



Zoom sur...

Réussir la décentralisation

Le programme Réussir la Décentralisation a pour objectif principal d'apporter un appui au processus de décentralisation actuellement en cours au Sahel. Ce processus accorde un accent particulier à la promotion de politiques et de pratiques de gestion durable, équitable et efficace des ressources naturelles. Il vise par ailleurs à apporter une valeur ajoutée aux initiatives similaires en cours à travers le renforcement des réseaux existants, l'établissement de relations de partenariat et l'introduction d'approches novatrices qui constituent un des éléments clés de l'avantage stratégique de l'IIED.

Dans ce numéro

Zoom sur... : Réussir la Décentralisation

Point sur... : Décentralisation au Niger

Décentralisation au Burkina Faso

Opinion : Réforme de la fiscalité au Sénégal

Compte rendu : Décentralisation entre ambitions et réalités



réussir
la
décentralisation

Edito

Réussir la Décentralisation, c'est le pari, souvent non formulé, de la plupart des pays africains qui se sont lancés dans ce processus considéré parfois comme celui de la « dernière chance » pour les pays en développement. C'est le thème du numéro 1 de la nouvelle version de Seg Taaba qui devient un trimestriel thématique sur les politiques et les pratiques de Gestion des Ressources Naturelles et de Décentralisation. Il coiffe une série de publications nationales au Mali (La toile), au Niger (ECHO) et au Burkina (AGRN Infos) et se veut le lien régional pour le partage des expériences au Sahel. C'est un carrefour de dialogues et d'échanges comme son nom qui signifie « rencontre » en Moré l'indique !

Réussir la Décentralisation

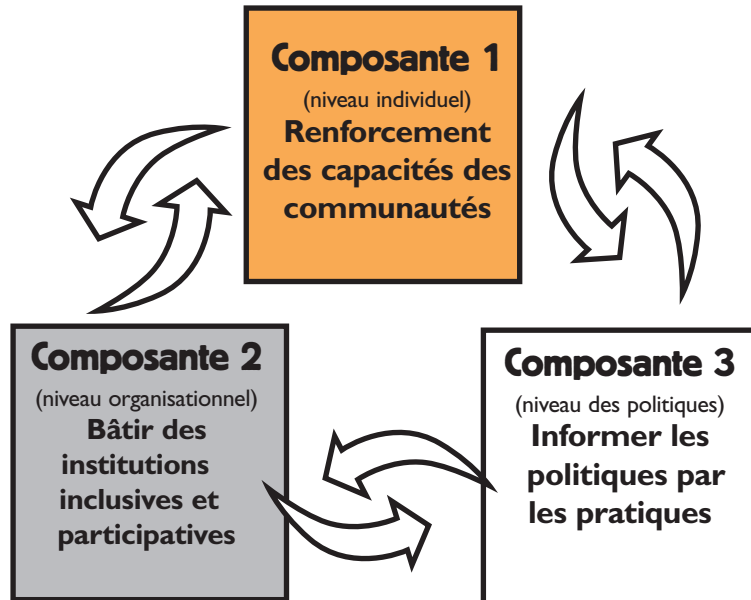
Le programme Réussir la Décentralisation s'appuie sur la conviction que tout programme visant à développer les capacités en matière d'influence des politiques doit agir au moins à trois niveaux :

- Au niveau individuel, il s'agit de renforcer les capacités des populations à planifier, à gérer, à négocier et à s'informer.

- Au niveau institutionnel et organisationnel, il s'agit de créer les conditions pour rendre les institutions participatives et inclusives. En d'autres termes, les capacités individuelles développées au niveau 1 ne pourront être valablement valorisées que si les populations évoluent dans des contextes institutionnels et organisationnels qui permettent à toutes les catégories de s'exprimer et de participer.

- Au niveau politique, il s'agira de s'assurer que des mécanismes efficaces existent, permettant de documenter les pratiques locales novatrices et d'utiliser les canaux appropriés pour informer les politiques. Mais il est tout aussi important, pour les programmes travaillant à la base, de comprendre le contexte politique. Sans une bonne compréhension de cette relation faite d'influences mutuelles entre les politiques et les pratiques, les actions de renforcement des capacités individuelles ou organisationnelles risquent de ne pas être durables.

Ainsi le programme s'articule autour de trois composantes qui s'étalent sur 4 pays du Sahel, le



Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal.

1- La composante orange axée sur le renforcement des capacités des communautés est pilotée par Associates in Research and Education for Development (ARED). Un module de formation sur le pastoralisme a été développé. En effet, les pasteurs dans le



réussir
la
décentralisation

contexte de la décentralisation au Sahel sont une communauté vulnérable. Pour les aider à construire leur argumentaire et à communiquer la vision de leur propre système, ARED développe avec eux, de manière participative un programme de formation sur le pastoralisme.

Ce programme s'appuie sur

- **Le système pastoral** : un triangle où l'on essaye de voir le rapport entre la famille, le troupeau et les ressources considérés comme les trois piliers du pastoralisme. Ce produit est basé sur les approches participatives et comporte un livre qui reprend les étapes de la formation (10 jours de déroulement), un livre du maître qui insiste sur la compréhension des concepts, des mots clés (les encadrés), des images et des mots (visualisation du portrait de Ousmane Sow) dont le rôle pédagogique est prépondérant.

- **Les enjeux du pastoralisme** face à la volonté de sédentarisation des politiques qui pensent souvent que c'est la seule voie pour rendre l'élevage plus productif, la question de l'accès à l'eau dans un contexte de rareté de la ressource, la participation des pasteurs dans la formulation des politiques, l'amélioration de leurs capacités de planification et d'orga-

nisation, le rôle de ces acteurs mobiles dans un contexte de décentralisation et donc de territorialisation.

- **Les portraits** : Ces outils permettent de reconstituer le triangle du système pastoral à partir du vécu des familles de pasteurs.

2- La composante deux est mise en œuvre à partir du concept de groupes d'apprentissage au niveau local, régional et national. D'abord limités au Sénégal, les groupes d'apprentissage se sont élargis en 2002 au Mali et au Burkina Faso sous des dénominations diverses. Aujourd'hui, on dénombre plusieurs sites où des groupes sont animés. Les principales thématiques sont :

- **Genre et Décentralisation**, dont l'objectif est de renforcer les capacités en leadership des femmes. Outre les groupes d'apprentissage, un projet de réalisation de portraits de femmes rurales est en cours. Il s'agit là de documenter les itinéraires de femmes qui ont été d'un apport capital à leur communauté dans la gestion durable de leurs ressources. Ces portraits serviront de base à une mise en réseau de femmes leaders pour un partage d'expériences. En sus, ce projet permet d'expérimenter une méthodologie de capitalisation. Quatre portraits ont été finalisés au Sénégal et au Burkina ainsi qu'un manuel sur le leadership et un livre sur la MARP et le genre.

- **Suivi-évaluation participatif** : les groupes mis en place pour l'élaboration participative de critères d'évaluation de la décentralisation ont pour finalité de renforcer la capacité des populations dans le contrôle du processus de décentralisation. Dans cette optique, un manuel a été produit, un réseau d'animateurs participe à une série de formations et plusieurs ateliers locaux ont été organisés. Ce processus est actuellement mis en œuvre au niveau de deux communautés rurales au Sénégal et deux communes au Mali, dont une

urbaine et une rurale.

- **Conventions locales** : un processus d'étude des pratiques locales en matière de gestion durable des ressources naturelles est déjà lancé au niveau des quatre pays couverts par le programme. Il s'agit de documenter et de diffuser ces expériences réussies de GRN, de renforcer les capacités des populations pour une consolidation des expériences et de faciliter une extension et une répliquabilité de ces expériences. Un atelier régional de partage est programmé au Mali du 02 au 05 décembre 2003. Il sera l'occasion du lancement d'une série sur les conventions locales.

- **Elus Locaux, Institutions Traditionnelles et Organisations Paysannes (ELITOP)** : l'objectif de ce groupe de travail est de créer les conditions pour un dialogue entre des acteurs locaux dans le processus de décentralisation. Ces acteurs détiennent des formes de légitimité qui, savamment articulées, pourraient permettre de renforcer leur mobilisation, le dialogue social

et la participation des principaux détenteurs d'enjeux dans le processus. Plusieurs ateliers ont été organisés dans ce sens. Ce processus est testé au niveau de trois communautés rurales au Sénégal (Ndiagianiao, Tassette et Koul). Les forums locaux organisés impliquent les collectivités locales, les organisations paysannes et les institutions traditionnelles. Chaque communauté rurale a choisi un thème clé qui sert de porte d'entrée au dialogue entre ces trois types d'institutions. Le programme comporte un volet de formation sur la décentralisation.

3- La composante trois est un axe de recherche-action qui part de méthodologies diverses visant à influencer le processus de formulation des politiques. Elle est mise en œuvre au niveau de chaque pays à travers un réseau d'alliance avec les organisations nationales autour de thématiques variées. Au Burkina Faso, quatre groupes

Thématiques régionales

Le pastoralisme et les conventions locales sont apparus comme des thématiques partagés par l'ensemble des pays du programme.

En effet, la spécificité du pastoralisme pose les problématiques de la gestion de la diversité d'exploitation des ressources naturelles. Il apparaît donc nécessaire de clarifier les questions du territoire communal et du terroir pastoral, de l'échelle des organes de gestion, de l'accès aux ressources naturelles et foncières et d'étudier la contribution de l'élevage aux économies locales.

D'un autre côté, la gestion des ressources naturelles est souvent organisée à partir de pratiques locales qui présentent un intérêt en termes de gestion décentralisée. Ce sont les conventions locales. Ces expériences peu capitalisées et pas toujours en articulation avec la réglementation officielle méritent d'être valorisées. Ce mode de gestion des ressources comporte des aspects qui méritent réflexion, notamment en ce qui concerne la légalité et la validité des conventions locales au regard des règles administratives et législatives. Une réflexion régionale est engagée sur cette thématique.

thématiques ont été mis en place parmi lesquels la communalisation rurale, les comités villageois de gestion des terroirs (CVGT), le pastoralisme et les conventions locales. Au Burkina, cinq groupes travaillent entre autres sur les questions foncières, l'intercommunalité, le transfert de compétences, la planification communale de la GRN et les conventions locales. Au Niger, l'ambition du réseau est de devenir à moyen-long terme, un cadre de référence pour les questions de GRN et de décentralisation. Dans cette optique, il compte apporter sa contribution aux réflexions sur les réformes législatives et sectorielles portant sur le

dossier rural et la sécurisation foncière, l'intégration du pastoralisme dans le schéma de communalisation et l'institutionnalisation des organisations locales de gestion.

Contacts

IIED Programme Zones Arides
3, Endsleigh Street London
WC1H0DD
E.mail: drylands@iied.org
Site web: www.iied.org

IIED Programme Sahel
BP 5579 Dakar Fann Sénégal
Email: iiedsen@sentoo.sn
Site web: www.iiedsahel.org

ARED
BP 10 737 Dakar-Liberté Sénégal
Email : ared@enda.sn

Point focal Burkina
ACFED
05 BP 6022 Ouagadougou 05
Burkina Faso
Email: acfed@fasonet.bf

Point focal Mali
CEK Kala Saba
B.P. 9014 BAMA KO (Mali)
Email : cek@afribone.net.ml
Site web : www.cek.com.ml

Point focal Niger
Réseau MARP BP
BP 12003, Niamey Niger
Email : hamarp@intnet.net



REFORME DE LA FISCALITE ET FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU SENEGAL

Depuis 1972, le Sénégal a fait des progrès remarquables dans la conception et la mise en place de politiques et d'institutions décentralisées. Dans l'esprit de rapprocher les décideurs politiques des populations, la décentralisation des services publics devrait augmenter l'efficacité de la fourniture de certaines presta-

tions. C'est ainsi qu'en 1996, le législateur a opéré un important transfert de compétences de l'Etat central vers les collectivités locales. Il importe de noter que la réussite de la politique de décentralisation dépend de plusieurs facteurs dont notamment la capacité des institutions locales à assumer leur rôle avec

la mise à leur disposition de ressources financières et humaines. Comme le stipule l'article 7 du code des collectivités locales, celles-ci « disposent de budget et de ressources propres » destinés à la satisfaction de la demande sociale locale.

Au Sénégal, l'essentiel des ressources

financières des collectivités décentralisées provient des recettes fiscales. Dans les communautés rurales, la taxe rurale peut constituer jusqu'à près de 80% des recettes budgétaires si jamais elle est bien recouvrée. Malheureusement du fait de son "caractère non obligatoire", elle affiche des taux de recouvrement très faible dans la grande majorité des localités. La même observation reste valable pour d'autres catégories d'impôts et de taxes comme la patente, l'impôt sur le foncier bâti ou non, les produits du domaine etc. De plus malgré l'affirmation légale du principe de la libre administration des collectivités locales, la marge de manœuvre des élus locaux en matière fiscale reste faible en ce qui concerne les modalités d'assiette, de perception et de taux généralement déterminé par la loi. Certaines procédures de recouvrement restent encore assez compliquées pour les élus et les contribuables. Les valeurs foncières ne sont pas connues. Le service du trésor demeure encore prépondérant dans la chaîne fiscale, perpétuant ainsi une tutelle financière de l'Etat sur les collectivités locales.

Toutes ces difficultés, réduisent les capacités d'intervention des institutions locales et par conséquent influent négativement sur le financement du développement local. Pour venir à bout de ces contraintes, les élus locaux proposent une série de mesures d'amélioration de la fiscalité locale et par extension des finances. L'objectif général de cette proposition vise à doter les collectivités locales de plus de ressources autogérées afin de rendre efficace leurs interventions, mais aussi de leur permettre de se défaire progressivement de la tutelle financière de l'Etat. Sous l'égide des Associations d'Elus, plusieurs propositions ont été émises découlant généralement des expériences propres de difficultés rencontrées dans la collecte et la gestion des ressources financières de leurs collectivités. Ces propositions concernent la restauration et la

réduction des taux des impôts, la simplification du système fiscal, la décentralisation de la chaîne fiscale et l'évaluation des valeurs foncières. Ces dernières, du moment qu'elles rapportent d'importantes ressources financières aux collectivités locales, nécessitent une bonne estimation. Les Conseils des communautés rurales ont aussi à leur tour proposé l'immatriculation du domaine national au nom des collectivités locales pour leur permettre en cas de mutation d'avoir des ressources substantielles. Mais pour cela, les Présidents de Conseils Rural (PCR) ont souhaité la mise en place du cadastre rural le plus rapidement possible. Enfin sur la taxe rurale, il est préconisé de rendre son paiement obligatoire par plusieurs mécanismes notamment en liant l'octroi de semences ou de vivres de soudure à son recouvrement. Les élus ont aussi émis le vœux que les redevances dues aux collectivités locales par certaines sociétés nationales leur soient régulièrement versées, de même que les ristournes des amendes forfaitaires (60% du produits des amendes forfaitaires et des amendes prononcées par les juridictions répressives de droit commun pour les infractions commises sur le territoire de la collectivité locale).

En somme, il s'agit de faire en sorte que les moyens financiers suivent le transfert des neufs domaines de compétence. La réalité est que dans presque toutes les communautés rurales du pays, les taxes et impôts sont souvent mal recouverts à cause de l'évasion et de la fraude fiscales. Les autorités locales éprouvent beaucoup de difficultés à percevoir ces ressources pour plusieurs raisons (pauvreté des contribuables, manque de ressources humaines, manque de culture fiscale des populations...). Dès lors, il faut se demander si les conseils locaux ne doivent pas réfléchir sur l'exploration d'autres sources de financement de la décentralisation ?

De manière générale, on sait que les collectivités locales tirent l'essentiel

de leurs ressources de fonctionnement de la fiscalité locale, de l'exploitation de leur domaine, des ristournes accordées par l'Etat, du fonds de dotation de la décentralisation. Cependant depuis quelques années, les communautés rurales bénéficient d'importants apports en ressources provenant de projets et programmes d'appui aux initiatives locales mis en place par la coopération décentralisée, les ONG etc.

Malheureusement, la difficulté majeure concernant l'utilisation de ces fonds réside dans l'incapacité de beaucoup de communautés rurales à s'acquitter de la contrepartie financière souvent demandée par ces projets. Malgré les efforts faits par l'Etat pour faciliter l'intervention de la coopération décentralisée, certaines collectivités locales sont toujours dans l'incapacité de profiter au maximum de ces importants soutiens. Beaucoup d'observateurs pensent qu'il existe aujourd'hui suffisamment de fonds mobilisables, mais que les procédures et les mécanismes d'appropriation de ces ressources ne sont pas encore efficacement utilisés par les autorités locales. Ceci s'explique en partie par le relatif dénuement de certaines collectivités locales, mais aussi à un manque d'informations sur les opportunités offertes à elles.

Mouhamadou Lamine SECK
Moulaseck@yahoo.fr

Processus de décentralisation au Niger DES GRANDS PRINCIPES ENCADRANTS AUX PERSPECTIVES DE MISE EN ŒUVRE

CONTEXTE

Après l'épisode des réformes de première génération, la question de la décentralisation s'est reposée au Niger à la faveur du mouvement de luttes démocratiques intervenues au début des années 90, qui a engagé le pays dans des réformes structurelles dont celle de l'administration territoriale. Au-delà de la réorganisation de la carte administrative et territoriale du pays, ce processus cherche à approfondir et à consolider le nouveau cadre démocratique naissant à travers une décentralisation qui s'articule autour d'objectifs aussi nobles que la responsabilisation des communautés de base dans la gestion de leur développement et la promotion d'un nouveau type de gouvernance en milieu rural, notamment en matière de gestion des ressources naturelles.

Faisant suite aux recommandations de la Conférence Nationale et de sa Commission politique, cette réforme intervient dans un environnement général marqué par une ouverture à travers l'avènement d'un multipartisme intégral avec l'existence de plusieurs formations politiques (une trentaine) et l'émergence d'un mouvement associatif et des organisations de la société civile qui tentent de s'approprier un terrain jusque-là occupé par l'État et ses démembrements. Elle coïncide, cependant, au plan économique, avec la généralisation des politiques d'ajustement structurel dans le cadre desquelles l'État est invité à se



désengager des secteurs sociaux et ceux dits concurrentiels au profit des opérateurs privés. Au plan social, l'ouverture démocratique et la liberté d'expression qui la sous-tend se traduisent curieusement par la remontée en surface de toutes les contradictions dont le sommet a été de toute évidence le déclenchement d'une rébellion armée dans le Nord du pays par des groupes Touarègues avec comme principale revendication le « fédéralisme » où défaut une « décentralisation poussée ».

Au total, le projet de décentralisation qui est au carrefour de plusieurs réformes institutionnelles (code rurale, fiscalité forestière, organisation du monde rural et gestion des points d'eau...) s'opère dans un contexte nouveau qui, en terme de gestion publique, invite à une rupture à travers une multiplication des centres de décisions et une redéfinition des rôles et missions de l'État, mais surtout à un partage de pouvoirs et de responsabilités entre ce dernier (l'État), les collectivités territoriales, les organisations du tiers secteur (associations, ONG, et organisations rurales diverses...) et le

privé émergent.

Dans un pays comme le Niger, la mise en œuvre effective d'un tel schéma, pourrait avoir l'avantage de rapprocher les centres de décisions et de participation au niveau le plus près des populations, tout en maintenant celles-ci dans des cadres territoriaux auxquels elles s'identifient et reconnaissent déjà. Ce dispositif territorial est complété au plan normatif par un important corpus juridique encadrant le

double mouvement de décentralisation-déconcentration dont il importe de relever les éléments essentiels.

LES GRANDS PRINCIPES ENCADRANT LE PROJET DE DÉCENTRALISATION

Le schéma territorial retenu repose sur un certain nombre de normes juridiques dont l'analyse des lois organiques sur la décentralisation permet de saisir l'économie globale à partir des huit (8) principes fondamentaux :

I- La libre administration consacre solennellement la liberté et la responsabilité comme régime de plein droit d'administration et de gestion des collectivités territoriales. Au terme de ce principe posé par la Constitution nigérienne et repris par les lois sur la décentralisation, les régions, départements et communes s'administrent librement à travers des organes élus (organe délibérant et organe exécutif). La loi 2002-12 du 11 juin 2002 et le code électoral précisent

les conditions d'élection des organes de gestion des collectivités territoriales et fixent leurs domaines de compétences et leurs ressources.

2- Le principe de la **déconcentration**

complète harmonieusement celui de la libre administration des collectivités territoriales dans le contexte d'un État unitaire. Il pose la question du rapprochement territorial et institutionnel de l'État auprès des entités décentralisées. Ainsi, dans le double souci de garantir la permanence de la présence de l'État au niveau territorial et la qualité du dialogue avec les collectivités territoriales, la loi prévoit la nomination par le pouvoir central, des gouverneurs et préfets au niveau des régions et des départements avec pour mission d'assurer la charge des intérêts nationaux à ces niveaux et l'encadrement légal des autorités décentralisées et de leurs actes.

3- la **séparation des fonctions**

entre les représentants territoriaux de l'État et les organes de gestion des collectivités territoriales. Ce principe est en réalité une conséquence des deux premiers. Il met fin au dédoublement fonctionnel qui a pendant longtemps prévalu au profit des représentants locaux de l'État et en vertu duquel ils cumulaient leur fonction avec la présidence des organes délibérants et exécutifs des collectivités décentralisées.

4- Le contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités territoriales constitue une évolution sinon une révolution dans les rapports entre l'État et les collectivités. En effet, il met fin à la tutelle coercitive qu'exerce jusque-là l'État à travers un

Orientation et contenu du projet de décentralisation

Dans son orientation et son contenu le projet de décentralisation s'opère selon une logique tridimensionnelle à travers :

- Une régionalisation au sommet qui s'appuie sur l'espace des entités départementales actuelles et la Communauté urbaine de Niamey auxquelles elle confère un statut de région,
- Une départementalisation au niveau intermédiaire qui s'organise autour des trente six (36) arrondissements actuels qu'elle érige au rang de département,
- Une communalisation intégrale à la base qui s'appuie sur les espaces traditionnels des entités coutumières que sont les Cantons en zone agricole sédentaire, et les Groupements en zone pastorale nomade.

Ce dispositif territorial fait ressortir une carte administrative à trois étages avec huit (8) régions, trente six (36) départements, et deux cent soixante cinq (265) communes dont cinquante deux (52) urbaines et deux cent treize (213) rurales. La région et le département jouissent du double statut de collectivité territoriale autonome et de circonscription administrative déconcentrée, alors que la loi définit la commune comme la collectivité territoriale de base qui assure les services publics de proximité correspondant aux besoins les plus ressentis par les citoyens dans leur quotidienneté et dans leur spécificité.

contrôle à la fois à priori, concomitant et qui porte aussi bien sur la légalité que sur l'opportunité des actes des autorités locales. Désormais, « *tous les actes des autorités régionales, départementales et communales sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification aux intéressés, et leur transmission au représentant de l'État* ».

5- L'égalité de droit et de statut de toutes les collectivités territoriales. Ce principe exclut toute forme de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Les régions, départements et communes s'administrent librement dans le respect de l'identité et de l'autonomie des autres. En d'autres termes, il n'y a aucune hiérarchie entre ces différentes collectivités territoriales qui reçoivent toutes, leurs compétences de la même personne publique État.

Ces cinq premiers principes qu'on retrouve du reste dans les législations de la plupart des pays africains héritiers du modèle français d'administration du territoire, sont localement complétés par trois autres qui s'inscrivent dans une dynamique d'ouverture du cadre institutionnel que mettra en place la décentralisation au niveau local. Ces principes qui traduisent en réalité la spécificité du système administratif nigérien réfèrent d'abord à :

6- L'implication de la chefferie traditionnelle

dans la nouvelle configuration du local. En effet, prenant en compte la double nécessité de sauvegarder les structures traditionnelles et de promouvoir les conditions d'une gestion démocratique et plurielle des affaires locales, la loi nigérienne a intégré les chefs traditionnels dans le dispositif institutionnel local en faisant d'eux « *membres de droit des différents organes délibérants des collectivités territoriales avec voix consultative* ».

7- La prise en compte de la dimension Genre avec la loi 2000-8 du 7 juin 2000 qui institue un quota minimal de 10% de l'un ou l'autre sexe dans la composition des organes délibérants des collectivités territoriales.

8- Les dynamiques internes et l'ouverture sur l'extérieur à travers la coopération décentralisée. En effet, outre **la possibilité de candidature indépendante** aux élections locales prévue par le code électoral, la loi sur la décentralisation donne aux régions, départements et communes la possibilité de créer des **cadres de concertation et d'action** avec les autres structures de droit public ou privé (ONG, associations et organisations rurales diverses) toutes présentes sur le champ du local. Dans le même esprit, les collectivités

territoriales nigériennes peuvent instituer entre elles, mais également avec les collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération à travers la formule du « Jumelage » ou de « l'Entente ». Ainsi, au plan interne, deux ou plusieurs collectivités peuvent s'associer autour d'une activité ou d'un projet commun s'inscrivant dans l'intérêt de leurs populations.

Au-delà de la proclamation des principes et de l'adoption d'un dispositif institutionnel la marche du Niger vers la décentralisation comporte de nombreux enjeux et certainement encore beaucoup de risques à vaincre dont il importe d'examiner ici quelques uns.

LES ENJEUX ET LES RISQUES À VAINCRE SUR LE CHEMIN DE LA DÉCENTRALISATION

Parmi les nombreux et divers enjeux de la décentralisation dans un pays comme le Niger, nous retiendrons trois dans le cadre du présent exercice :

- **La mise en œuvre effective du projet de décentralisation** : Elle constitue le premier enjeu dans la mesure où la réforme prônant la décentralisation et la responsabilisation des populations intervient dans un contexte socio-économique et financier caractérisé par une rareté persistante des ressources publiques au niveau de l'État et une pauvreté ambiante des communautés rurales. Cela soulève beaucoup d'interrogations quant aux capacités internes de l'État et des populations à promouvoir et à soutenir le fonctionnement des deux cent soixante cinq (265) communes.

- **L'arrimage entre démocratie représentative et démocratie participative** : Dans le contexte d'ouverture démocratique actuel et le nouveau paysage institutionnel qui se dessine au niveau local, la réussite de la décentralisation dépendra de la qualité du dialogue et du partage des rôles qui

seront instaurés au niveau local entre les acteurs politiques que sont les élus municipaux et les acteurs du tiers secteur nés à la faveur du principe de la liberté d'association lui-même constitutionnellement proclamé.

- **La déconcentration** : L'enjeu de la déconcentration soulève ici l'importante question de la place et du rôle du représentant de l'État dans le nouveau contexte local créé par la décentralisation. En effet, dans la nouvelle configuration du local, la fonction du représentant de l'État qui tire sa légitimité et sa raison d'être dans la mission de l'État, doit s'exprimer au cœur des mutations en cours. Du reste, avec l'érection des collectivités coutumières (cantons et groupements) en collectivités territoriales autonomes et l'émergence de nouveaux acteurs, le représentant de l'État doit rompre avec le mythe du "cadre de commandement" pour devenir un vrai catalyseur des dynamiques de développement local. Les risques réfèrent principalement aux pièges que pourraient constituer **les limites territoriales des collectivités** coutumières retenues pour servir de territoires d'ancrage des nouvelles collectivités communales. L'absence de solutions pratiques et définitives à ces questions de délimitation considérées comme des sources potentielles de conflits au niveau des communautés locales, constitue un risque de nature à gêner considérablement les futures communes dans leur gestion et dans leur fonctionnement.

- **Le décalage entre les normes républicaines et la réalité du terrain**. La perception biaisée qu'ont certains acteurs des enjeux de la décentralisation, à la résurgence possible du phénomène identitaire notamment dans le choix des conseillers municipaux, à la proximitisation possible des conflits post-électoraux et du clientélisme politique, à l'incivisme fiscal, aux comportements des élus locaux et des citoyens en général face aux biens publics, et surtout à l'impunité qui pourrait

caractériser le système de gestion locale.

Il convient de retenir également les risques liés à la **persistance du phénomène bureaucratique** notamment à travers les réflexes centralisateurs des administrations de l'État chargées du pilotage ou associées à la gestion des processus de décentralisation et/ou des collectivités territoriales. La résistance sera particulièrement de mise en période de rodage notamment au niveau du ministère de l'intérieur et de la décentralisation chargé du contrôle de tutelle des collectivités, au ministère des finances et de l'économie impliqué dans la mobilisation des ressources financières locales, des représentants de l'État (gouverneurs et préfets) chargés de l'encadrement des collectivités, et peut-être même du Haut Commissariat à la Décentralisation (HCRAD) qui, malgré son statut d'administration de mission qui limite son action dans le temps, pourrait par la force des faits continuer à jouer le rôle de "surveillant".

Enfin, comme risques à vaincre il faut surtout relever ceux liés à l'**analphabétisme ambiant** qui caractérise les zones rurales nigériennes. Au regard de son ampleur et de son étendue dans les zones rurales, l'analphabétisme aura non seulement une incidence négative sur le fonctionnement des collectivités locales, mais surtout il constitue une tendance lourde à toute la dynamique de décentralisation et de responsabilisation des communautés rurales.

Saïdou HALIDOU
Réseau GRN/
DÉCENTRALISATION - Niger
BP 268 NIAMEY-NIGER.
Email : halidou_saidou@yahoo.fr

Processus de la décentralisation au Burkina Faso

HISTORIQUE, REFLEXION CRITIQUE ET POINTS DE VUE DES ACTEURS

HISTORIQUE ET MISE EN ŒUVRE

Le processus de mise en œuvre de la décentralisation au Burkina est relativement ancien. De la colonisation aux années 1990, on note l'apparition des premiers textes, avec la loi de 1955, puis la création des CR en 1960 et une grande réorganisation administrative et territoriale, entre 1983 et 1987, créant 30 provinces et 300 départements.

La nouvelle dynamique décentralisatrice est fille du processus démocratique engagé depuis 1990. Elle fait l'unanimité au sein de la classe politique et de la société civile. Ainsi, la loi fondamentale du 2 juin 1991 affirme le principe de l'organisation administrative du territoire en collectivités locales. Celles-ci s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Une nouvelle législation est venue ensuite préciser les contours de cette décentralisation.

Ainsi, la province et la commune sont les deux catégories de collectivités locales. La première est l'échelon intermédiaire entre l'Etat et la collectivité de base qu'est la commune. La commune est urbaine ou rurale. Il en existe en 1998, 122 dont 47 urbaines. Les villes de Ouagadougou et de



Bobo Dioulasso sont régies par des statuts particuliers. Elles sont subdivisées en arrondissement communal. La province est également une circonscription administrative à côté du département et du village. La province est dirigée par un Haut commissaire, le département par un préfet et le village par un délégué administratif

En 1998, tous les chefs lieu de province ont reçu le statut de commune urbaine et les chefs-lieux de département le statut de commune rurale. Cependant, il n'y a pas de différence du point de vue juridique entre les deux types de commune. La distinction, liée aux conditions de créations, vise à stimuler les forces économiques locales à déployer des efforts pour faire accéder leurs localités au stade de commune rurale puis de commune urbaine. C'est par ce biais

que le gouvernement entend évoluer vers une communalisation complète du pays. Mais d'or et déjà, un seuil de 500 communes a été fixé au de-là duquel il faudra procéder à des fusions.

Pour l'heure, les élections locales de février 1995 avaient permis l'installation et le démarrage de 33 communes urbaines. Entre temps, le nombre de communes urbaine est passé à 47. Le mandat des autorités locales élues en 1995 est épuisé depuis 2000 ; mais la date des prochains municipaux n'est pas officiellement fixée que pour les organes des communes rurales. Celles devraient avoir lieu courant en 2003.

Législation sur la décentralisation

- Loi n°003/93/ADP du 7 mai 1993 portant organisation de l'Administration du territoire au Burkina Faso.
- Loi n°004/93/ADP du 12 mai 1993 portant organisation municipale
- Loi n°007/93/ADP du 12 mai 1993 portant régime électoral des conseillers de village, de secteur communal, de département et de province.
- Décret n°93-179/PRES du 16 juin 1993, promulguant la loi n°007/93/ADP
- Loi n°006/93/ADP du 12 mai 1993, portant statut particulier de la commune de Bobo Dioulasso

- Loi 005/93/ADP du 12 mai 1993, portant statut particulier de la province du Kadiogo et de la commune de Ouagadougou
- Loi n°040/98/AN du 03 août 1998 portant orientation de la décentralisation
- Loi n°041/98/AN du 6 août 1998 portant organisation du territoire au Burkina Faso
- Loi n°042/98/AN de l'août 1998 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n°043/98/AN du 6 août 1998 relative à la mise en œuvre de la décentralisation

REFLEXIONS CRITIQUES SUR LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO

Le processus de décentralisation tel qu'il est actuellement pratiqué au Burkina Faso souffre de quelques insuffisance :

1. Les populations simples « consommatrices » de démocratie à l'occident ?

Si l'un des objectifs fondamentaux de la décentralisation est de susciter une démocratie locale qui devrait servir de base à la pérennisation de la démocratie nationale, il se pose une question fondamentale : quelle démocratie locale pour quelle population ? La démocratie telle qu'elle est appréhendée actuellement convient-elle aux populations locales ? Quelle est le degré de prise en compte des dynamiques locales, des modes d'organisation socio-historique des populations locales ? Les raisons de ce manque d'intégration vont de l'ignorance des populations à l'inadéquation du système exogène par rapport aux normes et aux règles de gestion au niveau des collectivités locales.

2. Les populations simples « consommatrice » de développement à l'occidentale ?

Au-delà de la recherche d'une démocratie locale, la décentralisation

visé à instaurer un développement tout court. Là aussi, ce processus se heurte à la question de l'adaptabilité du développement aux réalités locales. Les mythes de l'Etat centralisateur, s'arrogeant un monopole exclusif et arrogant en matière de développement et réduisant du même coup les autres acteurs, dont les principaux bénéficiaire en l'occurrence les populations, à un simple rôle de « consommateur de développement » demeure toujours. Dans cette optique, la redéfinition des collectivités territoriales appropriées à ce type de développement s'avère nécessaire.

3. Une décentralisation à deux vitesses ?

A l'heure actuelle, la décentralisation se base sur une subdivision du pays en communes urbaines et rurales ; subdivision qui sans doute s'appuie sur une vision occidentale des réalités. Quelle est la place accordée à ce monde rural dans le processus actuel ? La décentralisation est lancée depuis 1995 et paradoxalement le monde rural n'est pas en réalité concerné. Or, elle devrait être achevée théoriquement en 2003, donc cela ferait neuf ans que l'on assisterait à un processus qui ne va pas intégrer le monde rural où vit pourtant près de 84 % de la population nationale.

On pourrait intégrer d'autres carences dont les principales sont :

• **La province est une collectivité inachevée.** En effet, de par la loi, elle est à la fois une collectivité locale et une circonscription administrative ayant à sa tête un président du conseil municipal. Mais actuellement, elle est administrée par un Haut commissaire à double casquette : celle de représentant de la collectivité locale ayant une autonomie de gestion.

De plus, le conseil provincial, normalement élu, est encore remplacé par une délégation spéciale composée de personnes désignées. La responsabilisation des communes à travers l'exercice de la maîtrise

d'ouvrage est foulé aux pieds par certains grands intervenants qui continuent à faire des réalisations dans les communes par un système détourné de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD).

• **Les transferts de compétences** sont inscrits dans la loi d'orientation de la décentralisation. Or, ce transfert en matière de santé et d'éducation n'est pas accompagnée d'un transfert de ressources. Ce qui pose problème dans la mesure où le manque de moyens constitue le blocage principal dans la satisfaction des besoins sociaux des populations. Le transfert des ressources surtout financières reste problématique et fait l'objet de conflit entre la municipalité et l'Etat pour son contrôle et rend difficile tout effort de celle-ci pour pallier les insuffisances du personnel enseignant et des infrastructures scolaires. Pour combler un tant soit peu la carence des ressources surtout financières, certaines communes adoptent des stratégies permettant d'accroître leurs ressources.

A titre illustratif, la commune de Dori a institué des impôts, des taxes et des amendes pour tous ceux qui ne respecteraient pas les règles d'hygiène publique. Pour les responsables municipaux de Gaoua, les ressources proviennent uniquement des taxes payées par les petits commerçants et elles sont versées pour le compte de la province. La municipalité avait décidé d'imposer la somme de 50 francs comme frais de consultation, mais malheureusement la population n'a pas réagi favorablement à cela. Ce fut donc un échec. La municipalité souhaite avoir la liberté et la possibilité de créer des impôts locaux et d'en fixer les taux, seulement elle est confrontée, selon le maire, à un problème de mentalité. L'Etat ne lui donne pas la latitude d'agir dans ce sens et la population est réfractaire à certaines décisions.

A Ouahigouya, les responsables de la commune souhaitent avoir la liberté de créer des impôts locaux et d'en fixer le taux, car selon le maire, « chaque commune ayant sa spécifi-

cité, il importe que, pour une meilleure mobilisation des ressources, l'initiative de la création de certains impôts soit laissée aux autorités locales ».

POINT DE VUE DES ACTEURS

A ces questions, il faut ajouter les points de vue inquiétant des différents acteurs.

1. Du point de vue des populations

Dans le contexte actuel de l'Etat, décentraliser signifie partager des problèmes, les effets de la crise actuelle, des charges assumées par l'Etat, donc rajouter des difficultés à d'autres, de la pénurie à la pauvreté, augmenter le poids déjà bien lourd sous lequel les populations ploient. La décentralisation crée de nouveaux pouvoirs en sus de ceux qui existent déjà et s'exercent sur elles. Or, un pouvoir est toujours une contrainte. La décentralisation s'approprie des biens (par exemple la terre) alors que pour la population il y'en a pas assez.

La décentralisation procède à la délégation de pouvoir par le seul moyen des votes partisans. Qu'on se soit exprimé ou non, on est obligé de se faire administrer par des représentants élus sous la bannière politique. La décentralisation fait de l'individu un résident obligé d'une seule localité qui le cantonne et le catalogue dans un secteur communal. Elle impose un seul mode de gestion administrative. La population s'est toujours débrouillée pour contourner ce type de gestion. Les marges de liberté existant avant l'instauration des communes ont été réduites dangereusement. En conclusion, on voit ce que la décentralisation prend et pose comme problème, mais on ne voit pas ce qu'elle donne en retour.

2. Du point de vue des tenants des pouvoirs locaux

La décentralisation crée de nouveaux tenants du pouvoir. Ces derniers deviennent automatiquement les

détenteurs d'un pouvoir reconnu, respecté, formalisé, codifié. Il phagocyte les tenants des anciens pouvoirs qui étaient en selle bien que non reconnu. La décentralisation est perçue comme créatrice de conflits de compétence et comme affaiblissement ce qui est déjà fragile. Elle est simplement un rival, un usurpateur.

3. Du point de vue des tenants de l'administration

La décentralisation signifie perte de pouvoir et de prestige. Elle remplace des techniciens par des profanes, des analphabètes, des apprentis politiciens, des incapables majeurs qui ne connaissent pas l'administration et n'ont aucune connaissance technique. Elle réduit les agents de l'administration en de simples techniciens n'ayant que des avis techniques à émettre.

4. Du point de vue des ONG

L'administration concurrence directement l'action des ONG. Celles-ci en terrain conquis, intervenaient tout azimut, créaient des espaces publics, parlaient au nom des populations, développaient un discours de participation et de responsabilité. La décentralisation récupère les réalisations, les actions et ce qui se passe au niveau local au profit d'une collectivité ayant une personnalité morale et juridique, c'est à dire un statut plus confortable que celui de l'ONG. La décentralisation prend le lit que les ONG s'étaient préparées et le donne à d'autres occupants. De plus, on n'a plus la liberté d'intervenir ou de partir quand on veut.

5. Du point de vue des opérateurs économiques

La décentralisation prolonge la liste des interlocuteurs en matière d'attribution de marchés. Il suffisait de corrompre un ou deux agents pour avoir un marché. Maintenant, on a sur route le bureau du conseil municipal, les conseillers eux même, la commission d'attribution. Le pire dans tout cela est qu'il faut payer les taxes et des impôts locaux.

CONCLUSION

La liste de ceux à qui la décentralisation crée des problèmes peut être allongée. Ces exemples résument les griefs d'un nombre d'interlocuteurs. Nous concluons face à ces réactions, qu'elle suscite plus de peur que d'espoir. Dans de telles circonstances, sur qui faut-il compter pour réellement adhérer au processus actuel de décentralisation ? L'opinion publique considère que l'Etat n'a que des problèmes à décentraliser. Il ne détient plus le vrai pouvoir, il n'exerce pas la totalité de ses compétences, l'aide extérieure se tourne de plus en plus vers des partenaires non étatiques et les communautés de base sont incapables d'exercer des pouvoirs là où l'Etat a échoué. Actuellement, le vrai problème de la décentralisation de l'Etat est qu'au niveau des populations, on perçoit aucun appel franc, aucune revendication pour ce qu'on propose. Bien sur, à travers des pratiques, des initiatives, des requêtes d'investissements, on peut entrevoir quelques aspects de demande de décentralisation. Nous les interprétons plutôt comme des appels d'Etat que nous résumons en demande de sécurité (préfecture, provinces, gendarmerie, commissariats, services techniques diverses, infrastructures socio-économiques, etc...). Ce sont des revendications de mieux-être tout court. La décentralisation a besoin de faire ses preuves avant d'être acceptée. Nous soutenons que cette formule de décentralisation peut favoriser par-ci par-là, l'amélioration des conditions de vies des populations, mais elle n'est pas pour autant fondatrice de l'Etat.

Synthèse de la communication de Antoine Raogo Sawadogo lors de l'atelier d'évaluation de Réussir la Décentralisation, janv. 2003, Ouagadougou
Contact : segtaaba@sentoo.sn

Décentralisation et gouvernance locale

Entre ambitions et réalités

En février 2003, s'est tenu à Dakar un séminaire international organisé par l'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU), sur le thème « Décentralisation et gouvernance locale. » Ce fut l'occasion, pour les participants de constater qu'entre les pouvoirs décentralisés et les citoyens, il existe des conflits latents, diffus parfois permanents. Les témoignages dans ce sens ont fait légion. De telles tendances négativement influencent les politiques des collectivités locales, d'autant qu'il a été partout constaté une insuffisance du personnel d'appui, les collectivités locales ne pouvant recruter du personnel qualifié. Les élus locaux ont insisté sur le manque d'autonomie financière et budgétaire et sur la non maîtrise des textes législatifs et réglementaires par certains d'entre eux. C'est le cas du Pr Balla Moussa Daffé, l'édile de la commune de Sédhiou, dans la région Sud du pays, qui n'est pas allé du dos de la cuillère pour réclamer plus d'attention de la part des pouvoirs publics et une harmonisation des actions des bailleurs de fonds et des ong sur le terrain afin de créer de petits pôles de

production capables de fixer les jeunes dans les terroirs. En outre, les collectivités locales se caractérisent par un manque criard d'infrastructures routières notamment. Pour le maire de Sédhiou, il faut inverser la tendance en matière d'infrastructures. L'absence d'infrastructures constitue en fait un motif de non-attraction des investisseurs dans les collectivités locales. C'est ce qui est à l'origine de l'exode rural qui transforme les grandes villes en véritables dépotoirs où règnent en permanence la criminalité, le grand banditisme, l'insécurité.

Contact :

IAGU

Liberté VI Extension n°5

BP. 7263 Dakar, Sénégal

Tel. (221) 827 22 00 - Fax : (221) 827 28 13

Site Web : www.iagu.org

Email : iagu@cyg.sn ou admin@iagu.org



APPEL A CONTRIBUTIONS

Le numéro 2 portera sur l'agriculture durable au Sahel : quelle agriculture au Sahel dans un contexte de péril alimentaire quasi permanent, d'urbanisation galopante, de décentralisation ? Quelle est la vision africaine par rapport à la biotechnologie ? juin 2003

Le numéro 3 abordera la question du pastoralisme au Sahel. C'est une invitation à la redécouverte d'un système trop longtemps stigmatisé et marginalisé dans les politiques de développement. Aujourd'hui dans le contexte de la décentralisation et de la revalorisation des savoirs locaux, les expériences et analyses changent les perspectives. Quant est-il chez vous ? septembre 2003

Le numéro 4 sera consacré aux questions émergentes relatives au foncier en Afrique. A paraître en décembre 2003

Vos contributions sont vivement sollicitées sous diverses formes comptes rendus d'ateliers, présentations d'institution, d'expériences pratiques, d'opinion, de concepts.

Contact : segtaaba@sentoo.sn

Seg Taaba

ISSN : 0851-7940

EST UN BULLETIN TRIMESTRIEL
D'INFORMATIONS ET D'ÉCHANGES
SUR LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES
DE GDRN ET DE DÉCENTRALISATION.

Publié par IIED Sahel
dans le cadre du programme Réussir
la Décentralisation.

B.P. 5579 Dakar-Sénégal
Tél : 00 221 867 10 58
E-mail : iiedsen@sentoo.sn

Rédacteur en chef :
Awa Faly BA

Équipe de Rédaction :
Bara Guèye,
Serigne Mansour Tall,
Maimouna Dieng,
Fatou Ndiaye,
Mouhamadou Lamine Seck,
Daouda Mané.