. Au Mali, on trouve 703 communes (et 49 cercles). Il n'est nulle part question de réduire le nombre des municipalités.

1.4 Compétences des gouvernements locaux

Les responsabilités des municipalités des pays d'Afrique de l'Ouest ont été fortement renforcées (du moins dans les textes) dans les dernières décennies. D'importants transferts de compétences relatifs aux services de base ont été consentis au profit des collectivités locales (pour une analyse plus détaillée, se reporter à la chapitre 3.1).

Malgré des différences notables selon les pays et les secteurs, ces transferts de compétences demeurent cependant généralement limités : d'une part, les services déconcentrés de l'Etat et les agences nationales maintiennent la plupart du temps une forte emprise en matière de prise de décision et de mise en œuvre, d'autre part, le transfert des ressources suit rarement celui des responsabilités et les gouvernements locaux manquent souvent du capital matériel et humain pour mener à bien leurs nouvelles missions. Au Mali par exemple, bien que des décrets d'application aient été pris en 2002 pour mettre en œuvre des transferts de compétences concernant l'éducation, la santé et l'hydraulique, l'application n'a pas suivi. Il a ainsi fallu attendre 10 ans pour que ces transferts deviennent effectifs dans l'éducation, et s'accompagnent d'un réel transfert financier, via une décision politique qui avait été reculée d'année en année du fait des résultats négatifs du secteur éducation. Il est fréquent de lire que les services déconcentrés de l'Etat font souvent de la résistance active contre la décentralisation en cherchant à empêcher le transfert de certaines de leurs responsabilités aux gouvernements lo-

caux. Or dans le cas où des services déconcentrés existent réellement sur le terrain, il est aussi fréquent que ces services n'aient en fait aucun moyen et aucune ressource à transférer aux gouvernements locaux. Même dans les situations où les conditions d'un transfert de responsabilités réussissent semblent réunies, et où tant les services déconcentrés que les gouvernements locaux ont à cœur de voir une décentralisation effective se mettre en place, le processus demeure difficile. En l'absence d'un projet mobilisateur également partagé par les autorités municipales et leurs équivalents au niveau déconcentré, l'entreprise est vouée à l'échec.

1.5 Décentralisation et reconstruction dans les Etats fragiles

Guinée Conakry

Le cas de la Guinée (Conakry) est celui d'un pays en sortie de crise où l'État tente de se consolider dans un contexte de conflits ethnoculturels très prégnants suite au coup d'État perpétré par le Capitaine Dadis Samara en décembre 2008⁹.

Le processus de décentralisation a été initié en 1985 après la chute du Président Sékou Touré. Le nouveau régime a opté très tôt pour la décentralisation, considérée comme un élément clé des grandes réformes destinées à refonder le cadre politique, en permettant notamment de faire participer davantage les populations à la gestion publique. Sa mise en œuvre a cependant connu des difficultés, notamment en raison des fortes résistances des institutions centrales. Une relance du processus a été initiée en 2006, avec l'adoption du code des collectivités locales. En 2009, sous l'impulsion du Ministère de la Décentralisation et du Développement local, avec un appui fort de l'Union européenne, du FENU

et du PNUD, une réflexion portant sur les orientations et la stratégie de décentralisation a été organisée sur une base participative. Ce travail a abouti à la rédaction de la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local (LPN-DDL), fruit d'un consensus fort entre l'ensemble des parties prenantes, malgré un contexte politique difficile et l'absence de gouvernement légitime. La LPN-DDL a finalement été approuvée par le nouveau gouvernement par décret présidentiel en mars 2012, et le plan d'action élaboré a notamment bénéficié du soutien du Ministère de l'Économie et des Finances et du Ministère délégué au budget.

Dans un contexte politique de crise et de grande fragilité institutionnelle, la décentralisation a été pensée à travers la LPN-DDL comme vecteur de reconstruction de l'État, notamment à travers la territorialisation des politiques publiques, par le biais de (i) leur adaptation aux contextes locaux et (ii) la responsabilisation des différents acteurs (décentralisation et déconcentration étant fortement liées).

La mise en œuvre de la LPN-DDL s'est organisée autour de cinq axes stratégiques initiaux : (i) développement territorial, (notamment via la création des régions en tant que collectivités territoriales, conçues pour constituer un échelon clé dans la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire) ; (ii) transferts de compétences et de ressources (notamment dans le secteur de la santé) pour renforcer et mettre en cohérence les processus de déconcentration et de décentralisation ; (iii) renforcement des capacités des collectivités locales et de l'administration territoriale ; (iv) financement des collectivités (réformes des transferts de l'État et de la fiscalité locale) ; (v) pilotage de la décentralisation (création d'une commission interministérielle dédiée, système de suivi-évaluation).

9 D'autres pays de la région, le Niger, entre autres, se retrouvent dans des situations similaires, même si les causes de la fragilité et le contexte dans lequel ils évoluent demeurent différents.

Le cas guinéen montre qu'en situation de sortie de crise, l'État peut se reconstruire plus vite et gagner en crédibilité et en légitimité en s'appuyant sur des gouvernements locaux dotés d'un minimum de moyens et de capacités d'intervention¹⁰. De plus, ces derniers peuvent constituer une force de pression susceptible de pousser l'État central à améliorer son intervention et les services qu'il apporte. Les gouvernements locaux apparaissent par ailleurs comme d'excellents relais pour développer et prolonger la capacité d'intervention de l'État grâce à leur potentiel de mobilisation des acteurs de leurs territoires.

Parmi les obstacles à la mise en œuvre de la LPN-DDL, la rareté des ressources financières reste une contrainte majeure qui oblige en permanence le gouvernement à des arbitrages entre les priorités. Or, l'expérience montre que les changements institutionnels passent souvent au second plan par rapport aux actions d'urgence ou à celles qui donnent une visibilité plus immédiate.

Sierra Leone et Liberia

En 1952, les gouvernements locaux de la Sierra Leone furent suspendus pour cause de corruption, et remplacés par des Comités de gestion nommés directement par le pouvoir exécutif. Ce n'est qu'avec le rétablissement de la paix, en 2002, que la décentralisation est revenue à l'avant-scène avec la tenue d'élections locales dès 2004. La même année, le pays a adopté le *Local Government Act* (la constitution de 1991 ne mentionnant que très brièvement la décentralisation), tandis qu'une Politique nationale de la décentralisation était lancée en 2010. Avec le retour à la paix, les projets et les programmes d'appui à la décentralisation se sont multipliés, initiés à la fois par la partie nationale et par les institutions de développement.

En Sierra Leone, les chefs traditionnels ont vu leur pouvoir renforcé durant la guerre civile. Dans de nombreuses situations, ils ont pu contrôler les ressources et les (rares) taxes, tout en renforçant leur autorité sur la distribution des terres. Pendant des années, eux seuls ont pu offrir un semblant de paix et de sécurité dans les villages. Prenant en compte cette situation, la nouvelle loi sur la décentralisation accorde aux chefs traditionnels jusqu'à trois sièges dans les nouveaux conseils. L'intégration continue à poser problème dans la mesure où les autorités traditionnelles insistent pour « nommer » elles-mêmes leurs représentants, alors que toutes les autres catégories de représentants sont désormais élues directement par la population. De plus, il est fréquent que les chefs traditionnels échangent leurs appuis au Conseil en retour du silence des élus sur les nombreux trafics (drogues et surtout diamants), qui contribuent à fournir aux chefs des assises financières souvent supérieures à celles du Conseil (Jackson, 2005). La gestion des rapports de force hérités des situations de conflit s'avère ainsi particulièrement délicate, et nécessite d'être traitée au cas par cas en fonction des histoires et des contextes nationaux.

Au Liberia, les bailleurs de fonds ont aussi fortement contribué à la mise en œuvre de la Politique nationale de décentralisation et de gouvernance locale, approuvée dans sa forme définitive en octobre 2011, et dont le Plan d'action s'avère particulièrement ambitieux (réforme du système électoral local ou celle de la fiscalité, définition de cursus universitaires en décentralisation, investissements dans l'achat de matériels pour une amélioration de la productivité agricole, etc.). Le Ministère des Finances a été étroitement associé à la conception du processus de décentralisation : le pays a ainsi disposé très rapidement (sous forme de projets), d'une Stratégie

¹⁰ En particulier lorsque l'administration déconcentrée présente des lacunes : en l'occurrence, une grande partie des sous-préfets avaient été nommés sur la base de logiques clientélistes sans posséder la moindre base en matière d'administration publique. On retrouve d'ailleurs la même situation dans une majorité de pays fragiles. C'est le cas du Niger par exemple. Dans d'autres situations, ces cadres de première ligne se sont parfois incrustés dans le tissu socio-politique local et deviennent indélogeables.

de décentralisation fiscale, d'une Formule de répartition des appuis aux gouvernements locaux, et de différents manuels concernant les budgets et les finances locales. Cette implication s'est avérée cruciale pour l'avancée du processus.

1.6 Conclusions et recommandations

Tous les pays d'Afrique de l'Ouest ont progressé, certes à des rythmes très divers, dans la voie de la décentralisation, et de l'établissement et/ou du renforcement des gouvernements locaux. Les observateurs s'accordent néanmoins pour dire que les résultats atteints à ce jour restent en-deçà des attentes suscitées par des réformes souvent largement publicisées, mais au final rarement mises en œuvre de façon optimale. La poursuite des réformes engagées reste primordiale pour clarifier le cadre légal de la décentralisation dans les pays ouest-africains et encourager un climat politique propice à l'affirmation des gouvernements locaux.

Compte tenu de ces constatations, la présente étude considère que l'établissement de cadres juridiques clairs constitue une condition clé du renforcement des gouvernements locaux. La mise en place d'environnements politiques favorables à la promotion de la localisation des ODD (en particulier les objectifs 5, 10, 11 et 16 des ODD) est également centrale pour l'amélioration de la gouvernance locale et du développement territorial. Les recommandations suivantes sont formulées en tenant compte de ces objectifs.

Recommandation 1.1 : Davantage prendre en compte la spécificité des contextes locaux et des jeux d'acteurs.

Les arguments théoriques en faveur d'un approfondissement de la décentralisation sont nombreux : plus proches des populations, les gouvernements locaux connaissent mieux leurs besoins et sont donc susceptibles d'y

répondre plus efficacement. L'organisation d'élections, mais aussi l'introduction de processus participatifs variés, permettent par ailleurs d'assurer de renforcer leur redevabilité (*accountability*) face aux citoyens, aptes à faire davantage entendre leur voix et leurs attentes. Dans les faits, la corrélation entre décentralisation et amélioration des conditions de vie des citoyens (notamment par l'amélioration de la fourniture de services publics) reste peu documentée, et les conclusions des études menées apparaissent parfois contradictoires, voire négatives (Conyers, 2007 ; Robinson, 2007a, 2007b ; Scott, 2009). Sans remettre en cause les retombées positives potentielles de la décentralisation, il semble important de mieux comprendre, par le biais d'études de terrain plus systématiques, ce qu'elle apporte effectivement à l'échelle des différents pays. Il semble également important (pour les pouvoirs publics, mais aussi pour les bailleurs) de davantage prendre en compte la spécificité des contextes locaux et des jeux d'acteurs dans la définition et la mise en œuvre des réformes de décentralisation. En envisageant la décentralisation sous l'angle de l'économie politique, et en se plaçant dans la perspective des acteurs appelés à s'approprier les réformes (et à les utiliser comme des ressources pour se légitimer, agir, etc.), il s'agit d'empêcher (ou de limiter) leur instrumentalisation par certaines parties prenantes aux dépens des populations, notamment les populations les plus vulnérables. Ces études (appuyées par des séries d'échanges et de conférences multi-acteurs) devraient permettre de mieux informer et adapter la décision sur les transferts de compétences et de ressources aux gouvernements locaux en fonction des différents contextes nationaux et régionaux.

Recommandation 1.2 : Clarifier le partage de compétences, de responsabilités et de ressources entre les niveaux de



gouvernement et renforcer la mise en application des réformes.

Si les dispositifs juridiques nécessaires au fonctionnement général des gouvernements locaux existent bien dans tous les pays ouest-africains, leur lecture est rendue complexe par l'inflation législative qui a accompagné les processus de décentralisation. La multiplication et la superposition des textes entraînent des ambiguïtés et, dans certains cas, des contradictions dans la définition des rôles et dans le partage des responsabilités entre gouvernements nationaux et locaux qu'il est indispensable de lever. Par ailleurs, certaines réformes, dont les textes d'application ne sont jamais mis en œuvre, n'ont pas de portée effective, et il semble indispensable d'encourager leur mise en œuvre avant d'envisager d'autres approfondissements de la décentralisation afin d'atteindre les ODD au niveau local.

Recommandation 1.3 : Définir des stratégies nationales et régionales de développement local et de localisation des ODD.

Sur la base des réflexions suggérées dans les deux recommandations précédentes, les pays de la sous-région gagneraient à définir (ou à préciser davantage) leur stratégie nationale de développement local. Il s'agirait d'élaborer une vision commune à travers une démarche inclu-

sive à laquelle participerait l'ensemble des parties prenantes (y compris les représentants de la société civile). Celle-ci permettrait de définir clairement le rôle des différents acteurs et de souligner notamment l'importance des gouvernements locaux dans le développement local. Il s'agirait aussi de donner sens aux réformes de décentralisation engagées, en insistant sur leur impact en termes de fourniture de services publics et de développement économique. La mise en œuvre des stratégies devrait d'emblée être prise en compte par la formulation de plans d'actions réalistes (basés sur un diagnostic précis des faits, des défis à relever, des objectifs à atteindre, des échéances à tenir, etc.) et par la mobilisation des ressources financières nécessaires (notamment dans le sens d'engagements pluriannuels, inscrits dans les lois de programmation financière). La réflexion à l'échelle sous-régionale pourrait par ailleurs être relancée, tant au niveau de l'UEMOA que de la CEDEAO, qui œuvrent pour le renforcement des capacités des gouvernements et des acteurs locaux à fournir des services publics de qualité et à accélérer la réalisation de leur potentiel économique.

Recommandation 1.4 : Mettre en place des mécanismes de coordination qui guideront le travail sur les partenariats

multisectoriels et multi-niveaux pour le développement local.

Un autre défi consiste à concevoir des mécanismes de coordination afin d'encourager l'élaboration de politiques intégrées pour appuyer les processus nationaux de développement local. L'intersectorialité reste en effet peu courante, tant au niveau des ministères qu'au niveau local, alors même que la coordination entre secteurs et aux différentes échelles de la prise de décision (nationale, régionale, locale) s'avère cruciale pour optimiser l'action publique. Les gouvernements locaux apparaissent particulièrement bien placés pour jouer le rôle de catalyseurs des politiques publiques au niveau local, en jouant le rôle d'interface entre les différents ministères et les services déconcentrés, mais aussi en privilégiant la participation du secteur privé et de la société civile, et en coordonnant la réflexion et l'action de ces acteurs.

1.6.1 Etats fragiles et touchés par des conflits

Recommandation EFTC 1.1 : Effectuer une analyse situationnelle appropriée dans la programmation de la gouvernance locale et des interventions de développement local.

La recommandation formulée pour l'ensemble des pays de la sous-région consiste, pour les pouvoirs publics mais aussi pour les bailleurs, à davantage prendre en compte la spécificité des contextes locaux et des jeux d'acteurs dans la définition et la mise en œuvre des réformes de décentralisation apparaît cruciale en situation de crise. Une attention particulière devrait ainsi être accordée à la réalisation d'analyses situationnelles lors des interventions dans les pays fragiles. Il s'agirait notamment de mieux identifier les sources de tensions dans les interactions entre les parties prenantes du système de gouvernance locale pour éviter à tout prix de raviver des conflits et de fragiliser encore davantage le

système existant. Ainsi, si les acteurs locaux susceptibles de participer à la formulation de l'action publique (gouvernements locaux mais aussi chefs traditionnels, etc.) peuvent contribuer à atténuer les tensions entre les communautés, ils peuvent aussi alimenter les éruptions de violence pour de multiples raisons (corruption endémique des élus locaux, dysfonctionnements du système de gouvernance locale, etc.) (Wunsch, 2006). Par exemple, les tentatives passées du gouvernement de la Sierra Leone d'utiliser la chefferie traditionnelle pour maintenir la paix ont été considérées comme un échec (Denney, 2013), dû en partie au fait que ces chefs traditionnels avaient justement renforcé leur autorité durant la guerre civile. Une solide analyse de l'économie politique de la gouvernance locale (cartographie des acteurs, conditions de vie des populations, etc.) devrait permettre de mieux orienter les stratégies d'intervention dans des contextes particulièrement sensibles.

Recommandation EFTC 1.2 : Prioriser les mesures à effets immédiats et mettre en place des réformes institutionnelles graduelles

Dans les contextes fragiles, il est recommandé d'adopter une approche progressive en priorisant les interventions les moins complexes au plus complexes. Avant d'introduire des réformes ambitieuses (du cadre juridique de la décentralisation par exemple), il peut ainsi s'avérer pertinent de répondre, dans un premier temps, aux besoins en matière de renforcement des capacités nécessaires aux fonctions élémentaires (en termes de fourniture de services publics, etc.). Il semble également utile de tester à petite échelle les interventions programmées (éventuellement en comparant la portée de différentes options) avant de faire des choix à plus grande échelle et à plus long terme, notamment dans les pays caractérisés par une grande superficie, afin d'éviter d'éparpiller les ressources.

Chapitre 2 : Services publics et finances locales en Afrique de l'Ouest

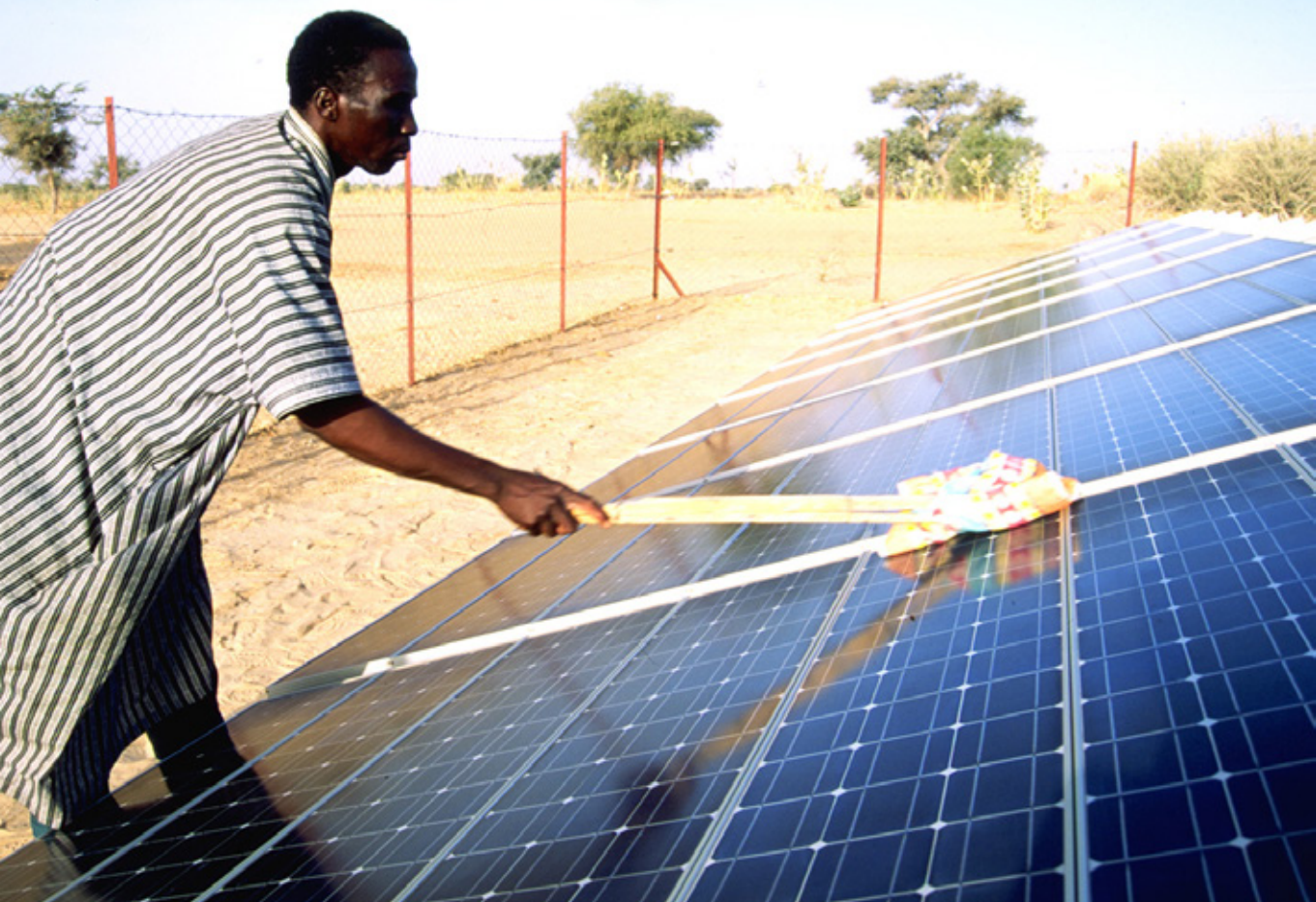


PHOTO : PNUD/NIGER

Ce chapitre présente un bref état des lieux de la littérature sur les services publics fournis par les gouvernements locaux d'Afrique de l'Ouest ainsi que des financements dont ils disposent pour mener à bien ces missions. L'importante question des finances locales ouest-africaines est donc abordée ici dans l'optique de la fourniture de services publics locaux. Certes, la fourniture de services publics de qualité n'est pas la seule variable à prendre en compte dans la mise en œuvre d'une stratégie de décentralisation fiscale, pas plus que l'on ne peut affirmer que la qualité des services publics fournis par une commune donnée est entièrement tributaire du système de fiscalité locale. L'analyse croisée entre fiscalité et services locaux s'avère cependant particulièrement heuristique.

2.1 Services publics locaux

2.1.1 Vue d'ensemble

La fourniture de services inclusifs et de qualité est un élément clé de réalisation des ODD, et représente un défi majeur pour l'Afrique de l'Ouest. La fourniture de services au niveau local est particulièrement pertinente pour les objectifs 1 (pas de pauvreté), 2 (zéro faim), 3 (bonne santé et bien-être), 4 (éducation de qualité), 5 (égalité des sexes), 6 (eau propre et assainissement), 7 (énergie propre et d'un coût abordable), 11 (villes et communautés durables), 14 (vie aquatique) et 15 (vie terrestre) des ODD.

Malgré la grande diversité des situations, la présente chapitre résume de façon générale la nature des transferts consentis aux gouvernements locaux d'Afrique de l'Ouest, et l'étendue des compétences qu'ils exercent effectivement en matière de services publics dans différents secteurs.

Education. Si le secteur reste généralement fortement encadré par les services centraux ou déconcentrés de l'État (inspection, rectorat, académie, etc.), c'est sans doute celui où la décentralisation et les gouvernements locaux ont eu l'impact le plus direct et immédiat (et le plus facilement mesurable) sur l'accès au service. Au Bénin par exemple, les transferts relatifs à la construction et à l'entretien des écoles (préscolaires et primaires) ont été particulièrement effectifs et les partenaires, initialement réticents, ont finalement reconnu le rôle des gouvernements locaux. Cette situation se retrouve dans une majorité de pays de la région. En termes de planification, les communes du Burkina Faso par exemple participent à l'élaboration de la carte scolaire régionale. Comme dans beaucoup d'autres pays, les communes maliennes élaborent quant à elles un volet « éducation » dans leur plan de développement local ou communal, et participent à l'élaboration des cartes scolaires. Au Nigéria, les gouvernements locaux participent à l'élaboration de la politique de certains États en matière d'éducation.

Concernant la maîtrise d'ouvrage des équipements scolaires, les communes sont majoritairement responsables des équipements de première catégorie (crèches, écoles primaires). En matière de gestion du service de l'éducation, les gouvernements locaux sont impliqués à des degrés de responsabilité différents selon les pays.

Santé publique. L'État définit la politique et la carte sanitaire, fixe les normes, édicte les réglementations et assure la gestion des centres hospitaliers et des centres de santé implantés sur la base d'un découpage national : les districts de santé. Les transferts de compétences concernent généralement la construction des centres de santé de base et leur gestion ou cogestion dans laquelle les maires de la majorité des pays de la sous-région se sont investis.



Les gouvernements locaux peuvent aussi être associés à la planification du secteur au niveau local. De même, rares sont les ministères de la santé qui ont opéré des délégations de crédit au profit de leurs propres services déconcentrés, ce qui aurait pourtant permis à ceux-ci de mieux structurer leur appui aux communes. Le Niger et le Burkina Faso (et le Mali avant 2012) sont à mentionner.¹¹

Outre la maîtrise d'ouvrage, les gouvernements locaux sont impliqués dans la gestion du service avec des degrés variables de responsabilité.

Eau potable. Il convient ici de distinguer deux situations distinctes : en milieu urbain, même si la décentralisation invite les gouvernements locaux à intervenir dans le secteur, la production, la distribution et la régulation relèvent exclusivement du niveau national. Tous les pays appliquent ce modèle puisque le domaine de l'eau est considéré, au même titre que l'énergie, comme une activité en situation de monopole naturel où les économies d'échelle sont très fortes. En milieu rural et en milieu urbain périphérique, la situation est différente. Face à l'absence d'infrastructures, des mini-équipements d'adduction en eau potable ont été

développés, bien souvent à l'initiative et avec le soutien des partenaires extérieurs. Les gouvernements locaux sont alors invités à intervenir, notamment en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage de ces équipements. Dans le cadre du renforcement de capacités des gouvernements locaux, les services de l'État peuvent assurer dans un premier temps une maîtrise d'ouvrage déléguée afin qu'un transfert de compétences puisse se faire.

Assainissement liquide et solide. Les États sont chargés de définir les grandes orientations en matière d'assainissement et d'hygiène, bien souvent en marge des questions d'eau potable. Les gouvernements locaux restent responsables de retranscrire ces politiques au niveau local, puis d'organiser et de mettre en œuvre des systèmes de gestion du service sur leur territoire. Sans doute parce que cette dernière constitue une véritable mission de proximité, ce domaine s'avère relativement bien décentralisé. De plus, il s'agit d'une problématique assez récente, rendue centrale avec l'explosion urbaine des villes africaines et relevant à la fois de considérations environnementales et sanitaires (or les relations entre les ministères en charge de ces deux secteurs peuvent parfois être conflictuelles), ce qui

11 En Afrique de l'Ouest, les exemples de services inclusifs offerts de manière durable les plus documentés concernent les services de santé de première ligne au Bénin, en Guinée et au Mali. (Mehrotra, 2006).

pourrait expliquer pourquoi les services de l'État ont généralement peu développé cette compétence en leur sein.

Eaux de ruissellement. Même les grandes villes ne disposent pas d'un système complet d'égouts, et les systèmes de drainage des eaux pluviales souffrent souvent d'un manque de coordination entre les acteurs locaux et les ministères des Travaux publics, généralement en charge de leur construction (en marge des investissements routiers). Les municipalités sont en charge de l'entretien des infrastructures couvertes et non couvertes (caniveaux, égouts, canaux). Celui-ci est réalisé, dans la plupart des cas, très ponctuellement (peu de temps avant la saison des pluies) soit en régie par les services techniques de la ville, soit par contrat avec des opérateurs commerciaux. L'initiative privée et communautaire n'est pas en reste, puisqu'elle assure spontanément une grande partie des travaux notamment dans les quartiers sous-équipés, régulièrement victimes d'inondations (entretien et création de drains aux abords des routes en terre).

Gestion des eaux usées. L'assainissement collectif (par un système organisé d'égouts et de stations d'épuration) des villes africaines est très minoritaire. Des villes comme Dakar et Ouagadougou ont un système bien développé, mais celui-ci couvre un territoire très limité de la ville. Au Nigéria, seules deux villes disposent d'un tel système d'assainissement liquide. Dans ce cas, la livraison du service est assurée par l'État, par délégation à des organismes publics ou semi-publics nationaux (Office National d'Eau et d'Assainissement au Burkina Faso). Si la contractualisation a lieu entre l'État et ces organismes, les gouvernements locaux collaborent régulièrement avec ces organismes notamment pour développer des actions de sensibilisation à l'hygiène dans les quartiers. C'est aussi

vers eux qu'on se tourne, le plus souvent sans succès, pour des actions d'entretien.

Les gouvernements locaux sont donc chargés de planifier et de mettre en œuvre des politiques publiques qui vont dans ce sens (construction de latrines améliorées dans les lieux publics, incitation des populations à construire des latrines individuelles, etc.). Mais, sauf pour le cas du Bénin et du Burkina Faso, elles restent peu accompagnées par les services de l'État, et sont financées exclusivement par les partenaires extérieurs en milieu rural et dans les quartiers spontanés des villes.

Gestion des déchets solides. On retrouve ici un schéma similaire, dans le sens où la compétence est véritablement dévolue aux gouvernements locaux. Ceux-ci sont amenés à prendre en charge la réalisation du dispositif de gestion des ordures (ramassage, stockage, enfouissement ou parfois valorisation par compost ou recyclage), mais doivent également collaborer avec les opérateurs privés et communautaires déjà existants.

Les activités de gestion des déchets sont souvent peu rentables et les municipalités sont confrontées à des contraintes budgétaires fortes. Si le service est réalisé en régie (comme c'est le cas dans de nombreuses municipalités ouest-africaines), celui-ci s'avère de moins en moins viable financièrement. Ainsi, certaines formes de délégation ont vu le jour.

Secteur routier. Au final, dans bien des cas, ce sont les services centraux et déconcentrés de l'État (ou les agences d'exécution sous tutelle de l'État) qui assurent la gestion des infrastructures routières bitumées et réalisent l'entretien régulier des surfaces enrobées.

Transport de personnes et de marchandises. La décentralisation aboutit dans ce secteur à

une délégation des responsabilités en faveur des gouvernements locaux pour l'organisation et la régulation des transports urbains.

Secteur énergétique. La politique d'alimentation en électricité et sa distribution relèvent essentiellement de la compétence nationale. Toutefois, cette mainmise de l'État sur les affaires énergétiques est aujourd'hui à relativiser. En effet, dans un cadre de transition énergétique, les gouvernements locaux sont invités à participer de plus en plus à l'utilisation directe, à la fourniture et la gestion ainsi qu'à la promotion d'énergies renouvelables déployées à petite échelle (solaire, éolien). A ce stade cependant, rares sont ceux qui parviennent à répondre à ces sollicitations. Depuis une quinzaine d'années, l'Afrique de l'Ouest a également connu le développement d'approches multisectorielles pour assurer une meilleure coordination des programmes sectoriels et de leurs moyens financiers et humains, notamment dans les programmes d'électrification rurale : il s'agit de maximiser l'usage de l'électricité pour qu'elle contribue pleinement à la promotion du DEL, non seulement via la fourniture de services électriques destinés aux familles (secteur domestique), mais aussi via une meilleure valorisation de l'électricité dans les services collectifs sociaux et dans le secteur productif local, afin d'encourager l'atteinte des ODD (Club-ER, 2010). Le PNUD a joué un rôle clé dans ce domaine, notamment via la mise en place du Programme Régional Energie pour la Réduction de la Pauvreté (PREP) au Burkina Faso, au Niger, au Mali et au Sénégal ou via le programme de Plateformes Multifonctionnelles (PTMF) dédiées à la promotion des usages productifs (diffusées au Burkina Faso et au Niger, puis au Sénégal, en Guinée et au Ghana).

Secteur agricole. Une évolution notoire est constatée, celle de la prise en compte de la commune comme échelon de programmation

et interlocuteur privilégié. Ceci concerne principalement les actions liées au développement local, à l'aménagement et à la planification du territoire. On observe que dans une majorité des pays de la sous-région les services déconcentrés sectoriels acceptent de collaborer activement avec les gouvernements et les acteurs locaux (en Guinée-Conakry par exemple). De nombreux projets d'agrobusiness passant par le développement de chaînes de valeurs locales (notamment au bénéfice des jeunes et des femmes) ont été appuyés par les PTF au cours des dernières années. Ainsi, par exemple, le Projet d'appui à la promotion de l'entrepreneuriat agricole pour la transformation socio-économique des zones rurales, lancé en 2013 au Bénin, avec le soutien du PNUD, de l'ONUDI, de l'OIT et de la FAO, vise à faire de chaque zone agroécologique du pays un pôle de production agricole rentable et d'attraction des investissements socioéconomiques, sous l'effet de l'émergence de réseaux dynamiques de PME agricoles.

2.1.2 Décentralisation de l'offre de services

Le tableau ci-dessous analyse, sur la base de la documentation existante, l'état des transferts de compétences au profit des gouvernements locaux et leur degré d'effectivité par secteur dans chacun des pays sous revue. Quatre pratiques relatives au partage des compétences et de l'offre effective des services locaux ont ainsi été identifiées. Cependant, les informations répertoriées ne permettent pas d'établir le niveau d'exercice de ces compétences par les gouvernements locaux. On constate aussi que pour ces derniers, la fourniture de service s'arrête souvent à l'accès au service au sens de « mise à disposition de l'équipement ». La qualité du service n'entre que rarement en jeu.

Tableau 5. Niveau d'engagement dans la décentralisation de la fourniture des services

Etat et degré d'effectivité des transferts	Pays	Observations sur les secteurs en « retard »
<p>La décentralisation est en bonne voie. Le partage prévu et effectif des compétences concerne les services de proximité (équipements marchands, eau et assainissement liquide et solide) et les services « généralement » aux mains des États (santé, éducation, transport).</p>	Mali	<p>La décentralisation du secteur énergétique n'est pas effective. La décentralisation du transport est partiellement effective.</p>
	Burkina Faso	<p>La décentralisation du secteur des transports est partiellement effective. La décentralisation du secteur énergétique et de la santé n'est pas effective.</p>
<p>La décentralisation est à améliorer. Le partage prévu des compétences concerne une grande partie des services locaux étudiés, mais son effectivité concerne seulement les services de proximité. Les autres services restent généralement dans les mains des États (santé, éducation, transport).</p>	Ghana	<p>La décentralisation du secteur énergétique n'est pas prévue. Les compétences en matière de santé, d'éducation et de transport sont réalisées par les Districts en tant qu'organe exécutif des services de l'État.</p>
	Bénin	<p>La décentralisation du secteur énergétique n'est pas prévue. La décentralisation sanitaire n'est pas effective La décentralisation du transport, de l'éducation et des équipements marchands est partiellement effective.</p>
	Sénégal	<p>La décentralisation du secteur énergétique et hydraulique n'est pas prévue. La décentralisation du transport est partiellement effective.</p>
	Sierra Leone	<p>La décentralisation du secteur énergétique n'est pas prévue. La décentralisation des autres secteurs est partiellement effective.</p>
	Côte d'Ivoire	<p>La décentralisation du secteur énergétique n'est pas prévue. La décentralisation du secteur de la santé et de l'éducation n'est pas effective. La décentralisation du secteur des transports est partiellement effective.</p>
	Guinée	
	Niger	<p>La décentralisation du secteur énergétique n'est pas prévue. La décentralisation du secteur de la santé, de l'éducation et des transports n'est pas effective.</p>
	Mauritanie Togo	
<p>La décentralisation reste timide. Le partage prévu des compétences reste très limité aux activités de proximité et l'effectivité de celles-ci demeure difficile</p>	Cap-Vert	<p>La décentralisation du secteur de la santé, de l'éducation, des transports et de l'énergie n'est pas effective.</p>
	Libéria	<p>La décentralisation du secteur énergétique, de la santé et de l'eau-assainissement reste très fragile.</p>
	Nigéria	<p>Les états sont en général responsables de toutes les compétences, certains états transfèrent partiellement leurs compétences en matière d'hydraulique et d'assainissement rural, ainsi que de gestion des marchés.</p>
<p>La décentralisation n'est pas ou très peu effective.</p>	Gambie	<p>Pourtant prévue, la décentralisation n'est pas effective sauf partiellement en matière d'assainissement.</p>
	Guinée B.	<p>La décentralisation n'est pas effective et tous les secteurs montrent des « retards » importants.</p>

Parce qu'elle reste schématique, cette catégorisation peut s'avérer trompeuse. S'il est vrai que la décentralisation demeure timide au Cap-Vert, les résultats économiques du pays, et sa performance en matière d'OMD doivent être signalés : ils apparaissent en effet largement plus significatifs que les progrès réalisés en matière de décentralisation (Sanches, 2010). Fait unique en Afrique subsaharienne, les municipalités capverdiennes avaient choisi de faire des OMD leur cadre d'action commune. L'utilisation de ce qu'on qualifie de matrice de convergence permet de déterminer quelles municipalités (ou quartiers) manifestent des retards sur quels indicateurs, et ainsi de calibrer le programme national d'investissement en tenant compte de ces spécificités. Les caractéristiques particulières du Cap-Vert rendent sans doute difficile une utilisation de cette approche dans des pays comme le Nigéria ou le Mali. Par contre, ces mêmes caractéristiques font du pays un cas unique de quasi-expérience de laboratoire selon le modèle prôné par Esther Dufflo (2012). Autre exemple posant question, celui du Nigéria, que son statut d'Etat fédéral (sans parler de son poids démographique) place dans une catégorie à part : dans les Etats fédéraux, il est en effet fréquent

de voir le palier intermédiaire (*States, Provinces, Landers*) occuper près de 100 % d'un champ de compétences aux dépens à la fois du palier central et du palier local. Comment alors juger du degré de décentralisation de ces pays ?

2.1.3 Politiques sectorielles et fourniture de services publics

Contrairement à une image répandue, le transfert des compétences n'est pas assimilable à un jeu à somme constante, où ce qui est « gagné » par un acteur est nécessairement « perdu » par l'autre. Dans beaucoup de pays étudiés, les politiques et les stratégies nationales sectorielles ne sont pas en conformité – dans les documents et/ou dans la pratique – avec les textes et les politiques de décentralisation : bien que le rôle des gouvernements locaux dans la fourniture de services aux populations soit reconnu, ces politiques et les stratégies ne prévoient pas le transfert effectif des compétences de l'État vers les gouvernements locaux, pas plus qu'elles n'anticipent les transferts financiers nécessaires à l'exercice de ces compétences ou l'accompagnement sectoriel des gouvernements locaux pour renforcer leurs capacités.

Tableau 6 : Degré de respect du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation par les politiques sectorielles

Burkina Faso, Ghana, Guinée, Mali, Sénégal	Au minimum deux politiques sectorielles sur trois tiennent compte de la responsabilité des collectivités dans la fourniture de services et apportent des pistes pour l'opérationnalisation du partage de compétences.
Bénin, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Niger	Une politique sectorielle sur trois considère la responsabilité des collectivités dans la fourniture de services et apporte des pistes pour l'opérationnalisation du partage de compétences.
Gambie, Libéria, Nigéria, Sierra Leone,	Les politiques sectorielles peuvent considérer la responsabilité des collectivités dans la fourniture de services, mais ne proposent rien en matière d'opérationnalisation du partage de compétences.
Mauritanie, Togo, Guinée Bissau	Les politiques sectorielles ne tiennent pas compte de la responsabilité des collectivités dans la fourniture de services.

NB : Cette catégorisation prend en compte la décentralisation dans les politiques sectorielles mais n'évalue pas le caractère effectif de son application (pour cela, se reporter au tableau précédent).



Au Bénin, par exemple, en matière l'éducation, le document Plan décennal de développement du secteur de l'éducation PDDSE (2006-2015) pourtant actualisé en 2012 n'accorde qu'une place marginale aux collectivités, et ceci malgré l'adoption dès 2009 par le gouvernement d'une politique de décentralisation et de déconcentration, la PONADEC.

Au final, on estime que seul le Mali a mis en place un dispositif relativement complet (cadres constitutionnel, juridique, règlementaire avancés, acteurs institutionnels et outils d'accompagnement opérationnels) qui a été retranscrit dans les politiques gouvernementales sectorielles ayant trait aux services publics locaux. Pourtant, il n'est pas anodin de constater que les décrets d'application préparés en 2002 et visant à mettre en œuvre les réformes de décentralisation initiées dans le pays n'ont été adoptées qu'au bout de 10 ans. Cette concrétisation a par ailleurs résulté d'une pression interne et externe forte due aux faibles résultats des secteurs considérés (éducation, par exemple).

2.1.4 Modes de fourniture des services locaux

Services publics en régie. Suite aux indépendances, l'inefficacité des modèles de fourniture

centralisée de services publics a contribué au transfert de la responsabilité de certains services aux gouvernements locaux, parfois amenés à en assurer directement la fourniture. Par le système de régie directe, les gouvernements locaux assument la totalité des charges humaines, financières et matérielles du service, qui relèvent directement du budget de la collectivité. Il s'agit du modèle « classique ».

Initiatives communautaires. Des initiatives communautaires (souvent ignorées par le pouvoir central) ont également permis de pallier aux difficultés voire même à l'incapacité des organismes publics à fournir des services aux populations. Aujourd'hui la tendance est à une plus grande collaboration : ainsi, les structures communautaires jouent parfois le rôle d'opérateur de service dans un cadre régulé par les pouvoirs publics. Dans certains pays sahéliens, cette participation est même « institutionnalisée » puisque les gouvernements locaux se sont vus privés par la loi de certaines prérogatives en matière de fourniture de services. Enfin, la majorité des pays anglophones étudiés ont organisé leur décentralisation sur la base de la promotion du développement communautaire.

Initiatives privées. Face à l'insuffisance, voire à l'absence de services fournis par les pouvoirs publics, les initiatives privées se sont multipliées

sur le continent africain, tant dans l'économie formelle que dans le secteur informel. La fourniture de services locaux se fait ainsi notamment par le biais de petits opérateurs répondant à une demande extrêmement localisée, mais très forte, et le niveau de service rendu apparaît très hétérogène. Il est difficile aujourd'hui de rendre compte de l'impact réel de ces opérateurs privés tant ils demeurent souvent ignorés des politiques nationales, malgré leur rôle parfois primordial. Un des enjeux à venir consiste à formaliser l'économie informelle des services locaux afin notamment que les pouvoirs publics puissent contrôler la qualité du service rendu.

Partenariats public privé (PPP). Aujourd'hui, le rapprochement institutionnel des acteurs publics et privés et/ou communautaires est recherché, et des formes de partenariat sont mises en place afin que puissent cohabiter le principe de responsabilité légale du secteur public et les capacités managériales et d'initiative du secteur privé/communautaire. Dans sa forme institutionnelle, la coopération entre les secteurs public et privé peut se concrétiser au sein d'une entité distincte détenue conjointement par les deux partenaires (société d'économie mixte) ou par le biais de conventions définissant la forme du partenariat et les responsabilités de chaque partie. Il existe de nombreuses formes de partenariats attribuant des missions plus ou moins étendues aux partenaires privés, qui incluent la conception, le financement, la réalisation, la rénovation ou l'exploitation d'un équipement ou d'un service.

Il n'existe pas d'évaluations comparatives de la « performance » de ces divers modes de fourniture de services publics à l'échelle de plusieurs pays et de plusieurs secteurs. Cependant, plusieurs analyses démontrent que, dans la pratique et malgré des avantages théoriques confirmés par la science économique, aucun

de ces modes de fourniture de services publics ne s'avère à lui seul une solution parfaitement efficace, inclusive et durable. C'est particulièrement vrai pour l'Afrique subsaharienne, mais cela semble aussi l'être pour d'autres continents, pour les pays les plus pauvres comme pour les pays émergents. S'il est vrai que l'Afrique de l'Ouest a connu des échecs retentissants en matière d'implication du secteur privé dans la fourniture de services publics – le cas de l'énergie au Mali est sans doute le plus connu — ces échecs ne doivent pas faire oublier des succès moins flamboyants, comme celui du contrat d'affermage pour la fourniture d'eau au Niger (Blanc et Botton, 2011). Par ailleurs, les « échecs » africains en matière de PPP sont largement comparables à ceux observés en Colombie, au Liban ou en Argentine.

Le débat sur les PPP reste ouvert, et il faudrait peut-être accepter de l'envisager autrement qu'à la seule lumière de la rationalité économique. Ainsi, plutôt que de concentrer l'analyse sur les failles des deux partenaires, le Public et le Privé, il faudrait peut-être aussi examiner l'efficacité des deux grands modèles de partenariats qui ont présentement cours en Afrique et qui encadrent les relations entre les partenaires : le modèle français, qui repose sur une logique contractuelle qui fixe les droits et les obligations entre l'administration et l'opérateur et le modèle anglais, fondé quant à lui sur une logique de régulation sectorielle par un régulateur, dont la mission est de s'assurer que l'introduction de la concurrence dans un secteur profite effectivement aux consommateurs et ne laisse personne derrière (Hibou, Vallée, Blanc, 2011). Un regard croisé sur les travaux du Groupe de travail de l'Institut de la gestion déléguée (Tétart, Le Bris, 2008) portant sur la « nouvelle » contractualisation, de même que ceux portant sur la gestion des services essentiels et ceux sur les nouveaux modèles de régulation (Trémolet et Binder, 2010) permet d'envisager l'émergence de mo-

dèles hybrides au sein desquels coexistent des petits opérateurs, des grands groupes, des municipalités et des groupes associatifs à l'intérieur de systèmes de régulation décentralisés, et appuyés sur une vision de la contractualisation comme processus politique.

2.2 Financement des gouvernements locaux et des services publics

La décentralisation, par les transferts de responsabilités qu'elle implique, y compris en matière de fourniture de services publics, requiert notamment la mise en place de mécanismes de financement appropriés (en termes de montants, mais également de prévisibilité des ressources, de transparence des critères de répartition des allocations, etc.) afin de donner aux gouvernements locaux les moyens d'assumer les nouvelles missions qui leur sont dévolues. La « décentralisation fiscale » désigne à la fois ces processus de transferts de ressources que le transfert des pouvoirs de décision relatifs à la mobilisation de ces ressources. Bien qu'elle ait connu d'importants progrès, elle reste souvent limitée. Ainsi, le poids moyen des finances publiques locales dans les pays de l'UEMOA s'établit à peine à 1,3% du total des finances publiques (Yatta, Agossou, 2013) : la fourniture de services publics de qualité par les gouvernements centraux doit ainsi très certainement passer par une augmentation de leurs ressources. Sur ce point, le Rapport GOLD III sur l'accès aux services publics dans le monde (CGLU, 2013) suggère qu'en ce qui concerne l'Afrique un investissement annuel de l'ordre de 5 % du PIB du continent sera nécessaire au cours des 25 prochaines années pour le seul financement des services de base

dans les villes du continent. Actuellement, les investissements atteignent 2,5 % dont les deux tiers sont fournis par les Africains eux-mêmes.

Le rôle important des finances locales est souligné à travers les objectifs 11 (villes et collectivités durables) et 17 (partenariats pour les objectifs) des ODD. Ce dernier vise spécifiquement la mobilisation des ressources intérieures (17.1), qui inclut l'amélioration du recouvrement des impôts et des recettes locales.

2.2.1 Recettes et fiscalité locales

D'après les études existantes sur les finances locales dans la sous-région, le niveau général des ressources dont disposent les gouvernements locaux demeure très faible¹² et ne leur permet guère de remplir efficacement leurs obligations en termes de fourniture de services publics et d'investissements. Les recettes locales propres (recettes fiscales et non-fiscales et recettes rétrocédées) sont particulièrement faibles dans les pays d'Afrique de l'Ouest (surtout dans les pays francophones). Leur part dans le PIB s'établit à 0,5 % au Bénin et au Burkina Faso, 0,4% au Mali et 0,6 % en Mauritanie. Au Ghana, en Guinée et au Sénégal, les pourcentages avoisinent 1 % et atteignent au Cap-Vert (et au Cap-Vert seulement) 3,3 %¹³.

Dans une majorité de pays, le pouvoir fiscal des municipalités se trouve, de plus, considérablement limité par le rôle prépondérant du pouvoir central, même si certaines marges de manœuvre ne sont pas exclues : ainsi, au Bénin, bien que la définition des impôts locaux soit de la prérogative de l'Assemblée Nationale, la législation offre une certaine marge de

12 À cause de l'absence de données fiables, valides et longitudinales, les travaux permettant des généralisations à l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest demeurent inexistantes. La majorité des travaux porte sur les pays francophones (ou membres de l'UEMOA). Voir Yatta, Vailancourt, 2012 ; Yatta, 2009 ; Boko, 2008 ; Chambas, et al., 2009. Il existe aussi une importante littérature « nationale » sur certains pays, le Sénégal et le Ghana en tête, ainsi que le Nigeria, seul pays fédéral de la région. Dans ce dernier cas, l'opacité et la complexité du système des finances locales rend difficile de mener une étude de cas de ce pays dans la perspective des théories sur le fédéralisme et la décentralisation fiscale.

13 Toutefois, le pourcentage de prélèvements publics sur le PIB au Cap-Vert atteint 34 % contre seulement 19,3 % au Sénégal et 23 % au Ghana.

manœuvre aux communes, qui peuvent fixer les taux de certains impôts/taxes dans une fourchette donnée; par exemple, le taux de la taxe foncière unique se trouve dans une fourchette de 4 % à 8 %. Par ailleurs, la gestion de la chaîne fiscale, de la détermination de l'assiette des impôts et taxes à leur recouvrement, est souvent entièrement prise en charge par l'État, par le biais des services financiers déconcentrés. En pratique, les services des impôts ont en charge le recensement et l'évaluation de l'assiette, mais également la fixation des taux de prélèvement des différents impôts locaux. Le Trésor, quant à lui, joue le rôle de banquier des collectivités locales et, suivant les contextes, celui d'opérateur de recouvrement pour tous les taxes et impôts locaux. Notons que la situation n'est pas nécessairement plus claire, ni surtout plus favorable, aux gouvernements locaux dans un pays fédéral comme le Nigéria, où le gouvernement fédéral et les États sont responsables de la collecte de l'essentiel des impôts et taxes locaux. Toutefois, les gouvernements locaux nigériens peuvent aussi collecter certains droits et taxes locaux portant notamment sur le transport, le colportage, les marchés, les droits d'exploitation de véhicules de transport public. En outre, les administrations locales ont le pouvoir de lever des taxes locales afin d'augmenter les allocations financières du gouvernement central. Les subventions des États, y compris les fonds spéciaux et écologiques, sont également versées aux autorités locales sur la base des besoins.

2.2.2 Transferts intergouvernementaux

Tandis que dans les pays anglophones de la région les transferts effectués par les États centraux au profit des gouvernements locaux représentent en moyenne 75% des revenus de ces derniers, ce ratio est beaucoup plus faible dans les pays francophones, où il ne dépasse

pas les 30%. Les transferts intergouvernementaux servent principalement à financer des investissements (et non les dépenses courantes de l'administration locale). Par ailleurs, les fonds transférés par les gouvernements centraux semblent de plus en plus devoir être affectés à des tâches ou des postes budgétaires précis, ce qui réduit d'autant l'autonomie financière des collectivités et complique les procédures de contrôle. Malgré quelques innovations en Afrique de l'Ouest, les transferts intergouvernementaux continuent à être versés de manière quelque peu aléatoire, et selon des modalités qui ne vont pas dans le sens d'une meilleure gouvernance financière locale.

À côté des transferts intergouvernementaux, on trouve aussi des transferts implicites qui ne sont pas comptabilisés comme tels. Ces transferts concernent les dépenses locales directement prises en charge par le gouvernement central, en général les salaires des fonctionnaires du gouvernement central détachés localement et qui suppléent à l'absence d'une fonction publique territoriale, particulièrement dans les plus petites municipalités. Comme on peut s'y attendre, ces fonctionnaires sont rarement des militants de cette fonction publique territoriale toujours à l'étude après plus de vingt ans de discussion. Dans de nombreux cas, ils sont appelés à travailler sur des projets et programmes financés par les bailleurs et pour lesquels ils deviennent les coresponsables, avec les rémunérations à l'appui.

2.2.3 Dépenses locales et gestion financière et budgétaire

Les systèmes de gestion financière au niveau local demeurent déficients et, à part dans quelques cas (Accra, Kumasi, Dakar, Abidjan), ils ne permettent pas aux municipali-



PHOTO : ONU PHOTO/SEAN SPRAGUE/NIGERIA

tés ouest-africaines de disposer d'un portrait précis de leur situation financière. La plupart des collectivités et des gouvernements locaux produisent des comptes administratifs (mais pas de comptes de gestion), ce qui rend le contrôle beaucoup plus aléatoire. Dans les pays francophones, la tradition d'une reddition de comptes avec d'importants retards semble bien ancrée, alors même que l'accès du public à l'information, notamment dans les questions budgétaires, a fait d'importants progrès depuis les vingt dernières années.

En raison de leur caractère limité, les ressources financières des gouvernements locaux sont, en général, en grande partie allouées aux budgets de fonctionnement. Quant aux dépenses d'investissement, elles demeurent le plus souvent très faibles et sont par ailleurs souvent orientées voire contrôlées par les pouvoirs centraux. Dans tous les pays ouest-africains, l'autonomie budgétaire demeure en effet très limitée. Au Burkina Faso par exemple, le transfert de compétences décrit de façon pointilleuse les tâches locales que les gouvernements locaux doivent assumer, ne laissant guère de marge à la prise de décision locale. Dans les autres pays de la sous-région, les gouvernements locaux ont la possibilité théorique de pouvoir effectuer des ajustements à la marge – sur les fournitures

scolaires par exemple —, à condition de les financer sur leurs fonds propres.

Récemment, les pays d'Afrique de l'Ouest ont vu émerger des mécanismes novateurs de budgétisation participative, en particulier au Sénégal. Originaire de la ville brésilienne de Porto Alegre en 1989, la budgétisation participative peut être définie de façon générale comme la participation des citoyens au processus de prise de décision de l'allocation budgétaire et au suivi des dépenses publiques. Les experts estiment que près de 2500 gouvernements locaux dans le monde ont mis en place des budgets participatifs, aussi bien dans de grandes agglomérations comme New York, Paris, Séville et Lima, que dans des villes petites et moyennes dans des pays aussi divers que la Pologne, la Corée du Sud, l'Inde et le Bangladesh. D'après ces expériences, le budget participatif peut avoir un impact significatif notamment en matière d'amélioration du recouvrement des impôts (Beuermann et Amelina, 2011). Les citoyens sont en effet davantage disposés à payer des impôts lorsqu'ils perçoivent que leurs préférences sont effectivement prises en compte par les institutions publiques et que le niveau de dépenses en faveur des pauvres augmente (Touchton et Wampler, 2013). Au Sénégal, la budgétisation participative a été lancée dans

le cadre de la mise en place de l'Acte III de la décentralisation. Le projet Budget Participatif Sénégal initié par l'ONG Enda ECOPOP, en collaboration avec le Programme National de Développement Local (PNDL) et le soutien de plusieurs bailleurs (dont ONU Femmes) couvre 105 collectivités locales sur l'ensemble du territoire et vise à permettre aux citoyens de participer à la planification des besoins et priorités en matière d'investissements à caractère socio-économique¹⁴.

2.2.4 Finances locales dans les Etats fragiles

Mis à part le Libéria, et dans une moindre mesure la Sierra Leone et l'Ouganda, les pays fragiles d'Afrique subsaharienne ont rarement fait des finances locales l'une de leurs priorités (Searle, 2011). Par contre, on a observé que dans plusieurs de ces pays, la situation financière des gouvernements locaux a pu se maintenir durant toute la période de conflit dans la mesure où les gouvernements locaux ont souvent réussi à mobiliser des recettes locales et ont parfois même continué à recevoir des appuis de la part de l'État central. Ainsi, en Mauritanie par exemple, l'amélioration du cadre institutionnel et le renforcement des capacités figurent parmi les interventions relatives à la réorganisation de l'administration territoriale entreprises dans les dernières années. On citera par exemple le Fonds Régional de Développement (FRD) qui est passé de 3 milliards MRO en 2011 à 3,5 milliards MRO en 2015. A cela s'ajoutent d'autres projets et programmes financés par l'Etat et ses partenaires, en cours de mise en œuvre et financés par des moyens substantiels.

Paradoxalement, la réinsertion des gouvernements locaux dans le circuit national de la fiscalité locale n'est pas le problème le plus urgent

et le plus complexe auquel doivent faire face les gouvernements locaux, souvent amenés à se concentrer dans un premier temps sur le démantèlement de circuits financiers locaux alimentés par des trafics illicites (drogues, armes, diamants). Dans la zone sahélienne qui va du Mali au nord-est du Nigéria, ces trafics sont souvent associés à des pratiques d'exactions et d'enlèvements dont l'impact est d'autant plus important qu'il est concentré localement. Comme le montre l'expérience malienne, il est extrêmement difficile de revenir à une fiscalité locale « normale » une fois que des circuits parallèles ont eu l'occasion de s'installer.

Bien qu'il semble crucial de ne pas s'engager dans des programmes complexes de renforcement des capacités de planification budgétaire et financière des gouvernements locaux dans des contextes fragiles, la nature, la forme et l'ampleur des opérations d'appui à la gestion financière locale dépendent largement des rapports de force et des jeux d'acteurs dans chaque pays. Les succès accomplis par les gouvernements locaux de la Sierra Leone dans la mise en place d'une réforme en profondeur de la taxe foncière quelques années à peine après la fin de la guerre civile suggère que l'adoption d'une approche proactive dans un climat de sortie de crise peut s'avérer décisive. Les dirigeants politiques locaux, pourtant sans expérience et aux prises avec une situation de grande instabilité, se sont révélés capables de mener à bien une réforme qui entraîna une augmentation de leurs revenus autonomes sans précédent. Le succès inattendu d'une telle réforme, d'abord jugée impossible à mettre en place dans un pays ravagé comme la Sierra Leone où les gouvernements locaux avaient été abolis en 1972 pour cause de corruption et d'inaction généralisées, s'explique notamment par les facteurs suivants (Jibao et Prichard, 2016) :

14 <http://budgetparticipatifseneal.com>

- i. Etroitesse des liens entre les élites politiques, anciennes et nouvelles et les élites économiques, qui a contribué à la soudaine éclosion de cette volonté politique ;
- ii. Adhésion des partis d'opposition : de manière générale, les conseils municipaux proches des partis d'opposition au niveau national ont enregistré de meilleurs taux de collecte des taxes locales (et en particulier de la taxe sur la propriété) que les conseils proches du parti au pouvoir dans la capitale. Ce résultat contre-intuitif s'explique par la crainte de ces conseils de voir leur part des transferts intergouvernementaux faiblir. Ils se sont donc efforcés de se prémunir contre une telle éventualité en mobilisant davantage de ressources, question de pouvoir continuer à offrir un niveau satisfaisant de services publics et ainsi de ne pas être pénalisés aux prochaines élections locales ;
- iii. Mise en place d'un « pacte fiscal » entre l'administration locale et les citoyens, qui a favorisé une plus grande transparence dans la collecte des impôts ainsi que dans les dépenses publiques.

2.3 Conclusions et recommandations

Malgré les apparences, la décentralisation fiscale a progressé en Afrique de l'Ouest durant les vingt dernières années. Certes, la base fiscale des gouvernements locaux demeure extrêmement limitée, mais elle existe. En termes d'autonomie fiscale, nous restons cependant loin du compte. Les revenus dont disposent les gouvernements locaux de la région demeurent faibles, et si l'on constate des progrès dans les transferts intergouvernementaux, on constate aussi que les possibilités de mobilisation de revenus localement demeurent

très faibles et souvent sans commune mesure avec l'élargissement du champ d'activités et de compétences des gouvernements locaux dans les dernières décennies. Cette inadéquation du niveau de ressources locales avec l'étendue des missions dévolues aux gouvernements locaux explique en partie la faible qualité des services locaux à l'échelle de la sous-région, malgré certains progrès illustrés notamment par l'atteinte, en partie tout au moins, de certains ODD.

Tant que les politiques de décentralisation n'auront pas débouché sur des cadres législatifs cohérents et n'auront pas fourni aux gouvernements locaux les capacités financières et administratives nécessaires pour remplir leurs responsabilités, on ne peut guère s'attendre à ce que ces gouvernements soient actifs sur le front de la livraison des services publics locaux. Toutefois, moins ces gouvernements arrivent à faire la preuve de leur utilité et plus les citoyens s'en éloignent. Très rapidement, citoyens et politiciens n'ont plus alors aucun intérêt à voir la décentralisation réussir : une décentralisation inaboutie (notamment en matière de transfert des ressources financières adéquates) peut donc à terme renforcer la centralisation des pouvoirs et décourager les velléités de réforme.

Au vu de ces conclusions, la présente étude suggère que la mise en place de systèmes garantissant un financement adéquat des gouvernements locaux leur permettant de remplir leurs attributions constitue une condition clé du renforcement de la gouvernance locale et d'une fourniture de services efficaces, préalablement indispensables à la localisation des objectifs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 14, 15 et 17 des ODD. Les recommandations qui suivent sont formulées en tenant compte de ces objectifs.

Recommandation 2.1 : Assurer un transfert progressif de ressources aux collectivités locales en adéquation avec les compétences transférées.

Comme dans d'autres régions d'Afrique et du monde, les responsabilités en matière financière et de fourniture de services des gouvernements locaux gagneraient à être transférées progressivement à travers une approche phasée sur plusieurs années. Dans un premier temps, les gouvernements peuvent assumer la responsabilité sectorielle de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure avant d'en assumer la responsabilité financière et de prendre en charge la construction des infrastructures et des réseaux. Le transfert graduel de responsabilités intervient à mesure que les gouvernements locaux développent les capacités adaptées pour répondre à leurs nouvelles missions. Dans un second temps et si les gouvernements locaux remplissent des conditions prédéfinies, ils pourront assumer un rôle financier plus important dans la gestion des compétences décentralisées. Les critères suivants pourraient être établis : que les gouvernements locaux présentent de bons résultats financiers durant au moins quelques mois, qu'ils informent en temps opportun les ministères chargés des finances publiques de leurs bons résultats (également confirmés par le ministère concerné), qu'ils n'aient pas d'arriérés de paiement significatifs. La réalisation de chaque critère serait évaluée et permettrait graduellement aux gouvernements locaux d'acquiescer des responsabilités et des ressources accrues allouées par le gouvernement central. La définition de critères de performance adaptés aura un caractère incitatif et encouragera les gouvernements locaux à participer à la réalisation des ODD, sans servir d'alibi à des pouvoirs centraux réticents à concrétiser les réformes de décentralisation.

Recommandation 2.2 : Elaborer une planification multi-niveaux des services de base.

La fourniture de services publics locaux de qualité n'est pas uniquement fonction du niveau de ressources dont disposent les gouvernements locaux. Elle dépend également de leurs capacités à concevoir et à mettre en œuvre une planification stratégique intégrée, en coordination avec les différents ministères et les services déconcentrés de l'Etat d'une part, en lien avec les stratégies et la planification du développement urbain d'autre part. On peut, à cet égard, imaginer une démarche en trois étapes visant l'élaboration :

- i. d'une *loi/charte nationale sur les services publics locaux* : sur la base d'un examen de plusieurs dispositifs de fourniture des services locaux déjà en place et opérationnels, celle-ci définira le rôle et les engagements du gouvernement central, sa vision de la décentralisation et des services locaux ayant vocation à être fournis aux habitants, des propositions de financement, les clarifications qui s'imposent au chapitre de la définition des compétences, les responsabilités des gouvernements locaux et des autres intervenants, des engagements pour la mise à disposition des services déconcentrés, le dispositif de suivi, etc.
- ii. de *schémas locaux (ou régionaux) des services publics* précisant le panier de services publics auxquels les citoyens doivent avoir accès (qui dépendra de l'importance de la collectivité, de sa localisation, du tissu économique local, du nombre d'habitants, etc.). Ces outils permettront de comparer (notamment à l'intérieur d'un même pays) l'offre de services locaux d'une collectivité locale à une autre. Il est également important de se doter

d'un mécanisme permettant d'estimer les coûts, directs et indirects, de ce panier et d'une évaluation des services pouvant être offerts. Dans certaines limites, chaque gouvernement local devrait pouvoir déterminer, en collaboration avec les services déconcentrés de l'État, le panier de services que les citoyens d'un territoire donné sont en droit de recevoir. Ces schémas devront aussi spécifier les ressources dont disposent les gouvernements locaux et qu'ils choisissent d'affecter aux services publics suite à des transferts du gouvernement central ou une plus grande mobilisation de leurs ressources locales. Chaque schéma comprendra des propositions quant aux modes de fourniture des services, aux modalités de co-production avec les services déconcentrés et le secteur privé, aux contributions des usagers, etc.

- iii. de plans d'amélioration des services locaux de base, qui auront vocation à être mis en œuvre dans un nombre significatif de juridictions. A intervalle donné (par exemple, tous les 10 ans), toutes les collectivités locales d'un pays devraient pouvoir bénéficier d'un plan d'amélioration et de la mise en place d'un schéma local de services publics.

Recommandation 2.3 : Mieux appréhender l'état des services publics locaux et mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation des performances des collectivités locales et du développement local.

Placer, dans le sillage des ODD, les services publics locaux au cœur du processus de décentralisation et du développement durable exige au départ une connaissance détaillée de la situation qui prévaut dans chaque pays. Or, actuellement, l'état des connaissances empiriques

en la matière dans les pays ouest-africains reste très lacunaire, ce qui rend difficile le processus de prise de décision : les données sont essentiellement disponibles à l'état agrégé, et très peu d'informations sont produites au niveau local alors que, comme le montre le processus de localisation des ODD, cette échelle est indispensable à prendre en compte pour concevoir et mettre en œuvre des politiques de développement territorial efficaces. La définition de bases de référence et d'indicateurs cohérents articulés à différents niveaux apparaît primordiale pour assurer une coordination entre la planification des investissements à l'échelle nationale et sectorielle et les planifications locales (et évaluer de manière plus fine et réaliste le coût des transferts de compétences à mettre en œuvre en contexte de décentralisation). Il est vrai qu'il existe déjà dans la sous-région des instruments permettant d'établir des états des lieux du fonctionnement réel des gouvernements locaux, comme le Système d'analyse institutionnelle et financière des collectivités locales, SAFIC (FENU, 2006) ou l'Enquête sur le secteur public local (Urban Institute, 2013).

Comme tout processus de changement, la concrétisation de la décentralisation et la promotion du développement local nécessitent un suivi et une évaluation continus. Là encore, la production de mécanismes et d'indicateurs de suivi (notamment liés à la mise en œuvre des ODD) est indispensable pour suivre l'impact de la décentralisation et les progrès réalisés en matière de développement local (y compris en matière de données relatives à la desserte, la qualité, etc. des services publics locaux), ainsi que des évaluations de la gouvernance locale. Les évaluations susceptibles d'être réalisées sur la base de ces indicateurs pourront ainsi donner lieu à des recommandations en matière de la réalisation des ODD et permettront d'éclairer le dialogue sur les poli-

PHOTO : ONU PHOTO/EVAN SCHNEIDER/BURKINA FASO



tiques publiques de décentralisation analysées au chapitre 1.

2.3.1 Etats fragiles et touchés par des conflits

L'état des services publics et leur financement dans les pays fragiles ou en sortie de crise n'a pas fait l'objet ici d'une réflexion poussée. Les enseignements tirés d'une brève analyse de la situation de la Sierra Leone, du Liberia, de la Guinée et de la Côte d'Ivoire permettent cependant de formuler les recommandations suivantes.

Recommandation EFTC 2.1 : Impliquer les gouvernements locaux dans la mise en place de systèmes transitoires de fourniture de services.

Les solutions transitoires mises en œuvre dans le contexte d'Etats fragiles ou en situation de conflits pour fournir des services aux populations devraient, si la situation le permet, impliquer autant que possible les gouvernements locaux. S'ils en ont les capacités, ces derniers pourraient être chargés de coordonner les efforts des pouvoirs publics et des agences gouvernementales, mais aussi d'associer au

processus les réseaux informels de fourniture de services. Cette coordination pourrait passer par le biais de plateformes locales et/ou multi-niveaux et multisectorielles. Il s'agira toujours de procéder au cas par cas sur la base de la situation existante dans chaque pays, en prenant soin de ne pas raviver les tensions et les conflits.

Recommandation EFTC 2.2 : Renforcer les finances locales et lutter contre la corruption à l'échelle des gouvernements locaux.

Sans un renforcement des finances locales, la capacité des gouvernements et des acteurs locaux à engranger des dividendes de la paix et à restaurer la confiance de manière durable semble sérieusement compromise. Des mécanismes de subventions allouées en fonction de critères d'autonomisation des femmes, de participation citoyenne (à travers par exemple le budget participatif), de consolidation de la paix, de rétablissement des activités écono-

miques, peuvent être mis en place en ce sens. Accompagner le renforcement des finances locales semble primordial dans les situations de fragilité et de conflit où la corruption peut être généralisée, surtout si les économies de guerre prévalent. Fox (2007) souligne ainsi l'importance pour ces pays de préciser rapidement la répartition des sources de revenus et des responsabilités (dépenses) afin d'empêcher les différentes parties d'imposer des arrangements qui avaient lieu durant le conflit, ou de se positionner pour obtenir des avantages ultérieurs. Dans ces situations où les tensions intercommunautaires sont particulièrement fortes au niveau local ou s'il existe d'importantes sources de revenus en litige – c'est souvent le cas avec les ressources naturelles — cette situation peut s'avérer explosive : une clarification rapide des règles du jeu (en matière de distribution des ressources et de partage des compétences à différentes échelles) menée sur une base aussi inclusive et consensuelle que possible s'avère donc déterminante.

Chapitre 3 : Développement économique local



PHOTO : ONU PHOTO/BASILE ZOMA/CÔTE D'IVOIRE

Ce chapitre s'intéresse aux initiatives d'appui au développement économique local (DEL) tel qu'elles ont pris forme en Afrique de l'Ouest. À l'aune des projets initiés dans la sous-région, il s'attache à définir les objectifs, les enjeux et les contraintes du DEL, lequel n'est pas réductible à la seule dimension économique du développement. Il s'intéresse également aux acteurs du DEL et notamment au rôle crucial des gouvernements locaux en la matière et s'intéresse aux différentes échelles de sa mise en œuvre avant de proposer des recommandations.

Le développement économique est un pilier essentiel du développement local durable. Si les opportunités économiques et la compétitivité des territoires ne sont pas prises en compte, il est peu probable que la fourniture de services socio-économiques puisse être durablement améliorée, dans la mesure où les sources de financement ne seront pas elles-mêmes garanties. Le développement économique local a été clairement identifié comme un enjeu clé du développement durable par le biais des objectifs 1 (pas de pauvreté), 8 (travail décent et croissance économique) et 9 (industrie, innovation et infrastructures) des ODD.

Au niveau local, le développement économique local (DEL) est un facteur clé d'amélioration de l'économie et de la compétitivité locales, ainsi que du taux d'activité et de la qualité des emplois. Une approche au DEL durable dépasse la perspective économique car elle contribue également à renforcer la participation locale et contribue à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Le DEL implique des acteurs opérant à plusieurs niveaux et dans différentes sphères : État central, secteur privé, société civile, etc., et agit également sur le développement structurel au niveau local, de

même que sur le développement des compétences, etc.

Cette chapitre s'intéresse aux initiatives de DEL mises en place en Afrique de l'Ouest, identifie les défis en jeu et propose des recommandations pour y faire face. La question de la reprise économique locale est envisagée à l'aune de l'expérience des États fragiles et touchés par les conflits, dans la chapitre consacrée aux recommandations.

3.1 Définition

Le -DEL ne se réduit pas au développement local ou à l'économie locale. L'Accord de Cardiff sur le Développement Economique Local (2011) définit en effet ce dernier comme « un processus qui rassemble et exploite les ressources locales pour une croissance économique durable ». Le DEL s'entend comme un processus participatif dans lequel les populations locales de différents secteurs travaillent ensemble pour stimuler l'activité commerciale locale afin d'aboutir à une économie résiliente et durable. C'est un moyen d'aider à créer des emplois décents et à améliorer la qualité de vie de tous, y compris des populations pauvres et marginalisées (ONU-HABITAT, 2005).

Sur le continent africain, le concept a notamment été introduit par les institutions de développement international (PNUD, FENU, 2012 ; Banque mondiale, 2010), qui en proposent une définition articulée autour des trois éléments suivants : primauté du territoire pour le développement local, croissance inclusive et durable, prise de décision basée sur une coordination multi-sectorielle et des partenariats multi-acteurs :

- i. dynamisation des activités économiques à l'échelle d'un territoire donné à travers

l'utilisation et la valorisation des ressources locales (mais aussi la gestion des contraintes et des enjeux locaux). L'amélioration de la compétitivité des territoires s'accompagne également de la promotion d'un développement plus équilibré à l'échelle des différentes régions de chaque pays ;

- ii. amélioration de la qualité de la vie des citoyens (y compris des populations les plus défavorisées) par la promotion d'une croissance inclusive et durable, créatrice d'emplois et apte à encourager une redistribution plus équitable des revenus, à mieux lutter contre les inégalités et à réduire la pauvreté ;
- iii. coordination de l'ensemble des acteurs de l'écosystème local (partenaires publics, secteur privé, organisations de la société civile, etc.) pour la définition et la mise en œuvre de stratégies de développement intégrées.

On constate des divergences d'approche en matière de DEL entre les tenants du renforcement de la compétitivité territoriale et les partisans d'une perspective plus communautaire, prégnante dans la grande majorité des pays d'Afrique de l'Ouest, et en particulier dans les pays de tradition francophone : l'accent est alors mis sur la collaboration plutôt que sur la compétition entre territoires. D'autres divergences sont dues à l'ampleur des initiatives prises sous le label du DEL : alors que les projets DEL sont susceptibles de cibler des projets de grande envergure (impliquant de grandes infrastructures de transport par exemple), la majorité des projets et des programmes de DEL initiés en Afrique de l'Ouest sont de taille plus modeste.

3.2 Gouvernements locaux et autres acteurs du DEL

Le DEL est donc basé sur le postulat que chaque territoire possède des avantages comparatifs souvent sous-exploités, qui peuvent être mis en valeur (Mensah et al., 2013a) notamment via une « utilisation optimale du capital humain, financier et naturel d'un territoire donné et de son utilisation stratégique » (FENU, 2012). Les acteurs locaux apparaissent comme incontournables dans la concrétisation du DEL. Les gouvernements locaux, en particulier, y contribuent à plusieurs titres, notamment à travers la fourniture de services sur lesquels s'appuieront les entreprises locales pour leurs activités de production et de distribution. Les gouvernements locaux peuvent également participer à la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel propice au développement. Leur position à la croisée entre différents types d'acteurs (ministères, pouvoirs déconcentrés, secteur privé, acteurs non institutionnels, etc.), agissant à différentes échelles, fait par ailleurs d'eux des acteurs clés dans (i) la création et l'animation d'espaces de dialogue et d'échange pour la co-construction d'une vision commune et d'une stratégie du DEL, et dans (ii) la création de partenariats pour la mise en œuvre de cette stratégie (Smoke, 2007).

Bien entendu, et en raison de leurs capacités financières limitées, les gouvernements locaux ne peuvent mettre en place des infrastructures de grande envergure. Par conséquent, le développement local dépend également de conditions macro-économiques et institutionnelles plus vastes sur lesquelles les gouvernements locaux n'ont guère de contrôle. Il dépend aussi d'une bonne articulation de l'action publique à différentes échelles (nationale, locale, mais

aussi régionale), ainsi que de l'engagement d'autres acteurs locaux, notamment du secteur privé (secteurs formel et informel), mais aussi les ONG, les collectifs d'habitants, etc. Initiée en 2005 tant au Nord qu'au Sud, l'initiative ART (*Appui aux réseaux territoriaux et thématiques de développement humain*) illustre l'importance de la mise en réseau et de la mise en place d'un cadre propice au développement de partenariats entre les divers acteurs infranationaux impliqués dans le développement territorial. En Afrique subsaharienne, les initiatives ART lancées au Sénégal, en Mauritanie, au Gabon et au Mozambique visaient à fournir à l'ensemble des intervenants (municipalités, régions, associations, réseaux, ministères, agences gouvernementales) un cadre opérationnel leur permettant « d'organiser » leur coopération et d'y insuffler un minimum de cohérence. Dans la région de Louga au Sénégal, ART intervient avec le PNUD, le FENU et la Coopération luxembourgeoise à travers un ambitieux programme de développement régional visant à renforcer les capacités des acteurs locaux à tirer le meilleur parti possible de la présence de nombreuses coopérations décentralisées espagnoles, françaises et italiennes.

Le secteur privé (y compris les petites et moyennes entreprises) joue un rôle clé dans le développement d'initiatives réussies en matière de DEL, notamment en matière de création d'emplois. Il n'en demeure pas moins que le secteur privé, dont l'objectif principal consiste à générer des profits, déploie des logiques d'investissement qui diffèrent fortement de celles du secteur public. De nouvelles initiatives privées émergent cependant, davantage axées sur la notion de développement social, à travers l'affirmation d'entreprises sociales et inclusives. Susceptibles de contribuer à des objectifs sociaux et environnementaux,

celles-ci contribuent souvent à la fourniture de services publics en matière de santé, d'éducation, d'accès à l'eau, d'assainissement et d'énergie.

Une entreprise inclusive intègre des personnes à faibles revenus dans sa chaîne de valeurs. Le rapport du PNUD intitulé *Révéler les richesses cachées de l'Afrique : créer des entreprises inclusives pour une prospérité partagée* a identifié quatre dimensions clés pour encourager le développement des entreprises inclusives, à savoir : la diffusion de l'information, la mise en place de mesures d'incitation, la recherche d'investissements, et le soutien à la mise en œuvre (PNUD, 2013b).

L'un des principaux défis réside dans la meilleure façon d'impliquer le secteur privé dans les processus de DEL. Les gouvernements locaux peuvent encourager cette implication, mais en partie seulement, dans le sens où la mise en place d'un cadre incitatif véritablement efficace passe souvent par une coordination à plus grande échelle et à plusieurs niveaux, y compris à travers la mise en place d'infrastructures adéquates et/ou d'un cadre juridique favorable, d'un accès facilité aux financements, etc.

3.3 Champ d'intervention et démarche DEL

La démarche DEL utilise donc les ressources locales et les avantages comparatifs d'un territoire donné pour créer des emplois décents et maintenir une croissance économique inclusive et durable. Bien que fondé sur la reconnaissance de la primauté du territoire, le DEL poursuit aussi des objectifs de réduction de la pauvreté et de bien-être des citoyens. Sa conception et sa mise en œuvre visent à multiplier les espaces de dialogue entre les différents groupes, de manière à

permettre à tous de participer activement dans le processus de prise de décision. Tous les groupes et les organisations de la société constituent des groupes-cibles dont la participation est recherchée. Bien que les modalités et les champs d'intervention varient selon les contextes et les besoins prioritaires des groupes, les stratégies DEL comprennent habituellement, en totalité ou en partie, les composantes suivantes avec des interventions visant à renforcer les différents aspects du « capital territorial ».

Bien que les modalités et les champs d'intervention varient selon les contextes et les besoins prioritaires des différents acteurs,

les stratégies DEL comprennent par ailleurs habituellement les étapes présentées dans la figure n°2 ci-dessus : construction d'espaces de dialogue ouverts et propices à l'élaboration de décisions consensuelles ; collecte de données désagrégées permettant de mettre en évidence les atouts et les contraintes de chaque territoire (pouvant prendre la forme notamment de diagnostics territoriaux) – le manque d'informations et notamment d'informations chiffrées à l'échelle locale constituant un défi majeur pour la définition de stratégies solides ; effort de sensibilisation, échanges pour la formulation d'une vision commune du à travers la sensibilisation et la promotion d'un forum local ou de plateformes multi-niveaux

Figure 1 : Le renforcement du capital territorial dans le développement économique local

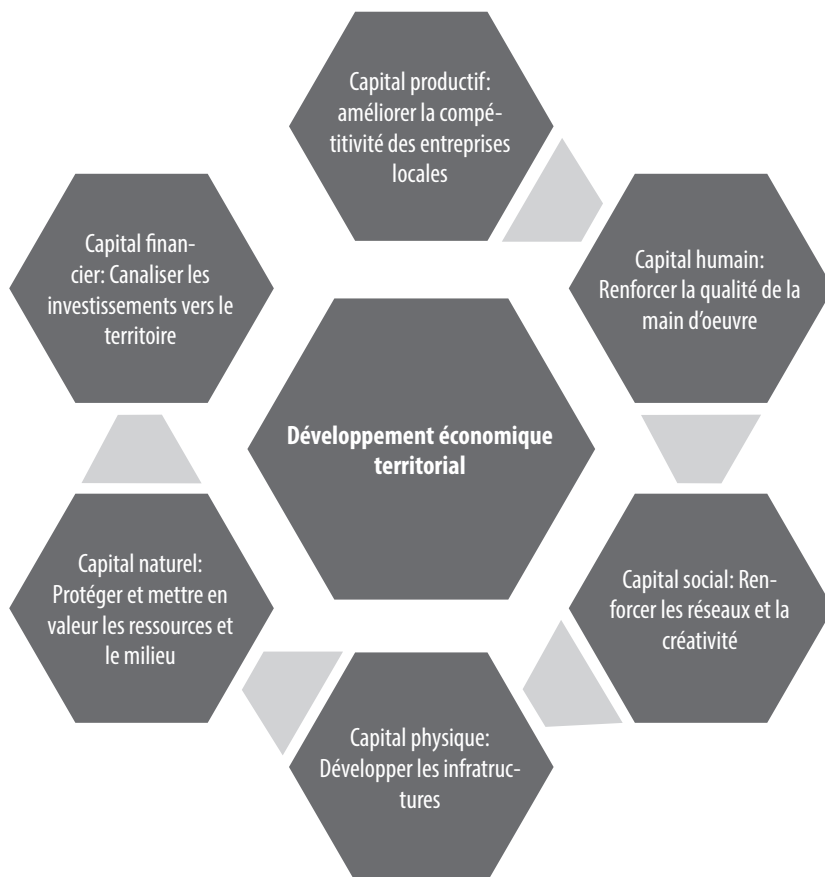


Figure 2 : Etapes d'une démarche de développement économique local et définition d'orientations stratégiques pour guider le développement des politiques et cadres institutionnels liés



et multi-sectorielles ; élaboration d'une stratégie intégrée (multisectorielle et multi-acteurs) et d'un plan d'action permettant sa mise en application; mise en œuvre des interventions programmées dans ce cadre, sans oublier la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation pour mieux appréhender l'impact de ces initiatives.

Plusieurs initiatives de planification économique locale ont ainsi suivi une méthodologie similaire. On évoquera ici l'expérience ECOLOC, lancée dans les années 2000 dans une vingtaine de collectivités ouest-africaines au Mali, Sénégal, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Bénin pour définir des plans de développe-

ment économiques locaux. Malgré ses limites, illustrées par le manque de financements concrets pour la mise en œuvre de ces plans (Mesplé-Somps, 2001), ECOLOC a démontré que : (i) la compréhension des économies locales africaines était une tâche complexe, demandant des moyens importants ; (ii) la seule mise en place d'un espace de concertation et de négociation ne suffisait pas pour susciter l'engagement d'acteurs privés ; (iii) les gouvernements locaux pouvaient mettre en place des dispositifs d'échange appropriés pour débattre du développement économique et pour prendre des décisions significatives concernant l'avenir économique du territoire. Dans toutes les expériences conduites

à terme, les élus locaux se sont montrés tout à fait capables de conduire le processus. De plus, ÉCOLOC a démontré que les économies locales africaines, aussi informelles soient-elles, étaient porteuses d'innovations comme partout ailleurs.

Les six étapes décrites par la figure 2 se retrouvent donc habituellement, sous une appellation ou une autre, dans une démarche DEL « typique ». Les variantes sont cependant nombreuses. Ainsi, il est de plus en plus fréquent d'insérer une étape distincte pour la formalisation d'une Charte du développement économique local avec une liste d'engagements de tous les acteurs.

3.4 Echelles du DEL en Afrique

3.4.1 Echelle locale

La présente étude a pu identifier près d'une centaine de projets et de programmes de DEL (ou des programmes de développement local (DL) avec une forte connotation économique). La majorité de ces initiatives ont fait l'objet d'évaluation, certaines très rigoureuses, qui toutes font état de la grande pertinence de ces programmes et de leur contribution « globalement positive ». Dans bon nombre de collectivités locales touchées, les projets DEL représentent souvent le premier contact des populations locales avec le développement économique et avec l'idée que ce dernier peut faire l'objet d'une action concertée. Les initiatives de DEL dans les pays ouest-africains étudiés varient considérablement selon les contextes, la taille des projets, leur niveau de complexité et leurs modalités de mise en œuvre. La sous-chapitre suivante décrit certains des projets et programmes réalisés pouvant servir d'exemple pour mieux appréhender les défis, éviter certains obstacles mais aussi s'inspirer des bonnes pratiques.

3.4.2 Echelle régionale

Au-delà des initiatives menées à l'échelle locale, plusieurs projets ont eu une portée régionale voire nationale. Le Mali est particulièrement en pointe sur le dossier du développement économique régional (DER) et au moins quatre des régions du pays possèdent maintenant leur stratégie de DER. Au Sénégal, la région de Louga est devenue avec les années un véritable laboratoire de DEL et de DER, notamment du fait de la mise en place de plusieurs programmes financés par des bailleurs comme la Banque mondiale ou le PNUD. L'idée est simple : faire de la région l'espace de cohérence par excellence pour toutes les initiatives de développement économique menées par les collectivités locales. En raison de la faiblesse ou de l'absence d'institutions décentralisées et du manque d'implication des services déconcentrés de l'Etat à cette échelle, les possibilités de développement de stratégie de DEL restent cependant moins fréquentes et moins abouties.

En Mauritanie, le bureau du PNUD, avec l'appui de l'initiative ART, assiste actuellement le gouvernement dans la préparation d'un nouveau programme d'appui à la gouvernance régionale pour la localisation des ODD et la promotion du DEL, sur la base des acquis du précédent programme ART GOLD dans le pays. Le projet ART GOLD Mauritanie (AGM) a en effet permis d'introduire un dispositif efficace de concertation multi-acteurs (le Groupe de Travail Régional – GTR) au niveau des quatre régions/wilayas (Assaba, Brakna, Gorgol, Guidimakha) où il a été mis en œuvre pendant 5 ans, de 2011 à 2015. Les GTR ont acquis une légitimité et un ancrage au niveau régional, mais – du fait de l'évolution en cours et des limites encore inhérentes au cadre institutionnel et de la décentralisation – ils n'opèrent pas en pleine

Tableau 7 : Exemples de projets de développement économique local (PNUD, WCA LGLD Mapping, 2012)

Pays	Programme/projet et partenaires	Description
Bénin	<p>Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement Économique Régional et Local au Bénin (PA3D)</p> <p>UNCDF / PNUD / Ministère de la Décentralisation, Gouvernance Locale, Administration et Aménagement du territoire</p>	<p>Objectifs : Renforcement du processus de décentralisation/atteinte des OMD dans le département du Borgou - Renforcement des capacités des communes et des acteurs locaux à agir en appui au développement économique local et à améliorer la sécurité alimentaire des populations, en particulier des femmes et des groupes vulnérables.</p> <p>Axes Stratégiques/Activités Principales : Articulation de la décentralisation et de la déconcentration ; mise en place de Fonds locaux de développement pour des infrastructures locales mieux adaptées à la réduction de la pauvreté et à l'insécurité alimentaire; appui des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques ; renforcement des interventions des communes en appui au développement économique ; amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique locale, notamment par une plus grande participation des populations dans les activités de suivi et évaluation.</p> <p>Durée 2008-2013</p>
	<p>Projet d'appui à la Croissance Économique rurale (PACER)</p> <p>PNUD / FIDA / BOAD / FAO / Gouvernement</p>	<p>Objectifs : Contribuer à la création de conditions nécessaires à une croissance économique durable et à la réduction de la pauvreté en milieu rural et accompagner les efforts du Gouvernement en matière de promotion de la micro entreprise rurale à travers la mobilisation du secteur privé pour renforcer son implication dans le développement des filières et la création de richesse en milieu rural. Le projet concentre ses actions sur quatre filières ; le riz, les tubercules, le maraîchage et l'ananas.</p> <p>Axes stratégiques/Activités principales : Appuyer le développement des MPE et des AGR agricoles ou extra agricoles intervenant dans le cadre des filières retenues et contribuant à la croissance économique en milieu rural ; appuyer les PME dans le développement de leurs organisations professionnelles et dans l'amélioration de leurs capacités ; soutenir la promotion d'infrastructures rurales utiles à l'amélioration des conditions de mise sur le marché des produits agricoles et à l'augmentation des revenus des populations cibles.</p> <p>Durée 2009-2014</p>

Pays	Programme/projet et partenaires	Description
Burkina Faso	<p>Programme d'amélioration des Revenus et de Sécurité Alimentaire (ARSA) pour les groupes vulnérables : Composante petite irrigation</p> <p>PNUD / Direction du Développement de l'Irrigation / Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (DDI/MAHRH)</p>	<p>Objectifs : Le projet a pour objectif d'améliorer la sécurité alimentaire des groupes vulnérables et la gestion des ressources naturelles, à travers la promotion de la production des petits exploitants agricoles.</p> <p>Axes Stratégiques/Principales activités : Vulgarisation des bonnes pratiques agricoles et des technologies appropriées de gestion de l'eau pour la petite irrigation et la promotion des filières porteuses.</p> <p>Durée : 2006-2011</p>
	<p>Programme de renforcement du secteur de la microfinance (PRESEM)</p> <p>PNUD / UNCDF/ Direction Général du Trésor et de la Comptabilité Publique / Réseau des Caisses Populaires du Burkina Faso</p>	<p>Objectifs : Favoriser l'accès à des services de Microfinance viables et pérennes.</p> <p>Axes stratégiques/activités principales : Offrir l'accès aux services de la microfinance à une majorité de ménages pauvres ou à faibles revenus et de micro-entrepreneurs, notamment les femmes et les jeunes sur l'ensemble du territoire, grâce à des Institutions de Microfinance (IMF) viables et intégrées dans le marché financier national.</p> <p>Durée : 2007 - 2010</p>
Cameroun	<p>Projet Pilote d'Appui au Développement Local Durable en Zone Frontalière de l'Est Cameroun (PADDZOF)</p> <p>PNUD / Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) / Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD) / Secrétariat d'Etat à la Défense, Chargé de la Gendarmerie Nationale (SED) / UNHCR / UNESCO / WFP / UNPFA / UNICEF / FAO / Collectivités territoriales / Société civile</p>	<p>Objectifs : Renforcement des capacités des autorités locales, régionales et nationales ainsi que des populations en vue d'une meilleure gestion des questions relatives aux flux migratoires, à la lutte contre la pauvreté, aux ressources naturelles, aux conflits et à la réduction des risques de catastrophes.</p> <p>Axes Stratégiques/Activités principales : Dialogue entre les collectivités locales et les autres acteurs en matière de planification locale en vue de la définition des cibles de développement intensifié ; Qualité et efficacité des services publics locaux et des acteurs dispensés dans les zones du projet améliorées ; Intégration des projets communautaires intégrés dans la lutte contre la pauvreté, la RRC, l'eau, la gestion durable des ressources naturelles, les infrastructures, l'énergie et la radio communautaire ; Établissement de partenariats au niveau local pour la mise en œuvre des projets communautaires ; Intégration des principales leçons apprises par le projet intégrées dans les politiques nationales de décentralisation et de réduction de la pauvreté.</p> <p>Durée : 2010-2011</p>

Pays	Programme/projet et partenaires	Description
Cap Vert	Participation des Populations Vulnérables PNUD / Ministère du travail, de la formation professionnelle et de la solidarité sociale	Objectifs : Promouvoir la participation des populations vulnérables dans le développement et leur inclusion dans la promotion de l'entrepreneuriat. Axes Stratégiques/Actions principales : Proposer des micro-projets en faveur des populations vulnérables, promouvoir l'intégration des femmes au marché du travail, réduire le chômage, créer des incubateurs d'entreprises et des unités d'entreprises. Durée : 2008-2011
Côte d'Ivoire	Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté et à la réalisation des OMD (PARP/OMD) PNUD / Espagne / Ministère du Plan et du Développement / Ministères techniques concernés (agriculture, santé, éducation, etc.) / Collectivités territoriales (départements, communes)	Objectifs : Le Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté et à la réalisation des OMD (PARP/OMD) qui s'inscrit dans les objectifs et orientations fixés par la stratégie de réduction de la pauvreté en Côte d'Ivoire (SRP), vise à contribuer à la réduction de la vulnérabilité des populations et à l'amélioration de leurs conditions de vie, en contribuant ainsi à l'atteinte des OMD notamment de l'OMD 1. Axes Stratégiques/Actions principales : Renforcer les capacités nationales et locales en matière de planification, de coordination et suivi des actions de lutte contre la pauvreté ; développer de façon durable les capacités économiques des populations pauvres ; contribuer à la lutte contre le VIH/SIDA ; améliorer l'accès des populations à l'eau potable et aux services énergétiques ; renforcer la participation inclusive des acteurs, notamment les populations les plus pauvres ; améliorer la gestion durable des ressources naturelles. Durée : 2009-2013

connexion avec les politiques et processus de développement en cours au niveau national, et doivent encore montrer des implications opérationnelles effectives. Bien que les régions n'aient pas de fonctions autonomes en matière de planification, de prise de décision, de financement et de gestion de projets et qu'elles constituent encore des instances essentiellement déconcentrées, l'importance du niveau régional comme échelon territorial approprié pour encadrer les processus de promotion et de soutien au développement local est reconnue par le gouvernement. Le nouveau cadre stratégique national (Stratégie de Croissance Accélérée et Prospérité Partagée – SCAPP) offre ainsi une référence explicite à la nécessité de renforcement de la décentralisation, la déconcentration et l'amé-

nagement du territoire, notamment à travers une régionalisation effective des ressources et des pouvoirs.

Dans ce cadre, le PNUD accompagne le gouvernement dans le processus d'élaboration de la SCAPP, notamment via un appui à l'intégration graduelle de l'Agenda 2030 et de ses ODD dans le cadre stratégique national. Les étapes cruciales à venir tiendront à la déclinaison de la SCAPP à l'échelle régionale, en parallèle à l'introduction d'un cadre cohérent pour la localisation des ODD. S'inscrivant dans un cadre de référence cohérent constitué par la SCAPP au niveau national et la nouvelle stratégie de Gouvernance Locale et Développement Local (LGLD) du PNUD au niveau international, le nouveau programme sera centré sur le renfor-

cement de l'échelon régional comme centre d'impulsion et d'encadrement des politiques et programmes pour le développement local et la localisation des ODD, par l'introduction d'un dispositif de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs aligné sur l'évolution du cadre législatif et institutionnel de la décentralisation. La proposition préliminaire de Programme inclut également une composante de DEL, en tant qu'approche intégrée et transversale qui permet de conjuguer et d'assurer la continuité des processus de gouvernance et planification stratégique avec l'introduction et l'opérationnalisation d'un cadre favorable au développement et à la stabilisation socio-économique, en cohérence avec la localisation des ODD.

3.4.3 Echelle nationale

Jusqu'ici, les initiatives de type DEL ont été pensées et réalisées au cas par cas, au gré des fonds disponibles et des programmes en place. En Afrique de l'Ouest, les exemples d'appropriation nationale demeurent rares, mais de plus en plus de gouvernements sont demandeurs d'une extension de la démarche DEL à l'échelle du pays. D'où la mise en place de politiques ou de cadres stratégiques nationaux du DEL.

En Afrique de l'Ouest, le Ghana fait figure de pionnier (avec le Sénégal) dans l'élaboration d'une politique nationale d'appui au développement local. Cette politique est considérée comme un moyen privilégié d'assurer la cohérence et la durabilité des initiatives de développement économique local¹⁵. La « nouvelle » stratégie tient compte des nombreuses critiques adressées aux initiatives de DEL réalisées au Ghana, dénonçant particulièrement leur caractère technocratique, centralisateur et largement orienté vers les

exportations (Akudugu, Laube, 2013). La proposition de stratégie s'appuie sur un dispositif relativement complexe où les responsabilités de chaque acteur sont précisément définies, du moins sur papier. La mise en œuvre risque cependant d'être d'autant plus difficile que le Plan d'action gouvernemental retenu propose des objectifs relativement nouveaux pour le DEL, par exemple le renforcement du commerce interrégional ghanéen. L'impact sur la cohérence et surtout sur la pérennité des actions de DEL reste à démontrer.

3.5 Emploi, jeunes, femmes et DEL

Pour l'instant, la question du chômage et de l'emploi des jeunes, devenue l'une des urgences sociales les plus pressantes du continent, est surtout abordée dans une perspective nationale. Dans une étude (PNUD, 2012b), le PNUD propose ainsi un certain nombre d'éléments pouvant servir de base à une éventuelle insertion des jeunes dans la problématique du DEL. À court terme, neuf actions stratégiques sont proposées et où les gouvernements locaux sont mis directement à contribution.

En Afrique de l'Ouest, le Ghana se distingue par la priorité accordée à l'emploi dans le cadre d'un programme novateur de DEL appuyé par l'Organisation internationale du travail (OIT) et impliquant plusieurs acteurs à l'échelle locale. Cette initiative a connu une forte appropriation au niveau local (District), la création d'emplois décents s'avérant un objectif mobilisateur. Le fait de confier la direction politique du programme DEL à un sous-comité du conseil municipal s'est révélé approprié. Sans une telle implication, le DEL n'aurait pu se maintenir au niveau des « priorités » de l'action publique (même si l'appro-

15 À l'échelle du continent, l'Afrique du Sud et le Rwanda ont développé des expériences intéressantes.

priation au niveau national a été plus difficile sans doute du fait que les deux ministères en charge du programme n'ont le poids nécessaire pour influencer sur le programme politique du gouvernement).

À partir de guides pratiques sur l'intégration active (« Mainstreaming ») du Genre dans le DEL développés par la Fédération canadienne des municipalités (2008), l'OIT (2010), et ONU Habitat (2002), un consensus s'est établi quant à l'importance pour le DEL de prendre en compte que les femmes et les hommes ont des compétences et des capacités différentes en rapport avec leur contribution à la vie économique et que l'ensemble de ces différences doit être valorisée pour renforcer le processus de DEL.

3.6 Conclusions et recommandations

Les démarches de DEL présentées dans ce chapitre montrent qu'il est possible à des acteurs aux logiques très différentes de collaborer (Etat central, ONG, secteur privé, etc.). Les pouvoirs publics (tant à l'échelon local/décentralisé et/ou déconcentré qu'à l'échelle nationale/centralisée) jouent un rôle de catalyseur primordial dans la conception et la mise en œuvre de stratégies de développement intégrées. Bien que l'intitulé même du DEL puisse faire penser que les gouvernements locaux pourraient avoir la préséance sur l'Etat central dans ce processus, ce dernier, en charge notamment d'assurer la complémentarité des stratégies locales et la cohésion territoriale à l'échelle nationale, reste un acteur déterminant : gouvernements locaux et Etat central doivent travailler de concert à l'élaboration de cadres permettant la coordination des acteurs de l'écosystème local et encourageant les synergies.

Dans le contexte de décentralisation que connaissent la majeure partie des pays de la sous-région, l'action des gouvernements locaux en matière de DEL est cependant appelée à se renforcer. Sur le terrain, on constate le développement de nombreuses initiatives illustrant le rôle croissant des communes ou municipalités en tant que catalyseurs des échanges et des partenariats entre parties prenantes d'une part et en tant que soutien au développement des filières par la mise en place des cadres institutionnels, des infrastructures et des services adéquats.

Sur la base de ces observations, la présente étude suggère que la condition clé permettant de renforcer les collectivités locales dans ce domaine consiste à encourager davantage les gouvernements locaux à s'impliquer dans le développement économique local afin de soutenir la localisation des ODD, en particulier les objectifs 1, 8 et 9 des ODD. Les recommandations suivantes sont formulées en tenant compte de cet objectif.

Recommandation 3.1 : Développer des outils d'analyse de la situation économique locale et systématiser la production de données et d'indicateurs à l'échelle locale.

La réalisation de diagnostics permettant de comprendre les atouts, les enjeux et les contraintes en matière de DEL est indispensable à la formulation de stratégies adaptées au contexte local. Or les données nécessaires à la compréhension du fonctionnement et des résultats des économies locales (mais aussi des gouvernements locaux) sont souvent peu fiables, lacunaires, voire inexistantes. Il est donc indispensable de mettre en place des systèmes de production de données qui permettront non seulement de mieux comprendre d'où l'on part, mais seront également précieux en matière de suivi et d'éva-

PHOTO : ONU PHOTO/EVAN SCHNEIDER/SENEGAL



luation des initiatives mises en place : on est là au cœur de l'enjeu de localisation des ODD, qui vise à mettre en place des indicateurs de suivi à l'échelle locale articulés aux indicateurs existants à des échelles plus larges. Définis sur la base d'objectifs clairs, unanimement reconnus à l'échelle internationale (et donc appelés à persister malgré l'évolution des tendances politiques ou les résultats des élections), ces indicateurs peuvent constituer des outils importants d'orientation des politiques à différentes échelles et entre dif-

férents secteurs et de promotion d'un développement durable et intégré.

Recommandation 3.2 : Coordonner les stratégies de DEL à différentes échelles pour encourager la cohésion territoriale aux niveaux local, régional et national.

L'élaboration de multiples stratégies de DEL à l'échelle des différents territoires d'un même pays présuppose de la part de l'Etat central une forte capacité de coordination de ces différentes visions au sein d'un cadre analytique et opérationnel cohérent. Jusqu'ici les initiatives de type DEL ont été pensées et réalisées au cas par cas, au gré des fonds disponibles et des programmes en place. En Afrique de l'Ouest, les exemples d'appropriation nationale demeurent rares, mais de plus en plus les gouvernements sont demandeurs d'une extension de la démarche DEL à la grandeur du pays. D'où la mise en place de politiques ou de cadres stratégiques nationaux du DEL. A l'instar de l'Afrique du Sud, du Rwanda et de l'Éthiopie, plusieurs pays ouest-africains s'efforcent de veiller à la complémentarité des multiples initiatives de DEL (ou du moins de s'assurer qu'elles ne sont pas contradictoires les unes par rapport aux autres). Il s'agit notamment d'éviter le chevauchement des activités, ou l'augmentation des disparités et des inégalités entre des territoires dont la configuration physique et humaine se prête bien à un développement des activités économiques, et d'autres territoires moins bien dotés en ressources (humaines, naturelles, en infrastructures, etc.). D'un autre côté, il s'agit également de préciser le rôle et les responsabilités des gouvernements locaux (mais aussi des autres acteurs à l'échelle locale) dans la promotion du DEL, qui ne peut qu'être l'affaire du gouvernement central. L'un des enjeux consiste notamment à mettre en place des dispositifs institutionnels clairement définis à l'appui de solutions durables

afin d'encourager la mise en place de programmes intégrées (plutôt que la multiplication des petits projets sans liens les uns avec les autres). Le DEL doit être conçu à travers une approche globale et systématique (par exemple via l'élaboration de plans à l'échelle nationale et régionale/locale) peu en phase avec les dispositifs ad hoc mis en place par les bailleurs.

Recommandation 3.3 : Soutenir des solutions de financement durables pour promouvoir le DEL.

Il semble important d'identifier des mécanismes de financement pérennes où l'élaboration de stratégies de DEL serait assurée par un partage des coûts aux niveaux national et local. Afin de mettre en place des projets plus ambitieux, les gouvernements locaux peuvent d'une part chercher à développer des synergies avec d'autres collectivités locales, d'autre part connecter leurs initiatives aux politiques et stratégies nationales. La participation du secteur privé et le développement de PPP est également essentiel.

Recommandation 3.4 : Privilégier l'éducation économique à toutes les étapes de la démarche DEL.

A des degrés divers, toutes les expériences d'appui technique au DEL se sont concentrées, surtout dans les zones rurales et les pays moins avancés, dans des initiatives de formation et d'éducation à l'économie ou de mise en place d'agences en appui au développement économique local dans le cadre de projets concrets. Le besoin est particulièrement fort chez les élus locaux qui se retrouvent subitement responsables de lancer des appels d'offres, de gérer des études de consultants, de surveiller des travaux, etc. alors que leurs capacités de gestion de projet sont souvent limitées. L'un des enseignements importants de toutes les initiatives de DEL concerne par ailleurs l'importance

de ne pas confondre la participation des populations avec l'éducation économique. Pour que cette participation ait un sens, il est important qu'elle soit appuyée sur une démarche d'initiation à l'économie locale et au développement économique. Il arrive souvent que, les acteurs locaux (surtout les élus), ne disposent pas des éléments de base concernant l'activité économique.

Recommandation 3.5 : Promouvoir le développement de clusters (pôles de développement économique).

Le terme anglophone « *cluster* » (qui désigne à l'origine une grappe de raisin) s'est imposé ces dernières années pour désigner une approche efficace de promotion du développement économique. Un cluster, ou pôle de développement économique, est généralement défini comme un groupe géographiquement proche d'entreprises interconnectées, d'universités et d'institutions gouvernementales associées dans un domaine particulier, dont l'objectif est de créer des opportunités d'affaires et de produire de nouvelles connaissances et technologies en favorisant la coopération (Cooke, 2001). La promotion de *clusters* implique l'engagement des acteurs du secteur et l'élaboration de stratégies et d'actions de collaboration.

Les pôles de développement économique produisent de la richesse dans une région. L'étape initiale de leur développement consiste à identifier les industries (industries agricoles, de services, etc.) qui donnent au territoire un avantage comparatif. Un pôle de développement économique comporte trois composantes principales : (1) les producteurs et le commerce des produits ; (2) le réseau de fournisseurs qui comprend les intrants et les services ; (3) les fournisseurs de la base économique, qui incluent les ressources humaines, l'infrastructure physique, le climat des affaires.

Les gouvernements locaux peuvent agir comme facilitateurs du développement des pôles de développement économique, en contribuant à établir les bases économiques appropriées, notamment en améliorant la collaboration, le réseautage et la concurrence, ce que l'on appelle le « *clustering* ». Les gouvernements locaux peuvent également faciliter la fourniture d'assistance technique et la formation des agences publiques aux acteurs du territoire. Par le biais des *clusters* ou pôles de développement économique, des conditions d'accompagnement peuvent également être identifiées pour favoriser la croissance du secteur privé, telles que la fourniture d'infrastructures adéquates, la mise en place d'incitations, d'un cadre juridique favorable, l'accès au financement, la création de plateformes de dialogue public/privé, etc.

Compte tenu du poids de l'économie rurale pour les pays d'Afrique de l'Ouest, la promotion des chaînes de valeurs agro-industrielles apparaît comme un élément clé de développement des clusters ou pôles de développement économique dans la sous-région. Une ressource utile a été préparée par le Programme africain d'aide aux fournisseurs de l'agrobusiness (PAAFA) du PNUD, qui a développé une boîte à outils pour améliorer la productivité des petits agriculteurs et des PME agro-industrielles en facilitant l'accès à diverses formes de soutien (formation, accès aux intrants, etc.) et l'établissement de liens avec les acheteurs, avec une considération spéciale pour la durabilité et l'inclusion des femmes et des jeunes. L'approche est divisée en six phases : (1) faisabilité du projet ; (2) préparation du programme ; (3) diagnostic de la chaîne d'approvisionnement ; (4) planification et (5) développement de la chaîne d'approvisionnement et (6) retrait progressif (PNUD, 2013b).

3.6.1 Etats fragiles et touchés par des conflits

Certains pays fragiles peuvent juxtaposer des zones où la crise et les conflits continuent de sévir et d'autres qui semblent épargnées, du moins directement, par l'instabilité et la violence. C'est le cas du Mali. Dans d'autres pays, comme la Côte d'Ivoire, les gouvernements locaux n'ont jamais véritablement cessé de fonctionner au plus fort de la crise. L'appui au développement économique local est forcément marqué par ces différences.

Recommandation EFTC 3.1 : Privilégier la dimension « travail » dans les activités créatrices d'emploi.

Nous voyons de plus en plus le développement de programmes de type « *cash for work* », que l'on peut traduire par « argent contre travail » mis en œuvre suite à des catastrophes naturelles (après un séisme par exemple) ou dans des situations d'urgence (la crise d'Ebola). Ces derniers offrent des emplois à court terme aux hommes et femmes en situation d'urgence afin de leur assurer un revenu suite à la perte de leur emploi et de construire ou réhabiliter les infrastructures. Ce type de programme est également utilisé suite à des conflits, pour la réinsertion des anciens combattants par exemple.

Afin d'assurer la réhabilitation ou la remise en état de fonctionnement de l'économie locale pouvant offrir des perspectives d'emplois et de revenus à plus long terme, nous suggérons l'ajout de considérations d'efficacité économique dans la mise en œuvre de tels programmes. Cependant, l'expérience a montré que l'ajout de telles considérations compliquait les interventions. On peut aussi penser aux emplois plus directement insérés dans le tissu économique, telles que les ini-

tiatives du type destinées à appuyer les individus qui acceptent de suivre une formation professionnelle ou un programme d'apprentissage ; les initiatives pour faciliter la reprise d'activités agricoles (appui à l'achat de matériel, *vouchers* pour semence, etc.) ; ainsi que les initiatives « *cash for work* » pour le compte des gouvernements locaux pour l'entretien et la réhabilitation des édifices publics, pistes, caniveaux, etc.

Recommandation EFTC 3.2 : Éviter de raviver les conflits et les tensions à partir d'enjeux économiques.

L'un des effets pervers de la haute visibilité qui est souvent accordée aux projets de nature économique est de trop braquer les regards sur les projets mis en œuvre. Comme le choix de ces projets se fait le plus souvent dans un contexte relativement arbitraire, le risque de protestation est élevé.

Chapitre 4 : Renforcement des capacités



PHOTO : ONU PHOTO/RAY WITLIN/SENEGAL

Ce chapitre comprend quatre sections. La première revient sur certains concepts associés aux capacités et à leur renforcement. La deuxième section présente un aperçu des principaux déficits des capacités des gouvernements locaux en matière de gouvernance décentralisée, de DEL, de financements des gouvernements locaux et de provision de services locaux. La troisième section résume les enseignements tirés de deux études de cas (Mali et Burkina Faso) et la quatrième offre certaines recommandations.

Compte tenu des lacunes et des contraintes importantes existant dans la sous-région dans ce domaine, le développement ciblé et adéquat des capacités constitue une condition essentielle pour la localisation des ODD dans la région. L'importance du renforcement des capacités est mise en évidence à travers l'objectif 17 des ODD (partenariats pour la réalisation des objectifs), qui inclut comme objectif spécifique d'accroître l'appui international à la mise en œuvre de processus de renforcement des capacités dans les pays en développement afin d'appuyer les plans nationaux de mise en œuvre de tous les objectifs de développement durable, via la coopération Nord-Sud, Sud-Sud et la coopération triangulaire (objectif 17.9).

4.1 Cadre d'analyse et d'action

4.1.1 Définition

Apparue à la fin des années 1980, l'expression « *capacity building* » (Lavergne et Saxby, 2001), souvent traduite en français par « renforcement » ou « développement des capacités » ou des « compétences », est devenue un concept clé dans l'aide au développement. En définissant très largement les capacités comme « l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » et le renforcement de ca-

pacités comme « le processus par lequel les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans » (OCDE 2006), le Comité d'aide au développement de l'OCDE souligne la diversité des compétences et des aptitudes ciblées. Contrairement à une vision parfois tenace, notamment dans les pays d'Afrique de l'Ouest, le renforcement des capacités ne se résume pas à des programmes de formation appuyés financièrement par les pays donateurs, à des voyages d'études et à l'utilisation d'assistants et d'experts externes en appui aux administrations et gouvernements locaux (ciblant leurs personnels, leurs élus, etc.).

Le PNUD identifie cinq étapes nécessaires à la mise en place de projets et/ou de politiques de renforcement de capacités adaptés et efficaces. La méthodologie définie vise à : (i) obtenir l'engagement des partenaires en matière de renforcement de capacités ; (ii) évaluer les capacités et les besoins ; (iii) formuler les stratégies de renforcement de capacités ; (iv) appliquer ces stratégies ; (v) les évaluer. Cette approche dynamique repose par ailleurs sur quatre leviers de transformations des capacités : (a) dispositifs institutionnels (les évaluations montrant souvent que les institutions sont inefficaces en raison des politiques inadaptées qu'elles mettent en œuvre, de faiblesses en matière de ressources humaines, de procédures, de communication, etc.) ; (b) leadership, dans la mesure où un leadership fort permet une meilleure adaptation au changement (mise en place de programmes d'accompagnement de carrière et mentorat, de stratégies de gestion de crise, etc.) ; (c) connaissances – le PNUD considère que la connaissance est au fondement des capacités (réformes pour la mise en place de systèmes d'éducation solides et de formation continue, etc.) ; (d) responsabilité – la mise en œuvre de mesures de responsa-

bilisation facilite la performance et l'efficacité et évite le développement de la corruption dans les institutions. Le PNUD encourage la mise en place de systèmes de responsabilité institutionnelle, de contrôle indépendant et de mécanismes d'évaluation, ainsi que la participation citoyenne et l'accès à l'information¹⁶.

Dans cette perspective, et dans le contexte de décentralisation qui caractérise la sous-région, le renforcement des capacités inclut tout ce qui peut favoriser la mise en œuvre et le suivi de politiques inclusives et durables et la fourniture de services de qualité à la population par les pouvoirs publics et les gouvernements locaux : mise en place d'un cadre institutionnel plus porteur, d'un environnement législatif stable, de structures institutionnelles adaptées, renforcement du capital humain, social, et culturel, promotion d'institutions plus résilientes, appui aux processus permettant de rendre les infrastructures physiques opérationnelles ou d'assurer la maintenance des équipements ou de fournir des services plus inclusifs, amélioration des moyens de communication, des modes de gestion, appui à l'amélioration des finances locales, à l'implication des citoyens dans la prise de décision, etc. Depuis le début des années 2000, les initiatives de renforcement des capacités lancées en Afrique de l'Ouest en vue de promouvoir la décentralisation et la gouvernance démocratique locale ont de plus en plus inclus des dimensions transversales. Parce que les politiques publiques mises en œuvre (en matière de DEL par exemple) sont basées sur la participation et l'engagement actifs de nombreux acteurs, les capacités à renforcer peuvent aussi être celles d'acteurs privés, de représentants de la société civile, etc.

Envisagées au prisme de l'amélioration des politiques publiques, ces capacités peuvent être

définies comme l'ensemble des connaissances, des moyens et des ressources nécessaires pour : (i) comprendre et maîtriser des mécanismes, des savoir-faire, des processus, des règles, des normes et des méthodes ; (ii) pouvoir les appliquer conformément aux lois et normes en vigueur, ainsi qu'aux objectifs de développement du pays ; (iii) obtenir les résultats recherchés ; (iv) savoir suivre et évaluer les résultats obtenus ; (v) adapter les politiques à des situations changeantes.

La notion de capacités englobe ici des aspects de compétences et d'aptitudes (« *skills* ») pour les individus, mais aussi d'efficacité et de performance des organisations à rencontrer leurs objectifs, et de résilience et d'adaptabilité dans le cas du système pris dans son ensemble. Ces trois aspects sont intimement liés.

Valoriser ou renforcer les compétences des individus implique de prendre en compte la structure, le fonctionnement, etc. des organisations au sein desquelles ces individus seront appelés à opérer, celles-ci fonctionnant elle-même dans un environnement ou un cadre général spécifique. Tenir compte des trois niveaux – individuel, organisationnel et systémique – demeure l'un des principaux défis de toute politique de soutien au renforcement des capacités. Cela présuppose d'identifier les besoins en capacités à l'aune de l'exercice par chaque acteur (individuel ou collectif) selon ses fonctions dans le système, en lien avec ses objectifs spécifiques et les objectifs du secteur auxquels il concourt : le couplage fonctions /acteurs est l'élément structurant de la démarche. Pour être efficaces, les réponses apportées doivent être cohérentes. Il apparaît ainsi peu utile de financer des mesures éclatées de renforcement de capacités si l'analyse démontre que la cause réelle des déficits identifiés intervient à un autre niveau et que

16 <http://www.gdrc.org/uem/undp-cb.html>.

les mesures initiées resteront sans effet tant que ces déficits ne sont pas levés. De même, ces réponses exigent la mise en œuvre d'instruments et d'outils complémentaires. Cette cohérence des réponses et la mobilisation des instruments et des outils nécessaires appellent une forte coordination entre les intervenants qui appuient cette démarche de renforcement.

4.1.2 Domaines d'intervention

Les besoins en renforcement des capacités des gouvernements locaux ouest-africains ont été mis en évidence dans les chapitres précédents de ce rapport, qui ont pointé d'importants déficits de compétences dans plusieurs secteurs et en particulier en matière de :

- » formulation et conduite des politiques publiques liées à la décentralisation. Dans tous les pays de la région, l'absence de politiques publiques intégrées et le manque de cohérence entre les différentes politiques sectorielles entravent fortement l'efficacité de l'action publique, y compris à l'échelle locale ;
- » financement et gestion financière locale : comme nous l'avons vu au chapitre 2, la faible allocation des ressources publiques aux gouvernements locaux ne leur permet guère de mener à bien leurs missions. Les gouvernements locaux manquent par ailleurs souvent de ressources humaines et de compétences techniques pour améliorer leur gestion financière et les recettes des impôts locaux qu'ils collectent directement ;
- » fourniture de services publics : les gouvernements locaux font face à de nombreuses contraintes pour fournir des services publics aux populations (chapitre 2). Les besoins sont grands en matière de renfor-

cement de capacités, notamment pour améliorer la qualité du service et ses modes de distribution, ou pour assurer la pérennité du service ;

- » DEL : les gouvernements locaux sont globalement peu armés et accompagnés en matière d'appui au développement local (chapitre 3). Le renforcement des compétences pourrait permettre une meilleure compréhension des enjeux du développement territorial, une meilleure appropriation des techniques de collaboration multi-acteurs, etc.

Par ailleurs, et depuis la publication de la Déclaration de politique générale et de décentralisation, des actions, soutenues par des PTF, sont venues enrichir le débat sur le développement des compétences des acteurs dont dépend la mise en œuvre de la décentralisation. Il s'agit notamment :

- » de la stratégie de formation des acteurs de la décentralisation en Mauritanie, développée avec le concours du programme européen (Programme européen de renforcement des institutions des collectivités locales et de leurs services, PERICLES) ;
- » du plan opérationnel de la formation des acteurs de la décentralisation élaboré avec le soutien du module FI&C en décentralisation du Programme Bonne Gouvernance (PBG) de la GIZ ;
- » de l'étude de faisabilité de création d'un dispositif pérenne de formation des acteurs de la décentralisation (élaboré avec le soutien du module FI&C en décentralisation du Programme Bonne Gouvernance de la GIZ) qui a conclu à la pertinence de cette idée et a produit un schéma pour sa concrétisation sous forme d'un EPA.



4.2 Programmes de renforcement des capacités en Afrique de l'Ouest

Cette chapitre propose un rapide état des lieux de l'offre de formation développée en matière de décentralisation et de gouvernance locale dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Elle présente également deux études de cas qui montrent les succès mais aussi les contraintes et les défis relatifs à la mise en œuvre de programmes de renforcement de capacités au Mali et au Burkina Faso.

4.2.1 Offre de formation en matière de décentralisation et de gouvernance locale

L'offre de formation en matière de décentralisation et de gouvernance locale est relativement diversifiée dans la sous-région. En plus des nombreuses initiatives du PNUD et du FENU, différents acteurs se sont/sont impliqués dans des initiatives de renforcement de capacités dans différents pays ouest-africains, en particulier :

- » la Banque mondiale (elle a notamment offert des formations ciblées sur l'intervention dans les pays fragiles) ;
- » la plupart des coopérations bilatérales (Canada, Espagne, Hollande, Danemark, France), même si le nombre de formations offertes a chuté considérablement depuis quelques années. La GIZ est particulièrement active à la fois sur une base nationale et régionale (avec un programme couvrant le Niger, le Burkina Faso, le Sénégal, le Mali et le Bénin) ; La Suède (SIDA) est particulièrement active avec des programmes de formation offerts par la Swedish Association of Local Authorities and Regions (par l'intermédiaire de SKL International - surtout en Afrique du Sud et de l'Est) ;
- » la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire (DATAR) française, en partenariat avec un correspondant marocain, a offert des formations centrées sur le rôle des pouvoirs locaux dans l'aménagement du territoire et le développement régional ;
- » l'Institut des Hautes Études de l'Action Internationale des Villes et des Gouvernements Locaux en lien avec l'Université de Grenoble et les acteurs de la coopération décentralisée de la Région Rhône-Alpes propose aussi des activités de renforcement, mais davantage ciblées sur des par-

tenariats entre collectivités locales françaises et africaines ;

- » l'ENDA offre aussi des formations aux élus locaux (Sénégal) ;
- » l'Institut africain des Hautes Études internationales (IAHEM) a fonctionné entre 1998 et 2004 (en partenariat avec le PDM) et offert des formations diplômantes à des cadres des collectivités locales et des ministères concernés sur 5 thématiques : secrétariat général, gestion contractuelle des services publics municipaux, projets de ville et management public, relations extérieures et coopération décentralisée, maintenance et gestion des infrastructures ;
- » d'autres organisations, comme l'Institut africain de la gouvernance ou l'Africa Capacity Building Foundation, n'interviennent pas directement en formation des élus et cadres locaux, se disent ouvertes à une implication multipartenaire.

Une recherche plus systématique permettrait de prendre en compte les travaux d'évaluation et de capitalisation de ces nombreuses expériences, y compris celles se déroulant dans les autres régions du continent. Selon nos informations, il n'y a jamais eu d'analyse systématique comparée de ces nombreuses initiatives et approches.

4.2.2 Mali : Centres de conseils communaux

Les premières années de la décentralisation ont été marquées au Mali par un foisonnement de programmes de formation. Face aux besoins d'appuis et d'harmonisation des contenus, la Mission de Décentralisation et de Réforme Institutionnelle a conçu en 2000 un dispositif décentralisé de Centres de conseil pour les col-

lectivités. Ces centres de conseil communaux (CCC) étaient positionnés au niveau des cercles et disposaient d'une équipe multidisciplinaire couvrant les domaines de l'administration et de la gestion communale, de la maîtrise d'ouvrage et du développement local. La mise en œuvre des CCC était confiée, sur la base d'un cahier des charges, à des bureaux, des ONG ou des programmes déjà implantés dans les différents cercles. Une cellule nationale de coordination animait le dispositif, financé pratiquement entièrement sur fonds extérieurs. Ce dispositif a correctement fonctionné. Son principal apport tenait dans la mise à disposition des nouvelles collectivités des informations indispensables à leur conduite. Au lancement de l'initiative, les collectivités se sont fortement appuyées sur ce dispositif. L'appui proposé était d'autant plus prisé que les collectivités ne pouvaient guère compter sur le soutien des administrations déconcentrées, relativement hostiles au processus de décentralisation.

Si le bilan des CCC s'avère globalement positif, des limites sont à souligner. Les CCC ont été conçus pour assurer au quotidien un accompagnement de proximité, en initiant des actions en lien avec les missions et les activités concrètes des élus et du personnel. Cette démarche a cependant eu tendance à être remplacée par des formations plus standards et théoriques. Par ailleurs, un système de suivi-évaluation avait été conçu au niveau national, nécessitant la collecte de nombreuses données au niveau local. Les résultats relativement mitigés du dispositif s'expliquent également en partie par le manque d'implication des services de l'Etat central.

4.2.3 Burkina Faso

Le Burkina Faso a également mis en place des initiatives significatives de renforcement des capacités pour accompagner les réformes de

décentralisation qu'a connu le pays. Dès la programmation des premières élections locales en 1995, d'importantes actions de renforcement des capacités ont été menées par la Primature, alors responsable du processus de décentralisation et sous l'impulsion de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND). De vastes campagnes d'information et de sensibilisation des services déconcentrés et des leaders d'opinion sur les enjeux et les exigences de la décentralisation ont été menées. L'approche innovante développée par la CND et appuyée par la Coopération allemande en matière de formation des acteurs de la décentralisation a permis le renforcement des capacités des élus et des agents des collectivités.

L'essoufflement du dispositif est cependant allé de pair avec celui du processus de décentralisation. A partir de 2002, avec la multiplication des structures (souvent non opérationnalisées), l'appui au renforcement de capacités devient de moins en moins concerté. Les politiques nationales sectorielles (en matière de santé, d'éducation et d'eau potable en particulier) ne respectent que très peu les transferts des compétences et les services techniques déconcentrés (STD), censés accompagner les collectivités dans la maîtrise d'ouvrage des projets, ne collaborent pas avec elles. En marge de ces projets, la coopération décentralisée entre les communes du Burkina Faso et les communes des pays développés a connu un véritable essor. Celle-ci joue un rôle important dans l'appui aux acteurs de la gouvernance locale et contribue à l'apport d'expertise et d'appui-conseil nécessaires au développement local.

Si la Politique nationale de renforcement de capacités (PNRC 2010-2015) ne fait pas allusion à la problématique spécifique du renforcement des institutions publiques locales, elle s'intéresse à la communication entre les ministères

dont les actions ont des répercussions sur la décentralisation et au renforcement des capacités de coordination intersectorielles. Il sera intéressant de prendre la mesure de l'opérationnalisation de cette stratégie et de juger de son impact.

4.3. Conclusions et recommandations

Les nombreuses expériences mises en œuvre dans la sous-région sont porteuses d'enseignements, qui montrent les limites des modèles de renforcement de capacités centrés exclusivement soit sur des activités de formation soit sur des activités d'assistance technique. Dans le cas du renforcement des compétences individuelles, les formations selon des cursus prédéfinis ou à la carte dans des instituts dédiés demeurent la formule majoritaire avec des résultats difficiles à évaluer au-delà des taux de satisfaction très élevés enregistrés. La durabilité et la pertinence de ces formules apparaissent cependant limitées par rapport à leur coût relativement élevé : les formations offertes sont en effet souvent peu adaptées aux problèmes concrets rencontrés sur le terrain ; l'important *turnover* des personnels (élus et cadres locaux, personnel des services déconcentrés) freine par ailleurs l'appropriation des acquis à l'échelle des institutions. D'un autre côté, les formations dispensées dans le cadre de projets ou de programmes concrets offrent peu de garanties de durabilité, d'où l'importance de croiser autant que possible les outils (en impliquant par exemple un centre de formation qui capitalisera sur l'expérience opérationnelle accumulée et intégrera ces enseignements dans ses formations). Pour ce qui est des capacités organisationnelles (ministères, services déconcentrés, gouvernements locaux, etc.), la formule de l'assistance technique de longue durée longtemps prédominante a donné des résultats très variables, mais géné-

ralement peu satisfaisants, en particulier dans le cas d'organisations dotées de peu de ressources et dispersées sur les territoires (comme c'est le cas des organisations décentralisées).

Sur la base de ces observations, la présente étude suggère que la condition clé permettant de renforcer les collectivités locales dans ce domaine consiste à garantir un développement adéquat des capacités et à répondre aux besoins afin de soutenir la localisation des ODD. Les recommandations suivantes sont formulées en tenant compte de cet objectif.

Recommandation 4.1 : Adopter une démarche d'analyse systémique pour maximiser la portée des activités de renforcement de capacité.

Une telle démarche comporterait sept étapes : (i) mise en place d'un cadre de travail ou insertion de la démarche dans un cadre existant ; (ii) analyse du contexte de décentralisation, des fonctions de chaque acteur et identification des besoins en matière de renforcement des capacités ; (iii) identification des niveaux de changements nécessaires (et possibles) pour progresser dans la « capacitation » des acteurs ; (iv) définition des choix stratégiques adaptés ; (v) identification des moyens et des outils à mettre en place ; (vi) conception et phasage du (des) programme (s) de renforcement de capacité ; (vii) définition d'un mécanisme de pilotage et de suivi adapté.

Recommandation 4.2 : Mettre en place des systèmes pérennes.

On l'a vu, la mise en place de dispositifs de type projet avec des équipes recrutées dans le cadre de ces projets (et dépendantes directement de leur financement), ne donne guère lieu à des résultats durables. À la fin de chaque projet, les équipes sont dissoutes, et le savoir-faire et les compétences engrangées souvent inutilisés.

Il semble donc plus pertinent de construire des dispositifs qui s'appuieraient sur trois éléments : (i) mise en place d'une institution de formation ou collaboration avec une institution existante au niveau national capable d'assurer la formation initiale des agents des collectivités et une formation continue de ces agents et des élus en s'appuyant sur un réseau décentralisé ; (ii) développement d'une capacité d'appui-conseil des services déconcentrés de l'État au profit des collectivités ; (iii) développement d'une capacité propre des associations de collectivités à proposer des services d'appui à leurs membres. La mise en place et la mise à l'échelle de ces dispositifs devront sans doute être appuyées par des programmes spécifiques pour adapter les dispositifs aux différents contextes et initier le développement d'une ingénierie de formation (en s'appuyant notamment sur l'offre de formation diversifiée déjà existante).

Les activités de renforcement de capacités proposées devront être définies sur la base d'une analyse partant de l'exercice des fonctions des différents acteurs afin d'éviter les actions génériques et de développer des savoir-faire permettant d'accompagner les élus, personnels, etc. dans l'exercice de leurs fonctions pour atteindre des résultats concrets en termes de services apportés par la collectivité. À titre d'exemple, et pour aborder une question clé dans le contexte de décentralisation des pays ouest-africains, nous pourrions envisager que le point de départ de l'appui aux gouvernements locaux soit la définition d'un plan d'amélioration du niveau de services apportés à ses citoyens. Il s'agit d'amener les gouvernements locaux à passer d'une réflexion en termes d'infrastructure à une réflexion en termes de services et à s'engager dans un travail collaboratif avec les autres acteurs impliqués dans la fourniture de ce service. Il s'agit aussi d'inclure à la démarche un travail sur la construction d'ob-

jectifs partagés notamment avec les services de l'État et les usagers. À partir de là, il sera possible à des équipes spécialisées en ingénierie de la formation de construire un plan de renforcement de capacités directement en prise avec les besoins des gouvernements locaux.

Ces initiatives déployées à l'échelle des pays pourraient être complétées par l'élaboration d'un programme d'accompagnement et de partage de connaissance à l'échelle régionale.

Recommandation 4.3 : Renforcer la structuration et la capacité de formation des associations d'élus locaux.

En Afrique de l'Ouest les associations d'élus locaux occupent une place importante sur l'échiquier de la décentralisation. C'est d'ailleurs la sous-région qui a vu naître le Programme de développement municipal, devenu entretemps le Partenariat pour le développement municipal (PDM), situé à Cotonou. Sans le PDM, les rencontres AFRICITÉS et l'association Cités et Gouvernement Locaux Unis-Afrique (CGLU-A) n'auraient sans doute jamais vu le jour. Les arguments prônant le développement faveurs d'associations d'élus locaux fortes, proches de leurs membres et bien organisées ne manquent pas : elles constituent des lobbies très efficaces sur les questions de décentralisation et de gouvernance locale auprès des gouvernements nationaux ; elles fournissent à leurs membres des services de tous ordres qu'ils ne pourraient se payer individuellement ; elles identifient et diffusent les bonnes pratiques utiles pour les gouvernements locaux ; elles mettent en réseau leurs membres, tant sur le plan national qu'international ; elles articulent une parole africaine locale sur la scène internationale ; elles ont un rôle d'éducation à jouer auprès du public. Au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal, ces associations occupent

une place importante. Elles servent de relais entre le pouvoir central et les élus locaux et leur capacité de propositions a pu être vérifiée à plusieurs reprises. Dans les pays dits fragiles, leur présence est aussi considérée comme essentielle.

Afin de consolider la contribution des associations d'élus locaux à l'avancement de la décentralisation, des initiatives devraient être menées d'une part pour renforcer leurs capacités organisationnelles et institutionnelles, d'autre part pour renforcer leurs capacités à offrir à leurs membres des services pertinents, particulièrement au chapitre de la formation.

4.3.1 Etats fragiles et touchés par des conflits

La problématique de l'intervention en appui aux gouvernements et à la gouvernance locale dans les pays fragiles est relativement récente. Il aura fallu la décision d'intervenir en Afghanistan et en Irak et celle de « reconstruire » ces deux pays pour que l'on découvre les limites d'un processus de « state-building » axé essentiellement sur la pacification et la remise en état des grandes institutions nationales. Très rapidement, des voix se sont élevées pour rappeler que la reconstruction devait également être affaire de gouvernance. Seule condition pour espérer atteindre des résultats durables en termes de paix et de sécurité, de légitimité démocratique et d'efficacité (Brinkerhoff, 2002, 2007), il fallait aussi agir au niveau local, et prendre en compte les questions de décentralisation, de gouvernance locale, d'organisation des services publics, de renforcement des capacités des gouvernements, de développement économique local, etc. La position névralgique que les gouvernements locaux occupent dans l'œuvre de reconstruction implique que des actions spécifiques de renfor-

cement de capacités soient mises en œuvre. Mais intervenir en appui à la gouvernance locale dans les pays fragiles est une entreprise exigeante et il importe d'agir avec précaution et sans surévaluer l'impact potentiel des actions menées.

Recommandation EFTC 4.1 : Mettre en place ou rétablir les moyens opérationnels des administrations locales.

En cas de conflit, les gouvernements locaux peuvent totalement disparaître d'une région. Il est important de rétablir leur présence sur le terrain via la construction de bâtiments destinés à héberger de manière temporaire ou permanente les services des gouvernements locaux. Autre aspect important, le paiement du salaire du personnel des gouvernements locaux doit être assuré de manière régulière et ceux-ci doivent pouvoir intervenir dans un environnement sécurisé.

Recommandation EFTC 4.2 : Inclure les organisations communautaires sans délégitimer les gouvernements locaux.

Les organisations communautaires peuvent jouer un rôle déterminant dans le rétablissement d'un climat pacifié dans certaines régions, et il semble important de pouvoir soutenir leur action. Dans certaines situations cependant, elles peuvent être vecteurs de conflit, et la contribution des gouvernements locaux reste essentielle (Brikerhoff, 2005, 2007, 2008), dans la mesure où l'on cherche à prendre des décisions localement (et plus rapidement) sans avoir à passer par la capitale, réaliser et concrétiser des arbitrages entre les intervenants extérieurs, préparer et surtout mettre en œuvre plus rapidement une stratégie d'exit (pour les PTF), identifier les personnes et organisations susceptibles de devenir des relais et identifier les principaux blocages et les moyens de les contourner rapidement, à moindre coût.

Si l'on se fie à l'expérience de la Sierra Leone et du Liberia, le caractère incontournable des gouvernements locaux est indéniable surtout en ce qui concerne les services de santé, d'éducation et d'hygiène publique. L'expérience de ces deux pays confirme aussi que la présence active de véritables gouvernements locaux « encourage » une plus grande implication des services déconcentrés de l'État souvent réticents à intervenir localement.

Conclusion



PHOTO : ONU PHOTO/RAY WITLIN/SENEGAL

En partant du postulat que des gouvernements locaux autonomes et performants peuvent jouer un rôle clé dans la promotion et la facilitation du développement économique local et de la localisation des ODD, cette étude s'est intéressée aux conditions de leur autonomisation et de l'optimisation de leur action.

Sur la base d'une analyse des faits, en matière de cadres légal et politique (chapitre 1), de financement et de fourniture de services (chapitre 2), de développement économique local (chapitre 3) et de renforcement de capacités (chapitre 4), cette étude identifie quatre conditions clés pour l'établissement de gouvernements locaux plus efficaces :

1. Mettre en place un cadre juridique clair et un environnement politique favorable ;
2. Mettre en adéquation les ressources des gouvernements locaux avec leurs missions (dans un contexte de transfert de responsabilités de l'État central aux collectivités locales) et encourager une fourniture de service de qualité ;
3. Renforcer le rôle des gouvernements locaux dans le développement économique local ;
4. Développer des programmes de renforcement des capacités répondant notamment aux besoins des gouvernements locaux.

L'étude propose un ensemble de recommandations pour chacune des conditions précitées, allant de considérations d'ordre juridique ou de politique générale à des mesures plus concrètes, comme le développement de systèmes de suivi évaluation adéquats (ces re-

commandations sont synthétisées ci-dessous et en Annexe 1).

Compte tenu du contexte régional, chaque chapitre comprend également des recommandations spécifiques aux États fragiles ou touchés par les conflits, dans lesquels les interventions sont particulièrement délicates et où le développement local peut contribuer de manière décisive au renforcement de la paix et participer à la résilience des communautés.

Les recommandations proposées dans cette étude et leur articulation relative aux ODD sont présentées ci-dessous :

Condition favorable #1 : Etablissement d'un cadre juridique clair et d'un environnement politique porteur (lien avec les objectifs 5, 10, 11, 16 et 17 des ODD).

Recommandation 1.1 : Davantage prendre en compte la spécificité des contextes locaux et des jeux d'acteurs.

Recommandation 1.2 : Clarifier le partage de compétences, de responsabilités et de ressources entre niveaux de gouvernement et renforcer la mise en application des réformes.

Recommandation 1.3 : Définir des stratégies nationales et régionales de développement local et de localisation des ODD.

Recommandation 1.4 : Mettre en place des mécanismes de coordination qui guideront le travail sur les partenariats multi-sectoriels et multi-niveaux pour le développement local.

Recommandations supplémentaires pour les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC) :

Recommandation EFTC 1.1 : Effectuer une analyse situationnelle appropriée dans la programmation de la gouvernance locale et des interventions de développement local.

Recommandation EFTC 1.2 : Prioriser les mesures à effets immédiats et mettre en place des réformes institutionnelles graduelles.

Condition favorables #2 : Définition du rôle et des compétences des gouvernements locaux de manière à améliorer la fourniture de services (lien avec les objectifs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 14, 15, 17 des ODD).

Recommandation 2.1 : Assurer un transfert progressif de ressources aux collectivités locales en adéquation avec les compétences transférées.

Recommandation 2.2 : Elaborer une planification multi-niveaux des services de base.

Recommandation 2.3 : Mieux appréhender l'état des services publics locaux et mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation des performances des collectivités locales et du développement local.

Recommandations supplémentaires pour les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC) :

Recommandation EFTC 2.1 : Impliquer les gouvernements locaux dans la mise en place de systèmes transitoires de fourniture de services.

Recommandation EFTC 2.2 : Renforcer les finances locales et lutter contre la corruption à l'échelle des gouvernements locaux.

Condition favorables #3 : Rôle accru des gouvernements locaux dans le développement économique local (lien avec les objectifs 1, 8 et 9 des ODD).

Recommandation 3.1 : Développer des outils d'analyse de la situation économique locale et systématiser la production de données et d'indicateurs à l'échelle locale.

Recommandation 3.2 : Coordonner les stratégies de DEL à différentes échelles pour encourager la cohésion territoriale aux niveaux local, régional et national.

Recommandation 3.3 : Appuyer des solutions de financement durables pour promouvoir le DEL.

Recommandation 3.4 : Privilégier l'éducation économique à toutes les étapes de la démarche DEL.

Recommandation 3.5 : Promouvoir le développement de pôles de compétitivité économique (*clusters*).

Recommandations supplémentaires pour les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC) :

Recommandation EFTC 3.1 : Privilégier la dimension « travail » dans les activités créatrices d'emploi.

Recommandation EFTC 3.2 : Éviter de raviver les conflits et les tensions à partir d'enjeux économiques.

Condition favorables #4 : Développement adéquat des capacités en réponse aux

besoins exprimés (lien avec l'objectif 17 des ODD)

Recommandation 4.1 : Adopter une démarche d'analyse systémique pour maximiser la portée des activités de renforcement de capacité.

Recommandation 4.2 : Mettre en place des systèmes pérennes.

Recommandation 4.3 : Renforcer la structuration et la capacité de formation des associations d'élus locaux.

Recommandations supplémentaires pour les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC) :

Recommandation EFTC 4.1 : Mettre en place ou rétablir les moyens opérationnels des administrations locales.

Recommandation EFTC 4.2 : Inclure les organisations communautaires sans délégitimer les gouvernements locaux.

La mise en œuvre de ces mesures permettra aux gouvernements locaux en Afrique de l'Ouest de jouer pleinement leur rôle de catalyseurs d'un développement local durable et résilient, de contribuer à la localisation des ODD et à accomplir leurs missions dans le cadre du Nouveau Programme pour les villes.



PHOTO : PNUD/BENIN

Annexes



PHOTO : ONU PHOTO/IAN STEELE/MALI

Résumé des recommandations

Conditions favorables/intrants et liens avec la localisation des ODD	Recommandations
<p>1. Etablissement d'un cadre juridique clair et d'un environnement politique porteur</p> <p>Transversal : Paix et cohésion sociale</p> <p>Lien avec les objectifs 5, 10, 11, 16 et 17 des ODD</p>	<p>1.1 : Davantage prendre en compte la spécificité des contextes locaux et des jeux d'acteurs.</p> <p>1.2 : Clarifier le partage de compétences, de responsabilités et de ressources entre niveaux de gouvernement et renforcer la mise en application des réformes.</p> <p>1.3 : Définir des stratégies nationales et régionales de développement local et de localisation des ODD.</p> <p>1.4 : Mettre en place des mécanismes de coordination qui guideront le travail sur les partenariats multisectoriels et multi-niveaux pour le développement local.</p> <p><i>Recommandations supplémentaires pour les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC) :</i></p> <p>EFTC 1.1 : Effectuer une analyse situationnelle appropriée dans la programmation de la gouvernance locale et des interventions de développement local.</p> <p>EFTC 1.2 : Prioriser les mesures à effets immédiats et mettre en place des réformes institutionnelles graduelles.</p>
<p>Lien avec l'objectif 16 des ODD</p> <p>2. Définition du rôle et des compétences des gouvernements locaux de manière à améliorer la fourniture de services</p> <p>Lien avec les objectifs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 14, 15 et 17 des ODD</p>	<p>2.1 : Assurer un transfert progressif de ressources aux collectivités locales en adéquation avec les compétences transférées.</p> <p>2.2 : Elaborer une planification multi-niveaux des services de base.</p> <p>2.3 : Mieux appréhender l'état des services publics locaux et mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation des performances des collectivités locales et du développement local.</p> <p><i>Recommandations supplémentaires pour les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC) :</i></p> <p>EFTC 2.1 : Impliquer les gouvernements locaux dans la mise en place de systèmes transitoires de fourniture de services.</p> <p>EFTC 2.2 : Renforcer les finances locales et lutter contre la corruption à l'échelle des gouvernements locaux.</p>

Conditions favorables/intrants et liens avec la localisation des ODD	Recommandations
<p>3. Rôle accru des gouvernements locaux dans le développement économique local</p> <p>Transversal : Paix et cohésion sociale</p>	<p>3.1 : Développer des outils d'analyse de la situation économique locale et systématiser la production de données et d'indicateurs à l'échelle locale.</p> <p>3.2 : Coordonner les stratégies de DEL à différentes échelles pour encourager la cohésion territoriale aux niveaux local, régional et national.</p> <p>3.3 : Appuyer des solutions de financement durables pour promouvoir le DEL.</p> <p>3.4 : Privilégier l'éducation économique à toutes les étapes de la démarche DEL.</p> <p>3.5: Promouvoir le développement de pôles de compétitivité économique (clusters).</p> <p><i>Recommandations supplémentaires pour les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC) :</i></p> <p>EFTC 3.1 : Privilégier la dimension « travail » dans les activités créatrices d'emploi.</p> <p>EFTC 3.2 : Éviter de raviver les conflits et les tensions à partir d'enjeux économiques.</p>
<p>4. Développement adéquat des capacités en réponse aux besoins exprimés</p> <p>Lien avec l'objectif 16 des ODD</p> <p>Lien avec l'objectif 17 des ODD</p>	<p>4.1 : Adopter une démarche d'analyse systémique pour maximiser la portée des activités de renforcement de capacité.</p> <p>4.2 : Mettre en place des systèmes pérennes.</p> <p>4.3 : Renforcer la structuration et la capacité de formation des associations d'élus locaux.</p> <p><i>Recommandations supplémentaires pour les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC) :</i></p> <p>EFTC 4.1 : Mettre en place ou rétablir les moyens opérationnels des administrations locales.</p> <p>EFTC 4.2 : Inclure les organisations communautaires sans délégitimer les gouvernements locaux.</p>

Bibliographie et documentation complémentaire

Ahmad, E., G. Brosio (eds), *Does Decentralization Lead to Effective Service Delivery and Poverty Reduction*, Chettenham, UK, Edward Elgar, 2009.

Akudugu A., J., W. Laube, *Implementing Local Economic Development in Ghana: Multiple Actors and Rationalities*, WP 113, Bonn, Center for Development Research, University of Bonn, 2013.

Blanc, A. S. Botton, *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement. Perceptions croisées et dynamique des réflexions*, Paris, AFD, 2011.

Boko, S. H., *Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone*, Winston-Salem, NC, Wake-Forest University, 2008.

Booyesen S (dir.), *Local Elections in South Africa. Parties, People and Politics*, Boemfontein, Konrad-Adenauer-Stifting.

Brinkerhoff, D. W., "Governance Reforms and Failed States: Challenges and Implications", *International Review of Administrative Science*, 68, 4, 2002, 511-531.

Cammack, D., *Neo-Patrimonial Politics, Decentralization and Local Government: Uganda and Malawi*, London, Overseas Development Institute, 2006.

Chambas, C. et al., *Mobiliser des ressources locales pour les collectivités décentralisées en Afrique subsaharienne*, Paris, Rapport au Ministère français des Affaires Étrangères, 2009.

Club des agences et structures Africaines en charge de l'Électrification Rurale (Club-ER), *La coordination multisectorielle et l'électrification rurale en Afrique de l'Ouest*, décembre 2010.

Conyers, D., « Decentralization and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa », *IDS Bulletin*, 38, 118-132, 2007.

Denney, L. "Liberal Chiefs or Illeberal Development: The Challenge of Engaging Chiefs in DFID'S Security Sector Reform Program in Sierra Leone", *Development Policy Review*, 31, 1 2013, 5-25.

Dufflo, E., A. Banerjee, *Repenser la pauvreté*, Paris, Le Seuil, 2012.

Fox, W.F., *Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries*, Washington, DC, USAID, Fiscal Reform and Economic Governance Project, 2007.

FENU, Hountondji M, Fournier C, *Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales. Un instrument d'aide à la décision pour une gestion et un développement durables*, 2006.

Hibou, B., O. Vallée, A. Blanc, « Énergie du Mali ou les paradoxes d'un échec retentissant » dans Blanc, A. S. Botton, *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement. Perceptions croisées et dynamique des réflexions*, Paris, AFD, 2011, 153-169.

Jackson, P., « Chiefs, Money and Politicians: Rebuilding Local Government in Post-War Sierra Leone », *Public Administration and Development*, 23, 2005, 67-76.

Jackson, P. Z. Scott, *Local Government in Post-Conflict Environments*, Communication présentée au Workshop on Local Government in Post-Conflict Situations : Challenges for Improving

Local Decision Making and Service Delivery Capacities, Oslo, Novembre 2007, Oslo Governance Centre, UNDP, 2008.

Jibao S, Prichard W, « Rebuilding Local Government Finances After Conflict: Lessons from a Property Tax Reform in Post Conflict Sierra Leone », *The Journal of Development Studies*, Vol. 52, Issue 12, 2016.

Laboratoire Citoyennetés, *Rapport d'étape dans l'écriture du Livre Blanc sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA*, Paris, Laboratoire Citoyennetés, 2012.

Mehrotra S, "Governance and basic social services: Ensuring accountability in service delivery through deep democratic decentralization", *Journal of International Development*, vol. 18, 2006, 263-283.

Mesplé-Somps S, Présentation du modèle démo-économique développé par le Club du Sahel pour analyser le développement des économies locales d'Afrique de l'Ouest, hypothèses et premières critiques, *Working Paper DIAL n°DT/2001/1*.

Oates, W. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism" *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII pp. 1120-1149.

Paice, E, Africa Research Institute, *The Book-lovers, the Mayors and the Citizens. Participatory Budgeting in Yaoundé, Cameroun*, 2014.

OCDE, *Coopération pour le Développement : Rapport 2005 ; Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement*, 2006.

Robinson, M., « Introduction : Decentralizing Service Delivery ? Evidence and Policy Implications », *IDS Bulletin*, 38, 1, 2007a, 1-6.

Robinson, M., « Does Decentralization Improve Equity and Efficiency in Public Service Provision ? », *IDS Bulletin*, 38,1, 2007 b, 7-17.

Sanches, J.A., *Matrice de convergence des municipalités capverdiennes vers les ODM*, Praia, Association nationale des municipalités capverdiennes, 2010.

Searle, B., « Decentralization in the Post-Conflict Environment: Sierra Leone and Southern Sudan », dans J. Martinez-Vasquez, F. Vaillancourt (eds), *Decentralization in Developing Countries*, Cheltenham Glos (UK), Elgar Publishing 2011.

Smoke, P., *Fiscal Decentralization in East and Southern Africa: A Selective Review of Experience and Thoughts on Moving Forward*, Paper presented at the Conference on Fiscal Decentralization, International Monetary Fund, Washington, D.C., November 2000.

Smoke, P. "Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges", *Public Administration and Development*, 23 2007, 7-16.

Tétart, J.-M., Le Bris. C., *La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels*, Paris, AFD, 2008.

Trémolet, S. D. Binder, *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED*, Paris, AFD, 2010.

UNCDF, *Le développement économique local : Principes, fondements et étude de cas sur la démarche ÉCOLOC*, Présentation à l'Atelier régional des chargés de programmes, Niamey, 2006.

UNCDF, *Les pratiques et les instruments de développement local en Afrique de l'Ouest et leurs liens avec les Objectifs du Millénaire*, New York, UNCDF, 2006.

- UNDP, *Decentralized Governance for Development: A Conceptual Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban-Rural Development, Practice Note*, New York, UNDP, 2004.
- UNDP, Capacity 2015: Localizing the MDGs, 2005.
- UNDP, *Case Evidence on Capacities for Integrated Local Development Planning*, New York, UNDP, 2007.
- UNDP, *Localizing Sustainable Development in Local Spaces, Consideration for Post-2015 Global Development Agenda*, New York, UNDP, 2012.
- UNDP, UN Habitat & UCLG. 2015. "Localizing the Post-2015 Agenda".
- UNDP-SNV, *Passer au niveau local afin de réaliser les objectifs du millénaire pour le développement*, New York, UNDP, 2009.
- UNDP, UNCDF, UNV, *An Integrated Framework to Support Local Governance and Local Development*, 2016.
- UNDP, *Local Governance in Fragile and Conflict Affected Setting*, 2016.
- UN-Habitat, *Enhancing Resource Allocation to Urban Development in Africa*, Nairobi, UN-Habitat, 2005
- Urban Institute, *The Local Public's Sector Role in Achieving Development Goals, Subnational Governance, Finance and the Post-2015 Global Development Agenda*, Prepared for DeLog, Washington, D.C., Urban Institute, 2013.
- Vaillancourt, F., F. Yatta, « Les transferts de l'État vers les collectivités : les clés pour comprendre et agir », *Villes en développement*, 93, 2012.- 2-3.
- World Bank, Web Site: *Decentralization & Sub-national Regional Economics*, 2010.
- Wunsch, J. *Sources of Order and Disorder in Africa: Problems of Conflict and Local Governance*, mimeo, Omaha NE, Creighton University, 2006.
- Vengroff R, Ndiaye M, "The impact of electoral reform at the local level in Africa: the case of Senegal's 1996 local elections", *Electoral Studies*, Vol. 17, Issue 4, 1998.
- Yatta, F. *La décentralisation fiscale en Afrique*, Paris, Karthala, 2009.
- Yatta, F.P., H. Agossou, *Appui à la Commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur la définition des mécanismes et des dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA*, Bruxelles, Consortium ECO3, 2013.



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le Développement

One United Nations Plaza

New York, NY, 10017 USA