



Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88

ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

**EVALUATION THEMATIQUE
DU FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE
DANS LE DOMAINE
DE LA DECENTRALISATION ET
DE LA GOUVERNANCE LOCALE**

**Bilan synthétique de l'état de la décentralisation
en Afrique et dans les zones prioritaires pour la France
(Caraïbes, Moyen Orient)**

Version provisoire

Mars 2014

Christophe Mestre
Corinne Lajarge

Les processus de décentralisation, des origines multiples :

Si historiquement, il est possible de faire remonter la décentralisation à l'époque précoloniale comme l'a démontré Ousmane Sy en traduisant le terme décentralisation par « le retour de l'administration à la maison »¹, force est de constater que la période coloniale puis les indépendances qui ont suivi ont dans l'immense majorité des pays de coopération prioritaires pour la France été dans le sens d'une centralisation des pouvoirs dans les mains de l'Etat, même si certaines villes étaient dotées d'un statut de collectivité territoriale comme en Afrique de l'Ouest et centrale, ou si l'Etat s'est appuyé sur des systèmes de gestion locale comme dans certains pays du pourtour méditerranéen ou sur les autonomies locales comme au Ghana.

De fait, la plupart des processus de décentralisation sont nés ou se sont accélérés en Afrique à la charnière des années 80 / 90, dans une période marquée à la fois par les conséquences d'une décennie ou plus d'ajustements structurels, qui avaient réduit la présence de l'Etat au niveau local à sa plus simple expression, par la fin de la guerre froide, par les suites du discours de La Baule, et par la montée des revendications démocratiques et/ou identitaires des citoyens et de certains territoires.

Les conférences nationales qui ont été le point d'orgue de ces processus ont alors inscrit comme point central de l'évolution de l'Etat, la reconnaissance des autonomies locales et la mise en place des processus de décentralisation. Des dynamiques similaires ont eu lieu à des périodes de bouleversements sociaux, par exemple en Haïti où le principe d'un Etat décentralisé a été acté dans la Constitution élaborée à la chute du régime Duvalier et où les décrets fondateurs de l'existence des collectivités territoriales ont été pris en 2006 dans la foulée du retour à l'Etat de droit et de l'élection du Président Préval. On peut citer également l'accord global et inclusif de Pretoria de 2002 pour la République Démocratique du Congo, ou observer ce qui s'est passé suite aux « printemps arabes » : au Maroc la régionalisation avancée est inscrite dans la nouvelle Constitution de 2011 ; en Tunisie la Constitution promulguée en janvier 2014 dote les collectivités locales à la fois de la personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière.

Les processus de décentralisation sont donc le fruit de la rencontre d'un part entre la recherche d'un mode de gestion technique et administrative des services publics locaux le plus efficace possible, la pression de mouvements sociaux visant la réforme de l'Etat, et l'émergence d'un courant international² de réforme de l'Etat et de démocratisation.

La décentralisation, un processus irréversible :

En 2008, en préface au premier rapport mondial de CGLU sur « la décentralisation et la démocratie locale dans le monde », Bertrand Delanoë, écrivait *« de toute évidence, ce rapport montre qu'une révolution démocratique, silencieuse est en cours partout dans le monde. Car même si d'énormes progrès restent à accomplir notamment dans les pays en conflit au Proche Orient, en Asie, ou en Afrique, la démocratie locale avance partout (...). Ainsi dans un monde où désormais plus de la moitié de l'humanité vit en ville, les gouvernements locaux sont au cœur des solutions de tous les grands enjeux contemporains : enjeux démocratiques face à une mondialisation où l'échelon local donne un sens à la citoyenneté, enjeux écologiques car le combat contre le réchauffement climatique et pour la préservation de notre planète dépend en grande partie des solutions durables mises en place pour transformer les modèles de production et de consommation principalement urbains, enjeux économiques car c'est autour des villes et dans leurs arrières pays que se concentrent une grande partie des richesses et des opportunités, mais également des inégalités les plus vives ; enjeux sociaux*

¹ Reconstruire l'Afrique, Ousmane Sy, édition Charles Léopold Mayer, Mai 2010.

² Ce courant international ne peut être résumé à la seule impulsion des pays occidentaux, de nombreux secteurs de la société civile comme du monde politique des pays du Sud impulsant également ces évolutions depuis plusieurs décennies.

et de solidarité enfin, car les combats pour l'inclusion sociale, la mixité socioculturelle et contre l'insécurité se livrent d'abord au niveau local ».

Le rapport souligne ensuite dans son introduction que « *au cours de ces 20 dernières années la décentralisation s'est imposée comme phénomène politique et institutionnel dans la majorité des pays du monde. Ceux-ci se sont dotés de gouvernements locaux avec des assemblées locales élues au suffrage populaire et un exécutif qui, à différents degrés ont à répondre devant les citoyens. Ce processus global se manifeste, malgré des différences importantes entre pays par une généralisation des réformes législatives ou constitutionnelles apportant une reconnaissance plus étendue du rôle et de la place des collectivités locales par un élargissement considérable de leurs compétences, par une hausse sensible, mais très souvent insuffisante des financements. L'émergence de nouveaux leaderships politiques au niveau local se traduit presque partout par la constitution d'associations d'élus ou de pouvoirs locaux ».*

Avec toutes ses faiblesses et imperfections, la décentralisation est devenue à ce jour un processus irréversible.

L'état des lieux de la décentralisation en 2014 :

Réfléchir à ce qu'est la décentralisation en 2014, revient à s'interroger sur deux objets complémentaires, généralement compris sous le même terme de décentralisation :

- 1) Le processus par lequel un pays passe d'un gouvernement centralisé à un gouvernement décentralisé, processus généralement permanent ou pour le moins inscrit dans la longue durée.
- 2) La situation qui en résulte, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs entre l'Etat central, et les collectivités territoriales

L'Etat des lieux de la décentralisation en 2014 permet d'identifier plusieurs idées forces en lien avec ces deux niveaux :

1) *Processus de décentralisation : passer d'un gouvernement centralisé à un gouvernement décentralisé*

Une décentralisation inscrite dans les textes fondamentaux des Etats,

A ce jour, la décentralisation est inscrite dans les textes fondamentaux de la plupart des Etats. L'étude réalisée par CGLUA et Cities Alliance sur l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, révèle que sur 50 Etats africains, ce sont 40 qui dans leurs Constitutions mentionnent explicitement les collectivités territoriales soit en précisant leurs rôles et responsabilités, soit en renvoyant la définition de celles-ci à la législation. Parmi ces 40 on retrouve tous les PPP. Cette situation est également le cas en Haïti, en Egypte, en Tunisie, au Maroc, au Liban³ et dans les Territoires Palestiniens⁴.

La décentralisation est donc bien inscrite dans les textes comme un des principes de l'organisation de l'Etat, ce qui est une évolution majeure de ces trente dernières années.

De même le cadre législatif est relativement clair pour tous les PPP. En effet –en dehors des Comores– les compétences des collectivités sont clairement définies en lien avec la constitution, même si certains décrets manquent encore.

³ La constitution libanaise à proprement parler ne mentionne pas la décentralisation, mais le Pacte National de Taëf, adopté par le parlement en 1989 et considéré comme constitutionnel mentionne la décentralisation dans son article 3

⁴ Les Territoires Palestiniens n'ont pas de Constitution, mais d'une loi fondamentale, approuvée en 1997 dont l'article 76 est consacré aux gouvernements locaux.

... qui se manifeste par le renforcement de la démocratie locale...

La démocratie locale, c'est-à-dire la désignation des organes délibérants et exécutifs par des élections démocratiques (au suffrage direct ou indirect) est un élément clef de la décentralisation.

La même étude de CGLUA et Cities Alliance, montre que sur 50 Etats africains, 34 procèdent à des élections pour les organes des collectivités territoriales, que celles-ci couvrent ou non tout le territoire national. Au niveau des PPP, ce sont onze des seize PPP dans lesquels tout ou partie des organes des collectivités territoriales sont issues d'élections locales⁵, ainsi que le Maroc, l'Algérie, l'Egypte, le Liban et les Territoires Palestiniens.

Même si la tendance est moins nette que pour l'inscription de la décentralisation dans les textes fondamentaux des Etats, on constate que ce sont plus des 2/3 des PPP dans lesquels les collectivités territoriales ont des organes élus. Ces élections locales sont souvent fortement disputées, avec des taux de participation qui peuvent être élevés⁶ et des alternances importantes, dans des pays où les alternances au plus haut niveau de l'Etat restent rares.

...mais qui reste encore largement virtuelle dans la capacité à exercer son pouvoir de décision !

De fait, l'existence des textes, la tenue des élections locales cachent une réalité plus nuancée. Les principaux leviers pouvant permettre au processus de décentralisation de déboucher sur le fonctionnement d'un système décentralisé n'étant pas ou que partiellement rempli.

Sur le plan des finances locales :

- Dans les PPP les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont extrêmement limités, plafonnant généralement à moins de 5 % du budget de l'Etat (hors don) et moins de 1 % du PIB⁷. Un même constat peut être fait en Haïti ou en Algérie.
- En plus d'être limités, ces transferts financiers sont peu prévisibles et leurs clefs de répartition en sont peu claires. L'étude de CGLUA et Cities Alliance indique que sur 15 des 16 PPP, « les transferts financiers sont inexistantes ou erratiques et irréguliers »⁸
- Enfin, pour les 16 PPP, 10 voient leur ressources décidées et collectées par le niveau central et six ont des marges de manœuvre mais seulement pour fixer le taux de leurs impôts locaux déjà existant.

Il est bien évident que dans des Etats dont les ressources sont limitées, dont l'efficacité fiscale est réduite, les transferts financiers ne pourront jamais être à la hauteur des transferts de compétence. Toutefois, l'essence du changement politique que représente le processus de décentralisation repose d'une part sur le fait que l'Etat transfère aux collectivités territoriales de manière claire, régulière et suffisante les ressources de base nécessaires à l'exercice de leurs compétences de base et surtout qu'elle leur transfère la responsabilité et la capacité à développer une réelle politique fiscale, encadrée et régulée bien entendu, mais suffisamment autonome pour leur permettre d'exercer un réel pouvoir politique. A ce jour ceci n'est pas le cas, limitant ainsi fortement la capacité d'action des collectivités territoriales.

Sur le plan des ressources humaines

Les collectivités territoriales sont globalement sous dotées en ressources humaines, et ces ressources humaines souffrent le plus souvent d'une absence de statut (le statut d'agent de la fonction publique territoriale reste une exception), ou quand il existe, d'un manque d'attractivité de ce statut : par

⁵ Ce sont neuf PPP dans lesquels il y a des élections locales pour toutes les collectivités territoriales et deux (Madagascar et RDC) dans lesquels il y a des élections locales pour certains niveaux des collectivités territoriales

⁶ Les élections locales de décembre 2012 au Burkina Faso ont vu un taux de participation de 74 %, alors que les présidentielles de 2010 avaient vu un taux de participation de 55 %.

⁷ CGLUA, La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, premier rapport mondial, 2008.

⁸ Dans plusieurs pays, l'Etat central mobilise les recettes de la fiscalité locale pour résoudre ses problèmes de trésorerie, la restitution de ces recettes aux collectivités territoriales pouvant demander beaucoup de temps, voire rester virtuelle.

exemple au Burkina Faso la grille de salaire du statut de la fonction publique territoriale est inférieure à celle du statut de la fonction publique nationale, alors que les conditions d'exercice de la fonction sont plus dures, et les attentes plus larges.

Cette situation pouvant aller à l'extrême comme au Sénégal où jusqu'en décembre 2013 les communautés rurales n'avaient pas la capacité à embaucher plus de personnel que l'ASCOM (Assistant communautaire, qui correspondait de fait au secrétaire général), rendant impossible tout développement de la collectivité territoriale, et rendant difficile la simple fourniture de services publics comme par exemple l'état civil.

Au mieux, les collectivités territoriales parviennent à administrer l'institution décentralisée et quelques services publics (état civil, voirie, propreté...), mais il leur est très difficile de s'impliquer dans des politiques plus prospectives en termes d'aménagement, d'urbanisme, de développement économique local...

Sur le plan du respect de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales

Comme le soulignait déjà le rapport de CGLU de 2008 « ... notamment dans les pays de l'UEMOA et de la CEMAC, les gouvernements sont souvent hostiles à la décentralisation des moyens financiers des compétences décentralisées dans le domaine des politiques sectorielles qui drainent pourtant les flux d'aide les plus importants et les investissements publics nationaux ». Les principaux ministères sectoriels (éducation, santé, urbanisme, grands travaux...) continuent donc à réaliser en direct les investissements dans les champs de compétence qui ont pourtant été transférés par l'Etat aux collectivités territoriales. C'est ainsi que à ce jour grand nombre des réhabilitations des équipements propriétés des collectivités territoriales au Nord Mali sont réalisés par les services de l'Etat sans même consulter ou concerter avec les collectivités territoriales, ou que les investissements dans les infrastructures structurantes (voirie, routes...) en Haïti sont réalisés sans prendre en compte les communes.

La maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales est donc souvent contournée par les services de l'Etat, et ceci est renforcé par le recours par les PTF à l'aide budgétaire, qui ne prend pas en compte les collectivités territoriales.

Enfin, les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales sont un autre point difficile des processus de décentralisation, la décentralisation ayant abouti dans la plupart des pays prioritaire de la coopération française à un doublonnage entre décentralisation et déconcentration. La seule exception notable est le Ghana où les services déconcentrés de l'Etat sont passés sous l'autorité des districts (niveau de décentralisation correspondant aux communes), mais comme ils continuent à être payés par leur ministère et à gérer les fonds de leurs ministères pour mettre en œuvre des actions au niveau local, les problèmes ne sont pas encore résolus. Cette situation est assez proche de celle des régions malgaches.

A ce jour, des réflexions se développent dans certains pays comme le Mali pour revenir sur ce doublonnage et pour aller vers le transfert des ressources humaines et des moyens des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales, en ne maintenant que les services régaliens et les services de la tutelle. Cette solution permettant d'une part de réellement clarifier la situation de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et d'autre part de gagner en efficience administrative.

Sortir de « l'enchantement » des processus de décentralisation

La mise en regard des textes, des processus électoraux et du transfert réel de compétences, moyens, personnel et pouvoir de décision amène à relativiser le cheminement fait en matière de décentralisation par les pays de coopération prioritaires pour la France.

Ces processus, déjà très lents dans leur mise en œuvre (il s'est souvent passé plus de 10 ans entre l'inscription de la décentralisation dans la Constitution et les premières élections locales), se heurtent à

des freins qui ralentissent le processus jusqu'à pouvoir parler de panne, voire de recul de ces processus, l'absence de volonté politique de décentraliser se traduisant par une inertie dans la conduite du processus.

2) *Système de gouvernement décentralisé (répartition des pouvoirs)*

Au niveau de la mise en place dans le cadre de la décentralisation d'un système de gouvernement décentralisé dans lequel les collectivités territoriales jouent leur rôle en relation avec les services de l'Etat, il est possible d'identifier les éléments clefs suivant :

La mise en place d'un système décentralisé se manifeste par le développement du nombre et des niveaux des CT...

Aujourd'hui, les territoires des pays du Sud en général et des pays prioritaires pour la coopération française sont maillés par les collectivités territoriales, qui -à de très rares exceptions près, comme le Tchad- couvrent l'ensemble du territoire national.

Ces collectivités territoriales, souvent pensées dans les textes à plusieurs niveaux, sont mises en place progressivement, les niveaux régionaux étant souvent plus complexes à installer que les niveaux communaux. Les régions peuvent rester longtemps virtuelles (comme ce fut le cas au Burkina Faso), sous contrôle de l'Etat (comme à Madagascar) ou sous dotées en moyens (comme au Maroc).

Mais quelle que soit la situation, les processus de décentralisation contribuent à la mise en place d'un maillage de collectivités territoriales, d'élus et de techniciens qui sont souvent les représentants de l'Etat les plus proches des citoyens.

Les collectivités territoriales font donc désormais partie du paysage institutionnel des citoyens, et à ce titre sont reconnues par ceux-ci comme des interlocuteurs de premier plan, que l'on peut solliciter en permanence.

... plus ou moins articulés avec les pouvoirs issus de l'histoire...

Suivant les textes, les systèmes décentralisés font une place ou non aux autorités issues de l'histoire (rois, chefs de canton, chefs de quartier, chefs de village, Mokthar...), les reconnaissant ou non dans leur légitimité historique (suivant les textes, ces autorités peuvent être élues ou simplement reconnues) et construisant des relations souvent difficiles entre les différents types de légitimité dont sont issus ces autorités dites traditionnelles et les élus locaux⁹.

... qui recouvrent une forte inégalité entre collectivités territoriales...

Ce maillage territorial recouvre de fait de très fortes inégalités entre collectivités territoriales. Les communes urbaines et en particulier les grandes métropoles ou leurs équivalents (districts, communautés urbaines) ont par leurs ressources propres des moyens qui leur permettent de faire fonctionner l'administration territoriale et le gouvernement local. A l'inverse, beaucoup de communes rurales n'ont pas de moyens pour payer régulièrement leur personnel, prendre en charge les indemnités des élus, faire fonctionner des services publics et réaliser des investissements.

De même les collectivités territoriales les plus importantes, grandes villes, grandes régions, ont un accès plus aisé aux fonds de la coopération internationale (financement multi et bilatéraux, coopération décentralisée) que les petites collectivités territoriales qui ont peu ou pas de fonds propres.

⁹ Par exemple au Liban, dans les communes coexistent des maires issus des conseils municipaux élus au niveau de la circonscription électorale communale et des « Mokthar », élus dans chaque quartier ou village, qui sont l'actualisation des « chefs de village » installés alors que le pays était sous domination ottomane. Les Mokthar et les conseils municipaux ont des compétences similaires.

... qui permet la mise en place d'expériences locales innovantes...

Dans chaque pays concerné par un processus de décentralisation, il est possible d'identifier, tant dans les zones rurales qu'urbaines des collectivités territoriales qui ont mis en place, seules ou dans le cadre de groupements des expériences locales innovantes leur permettant pleinement de jouer leur rôle de collectivité territoriale décentralisée soit de façon globale, soit dans un secteur déterminé.

Par exemple en Haïti, les quatre communes de la plaine des Palmes, alors qu'il n'existe pas encore de textes sur l'intercommunalité, en ont mis en place une avec un service technique commun aux quatre communes qui intervient sur les problématiques intercommunales (gestion de bassin versant, gestion des risques par exemple) ; au Burkina Faso, des communes urbaines ont mis en place des commissions extramunicipales chargées de l'eau et de l'assainissement, composées d'élus, agents de la commune, services techniques décentralisés de l'Etat, personnes ressources... chargées de seconder la municipalité dans l'exercice de la compétence eau et assainissement transférée par l'Etat ; en Mauritanie la Communauté Urbaine de Nouakchott a mis en place dans ses services un Observatoire des Services et du Patrimoine Urbain, visant à produire l'information de base nécessaire à la définition mise en œuvre et suivi des politiques publiques locales mais aussi nationales. Au Burkina Faso, la commune de Ouagadougou a affecté une partie de son personnel au service des impôts du Ministère des Finances pour améliorer le recouvrement fiscal...

Il est ainsi possible d'identifier des dizaines d'expériences locales qui vont toutes dans le sens de renforcer la gouvernance des collectivités territoriales soit en améliorant leur fonctionnement interne, soit en améliorant les services rendus aux populations, soit en permettant à la collectivité territoriale d'avoir une réelle vision stratégique à moyen ou long terme.

... l'émergence de figures locales...

C'est ainsi que la décentralisation permet l'émergence de figures locales, qui incarnent leurs collectivités territoriales, et peuvent devenir de nouvelles élites politiques, au niveau local, national et international : ce sont des personnalités comme M. le maire de Ouagadougou, M. le Président de la Communauté Urbaine de Nouakchott, M. le maire de Moundou, M. le Président de la région de Rabat Salé Zemmour Zaër... Ces nouvelles figures de l'autorité publique s'imposent au côté des autorités nationales et prennent de fait une place politique dans la vie du pays.

... la mise en place d'associations de pouvoirs locaux qui représentent une force nationale...

Ce sont souvent ces autorités locales qui contribuent à la mise en place et au développement des associations de pouvoirs locaux nationales (AMM, AMBF, ...), mais aussi sous-régionales et mondiales (CCT UEMOA, CGLUA, CGLU, AIRF, AIMF...).

Ces associations de pouvoirs locaux, représentent ainsi un réel poids politique dans la vie du pays, mais aussi dans les relations internationales où elles mènent un plaidoyer fort visant à une meilleure reconnaissance du rôle des collectivités dans le développement.

...mais se traduit par la mise en place d'un système décentralisé à plusieurs vitesses

De fait ces différents constats amènent à identifier qu'à ce jour, dans le système de contrainte dans lequel se trouvent les processus de décentralisation, le système décentralisé ne permet pas à toutes les communes d'être au même niveau. Les collectivités territoriales décentralisées qui ont des élus plus dynamiques que les autres, qui reçoivent des appuis extérieurs, qui mobilisent des équipes de cadre de bon niveau, qui ont un potentiel fiscal meilleur que les autres, parviennent à améliorer le fonctionnement de leur collectivité territoriale, à améliorer les services rendus à la population (même si ceux-ci sont toujours insuffisant au regard des besoins) en jouant leur réel rôle de maître d'ouvrage, à placer leur collectivité dans des réflexions prospectives à long terme...

A côté de cela, des collectivités dotées de peu de moyens, dont les élus sont moins actifs, ne parviennent pas à assurer le fonctionnement de base de leur collectivité territoriale et laissent les services à la population en pleine déshérence.

Le système décentralisé se traduit ainsi par l'existence de fortes inégalités entre collectivités territoriales mais permet d'identifier que quand un minimum de conditions sont remplies des collectivités territoriales sont en capacité de jouer pleinement leur rôle.

Des processus de décentralisation en tension entre une panne des réformes de l'Etat et une identification politique claire des enjeux de la décentralisation

En Afrique et en Haïti après l'enthousiasme des conférences nationales du début des années 90, puis la mise en œuvre quasi généralisée des processus de décentralisation, depuis plusieurs années, l'ensemble des observateurs notent une panne des processus de décentralisation et de réforme de l'Etat de manière générale. C'est également ce que font ressortir CGLUA et Cities Alliance dans leur étude sur l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, qui notent que « la situation actuelle de la majorité des villes montre que les décideurs n'ont pas encore pris la mesure de l'importance du bon fonctionnement des villes pour le bon fonctionnement des économies nationales. On sait aussi que ce bon fonctionnement est mieux assuré là où la gouvernance publique respecte le principe de subsidiarité. En d'autres termes, tant que les villes et les autorités administratives locales ne sont pas mises en situation de prendre des initiatives (...) il y a peu de chance que l'Afrique relève le défi que lui pose l'urbanisation rapide du continent »¹⁰.

Dans le même temps, il apparaît que les enjeux politiques des processus de décentralisation sont de plus en plus clairement identifiés par les plus hautes autorités des Etats concernés qui voient bien à la fois l'intérêt et les risques à approfondir les processus de décentralisation, à la lumière des succès de certaines collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.

Cette tension se manifeste très clairement soit par une paralysie des processus de décentralisation, soit par la prise de mesures qui reviennent sur certaines avancées de ceux-ci. Quelques exemples récents permettent d'identifier la matérialisation de ces tensions :

- Au Tchad, alors que les premières élections locales de l'histoire du pays ont eu lieu en janvier 2012, dans 42 communes urbaines, d'une part un décret a érigé les communes d'arrondissement de N'Djamena en communes de plein exercice, mettant les 10 communes d'arrondissements et la ville de N'Djamena au même niveau, rendant la gouvernance de la ville très complexe ; d'autre part le gouvernement a opté pour mettre en place dans chaque commune un commissaire du gouvernement, sur le même modèle que dans les capitales de province du Cameroun, ce qui est effectif à ce jour dans la capitale, le Gouverneur assumant la fonction de commissaire du gouvernement,
- En Haïti, les élus locaux communaux ont été progressivement remplacés par des agents intérimaires d'exécution nommés par le chef de l'Etat et les élections locales sont régulièrement reportées,
- Au Maroc, la régionalisation avancée, inscrite dans la nouvelle constitution de 2011, régulièrement rappelée comme une priorité par le Roi n'est toujours pas entrée dans les faits, aucune des lois organiques et des décrets d'application n'ayant été votés,
- Au Mali, depuis dix ans, la décentralisation n'a pas avancé, ni sur le plan du transfert de compétences, ni sur le plan du transfert de ressources et cette panne a été identifiée par de nombreux acteurs comme une des causes de la crise qu'a vécu le pays. Ceci a amené à mettre la décentralisation au cœur de la campagne électorale présidentielle et s'est traduit par la tenue fin octobre des Etats Généraux de la Décentralisation,

¹⁰ CGLUA, Cities Alliance, L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, septembre 2013

- A Madagascar, alors que les communes voient les transferts de l'Etat diminuer et que les Régions sont sous l'autorité d'un chef de région nommé par le chef de l'Etat, depuis fin 2011 le champ de la décentralisation a été éclaté entre deux ministères, le ministère de la décentralisation et la Vice-Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire.
- En Mauritanie, des compétences entières ont été retirées aux collectivités territoriales comme l'Etat Civil, les gares routières...
- ...

Alors qu'il y a une réelle attente des citoyens par rapport aux autorités locales¹¹, identifiés par ceux-ci comme les premiers interlocuteurs représentant l'Etat, l'identification par l'Etat des enjeux politiques de la décentralisation amène à une panne (absence d'approfondissement technique, financier et règlementaire des processus de décentralisation) voire à un recul de la décentralisation (remise en cause de l'autonomie locale, des transferts de compétences...).

Cette tension permet, à ce jour, à certains élus locaux, qui sont en capacité d'innover, de dépasser leur mandat légal, de développer des expérimentations et de positionner leurs collectivités comme des interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics et des PTF. Ils s'affirment comme des producteurs de services et d'amélioration des conditions de vie pour les populations et comme des vecteurs de changement tant politique qu'opérationnel. C'est le cas depuis plusieurs années dans des villes comme Ouagadougou, Kayes ou Dakar, dans une province comme Elias Piña (République Dominicaine), dans des Régions comme Tombouctou ou les Hauts Bassins (Burkina Faso). Mais ces exemples demeurent des exceptions.

Il y a donc un réel enjeu, en termes de développement, à relancer, sur le plan politique les processus de décentralisation. La coopération française a rôle essentiel à jouer en termes d'influence politique et d'outillage technique pour y contribuer. Toutefois pour être en mesure de relancer ces processus, il est nécessaire de comprendre pourquoi ils sont en panne.

Des processus de décentralisation qui se heurtent à des résistances profondes

L'analyse transversale des différents processus de décentralisation, des différents projets et des contextes de leur mise en œuvre montre que ces processus de décentralisation se heurtent à des résistances profondes au sein de l'Etat. Celles-ci sont généralement adossées à des arguments « techniques » centrés sur le fait que « les collectivités territoriales ne sont pas prêtes », « qu'elles n'ont pas les capacités », « que les élus sont analphabètes », « que les collectivités territoriales n'ont pas les moyens d'assurer les compétences qui doivent leur être transférées »... Ces arguments, dont certains ne manquent pas de fondement, cachent de fait des causes des résistances à la décentralisation qui sont beaucoup plus profondes. Ces résistances peuvent se caractériser comme suit au niveau des principaux acteurs concernés :

- ***Peur de perte du pouvoir, méconnaissance et indifférence du pouvoir central***
 Au niveau du pouvoir central, (présidence, chef de gouvernement...), les résistances sont principalement de trois ordres, qui peuvent être cumulatifs :
 - o Une peur sur le plan politique.
 Pour beaucoup de dirigeants au niveau central, les processus de décentralisation vont dans le sens de permettre à des leaders d'opposition d'accéder au pouvoir politique et

¹¹ Par exemple durant la période d'occupation du Nord Mali par les groupes terroristes, les citoyens ont continué à communiquer avec leurs élus (qu'ils soient restés sur place ou déplacés à Bamako) pour que ceux-ci contribuent à résoudre leurs problèmes, assurent les approvisionnements en intrants pour les campagnes agricoles...

donc d'accéder à une tribune publique leur permettant d'exister sur le plan local et national et ainsi de se renforcer dans leur rôle d'adversaire politique.

Ceci est d'autant plus fortement ressenti, quand, comme dans de nombreux pays, il est acquis que la capitale est une ville d'opposition au pouvoir central et/ou que les associations de pouvoirs locaux risquent d'être présidées par des élus d'opposition.

- Une peur liées à la méconnaissance du fonctionnement de la relation entre pouvoir central et autorités locales.

Autant la relation entre l'exécutif et le législatif est une mécanique rodée que le pouvoir central maîtrise bien (même si les relations sont parfois difficiles), autant la relation avec des élus locaux pose problème, et ceci sur deux plans :

- La relation avec des entités décentralisées, autonomes, qui indépendamment de leurs étiquettes politiques, sont en capacité de définir des politiques publiques locales, de faire des choix qui ne vont pas toujours dans le sens des orientations politiques nationales, nécessite des négociations et de la concertation.
- Le mode de relation à adopter avec des élus locaux d'opposition responsables de collectivités territoriales décentralisées dans lesquelles ils ont autonomie de gestion et capacité de décision sur les compétences transférées, qui peuvent pointer publiquement le manque de respect par le pouvoir central de ses engagements (transferts financiers par exemple) est une mécanique qui n'est pas maîtrisée par le pouvoir central, et donc qui génère des craintes.

- L'indifférence

Enfin, l'éloignement des réalités locales, inhérents au mode de fonctionnement de la plupart des pouvoirs centraux amène souvent à une relative indifférence par rapport à ce qui se passe sur les territoires locaux et donc aux besoins d'approfondissement des processus de réforme de l'Etat pour permettre au niveau local de fonctionner de manière optimum.

- **Méconnaissance et indifférence des partis politiques**

Les partis politiques, comme le pouvoir central ont une bonne connaissance de la mécanique parlementaire, et sont en contact permanent avec les parlementaires qui sont souvent les leaders de ces partis. Par contre, les élus locaux ne résident pas la plupart du temps en permanence dans la capitale, d'autre part ce sont souvent des actifs et ont moins de temps à consacrer au fonctionnement du parti (sauf dans les pays où il est possible de cumuler les fonctions d' élu local et de parlementaire). Il y a donc un poids relativement faibles des élus locaux dans les partis politiques, ce qui a pour conséquence une certaine méconnaissance, voire indifférence des partis à l'égard des processus de réforme de l'Etat.

- **Une résistance des administrations centrales sectorielles de peur de perdre leur pouvoir et le contrôle de leurs financements, et de diminuer la qualité du service public.**

Les ministères sectoriels, en particulier les ministères les mieux dotés sur le plan budgétaire (éducation, santé, équipement...) ont des modes de fonctionnement très indépendants : ils décident de leurs plans d'investissement, définissent leurs cartes (scolaires, sanitaires...), gèrent leurs financements au niveau central et rendent compte au niveau central. Pour eux, la déconcentration et la coordination des politiques publiques sectorielles au niveau territorial (mise en place d'instances comme les SGAR par exemple), tout comme la décentralisation et l'exercice effectif des compétences par les collectivités territoriales décentralisées sont vécues comme :

- un risque de perdre le contrôle des financements sectoriels dont ils bénéficient et donc de perdre d'une part la capacité à définir et mettre en œuvre les politiques sectorielles et d'autre part les avantages que cela leur donne, comme la concentration des moyens

(véhicules, informatique...) et des avantages (primes, missions, formations...) au niveau central ;

- un risque de diminution de la qualité de l'action publique, par la dilution de celle-ci entre les niveaux de l'administration et les institutions (ministère, collectivités territoriales décentralisées...).

Cette résistance est accrue par le positionnement de la décentralisation au sein soit d'un ministère dédié, soit d'un ministère ayant un champ plus large (intérieur, aménagement du territoire...), mais dans tous les cas sans compétences hiérarchique sur les autres ministères alors que la décentralisation est par essence de nature interministérielle et demanderait à être pilotée par la primature, voire par la présidence.

- **Une résistance des services déconcentrés à partager leur pouvoir**

Enfin, les services déconcentrés de l'Etat, présents sur les territoires, voient les processus de décentralisation et de gouvernance locale comme autant de menaces d'un transfert de leurs compétences, moyens et pouvoir de décision aux collectivités territoriales décentralisées, vidant ainsi leurs services de leurs fonctions.

L'ensemble de ces freins, de ces résistances a pour conséquence qu' en dehors des périodes où ce sont des contraintes internes et externes qui impulsent des changements structurels en matière de réforme de l'Etat (conférences nationales, alternances politiques, chute du mur de Berlin, exigence des bailleurs de fonds, crises internes...), les processus de décentralisation soit avancent lentement (Burkina Faso...), ne progressent pas (Mali sous ATT, Niger, Maroc...) ou reculent avec de réels processus de recentralisation (Haïti, Mauritanie...). Or depuis plus de 10 ans dans la majeure partie des PPP et des rives sud et est de la méditerranée, rares sont les événements internes ou externes (à l'exception notable des événements du Mali, des révolutions en Tunisie et en Egypte et de l'alternance au Sénégal) qui impulsent un nouveau souffle à ces réformes.

Quel portage politique des processus de décentralisation ?

Les processus de décentralisation sont, pour les plus anciens (ceux issus des mouvements sociaux des années 80 / 90) à un tournant.

En effet, si on considère que la décentralisation est irréversible, et même s'il existe des exemples de réussite au niveau de certaines collectivités territoriales, le risque est grand que les blocages actuels des processus amènent les collectivités territoriales à ne pas faire mieux que ce que les services des Etats ont fait jusqu'ici. Les collectivités territoriales risquent par conséquent de se délégitimer. Et l'espoir placé par les citoyens, par les mouvements sociaux, dans une réelle transformation de l'Etat par une plus grande proximité de ses services et démembrements des préoccupations des citoyens, par une meilleure fourniture des services publics de base... risque d'être trahi. Les citoyens, ou pour le moins des groupes de ceux-ci, pourraient alors être tentés d'opter pour des actions radicales qui remettent en cause même les Etats et leur organisation.

Cette situation questionne les stratégies d'appui à la décentralisation de l'ensemble des PTF et en particulier la stratégie de la coopération française¹².

Il y a donc une réelle nécessité pour l'Etat français de se doter d'une stratégie d'appui aux réformes de l'Etat et en tout premier lieu à la décentralisation, qui soit basée sur une position claire quant à l'opportunité d'appuyer ces réformes dans les différents contextes des PPP et des pays des rives Sud et Est de la méditerranée.

Pour avoir un impact, cette stratégie ne pourra se définir indépendamment de celle des autres partenaires techniques et financiers, en premier lieu les autres pays européens et l'Union Européenne.

¹² Par exemple une note récente du cadre de concertation des PTF décentralisation au Niger dit : « le constat qui se dégage après presque une décennie de mise en œuvre de la décentralisation est que la volonté plusieurs fois affirmée par le gouvernement de faire de ce processus une de ses priorités n'a pas dépassé le stade des incantations. Une telle situation est d'autant plus inconfortable pour les PTF qui appuient le secteur, qu'elle met en exergue les limites de leur accompagnement ».