



TABLE DES MATIÈRES

- 2 Les décentralisations administratives en Afrique : qu'avons-nous appris?
Yves Poulin
- 7 Une décentralisation inachevée au Niger
Saïdou Halidou
- 13 Au Burkina-Faso, la décentralisation s'applique d'abord aux villes
Francis Bidan Nignan, Jean-Emmanuel Yirton Dabire, Baba Sawadogo
- 18 La décentralisation au Cameroun : un grand chantier démocratique
Augustin Claude Tang Essomba, Martin Forbah Tanjong, André Marie Ndongo
- 22 La décentralisation, projet de la société guinéenne
Sékou Kourouma

La décentralisation administrative en Afrique subsaharienne

Le champ d'étude de L'Observatoire de l'administration publique correspond le plus souvent à la carte des pays dits de l'OCDE. Pour autant, les pays en voie de développement n'en sont nullement exclus. Bien au contraire, leur examen est explicitement souhaité dans l'intitulé des missions de L'Observatoire. Il est vrai que la coopération administrative francophone est riche d'initiatives et que l'ENAP en est un acteur majeur grâce, entre autres, à l'action de son service de la coopération internationale.

À l'occasion d'un projet mené conjointement par l'ENAP et plusieurs administrations publiques africaines, nous consacrons ce Télescope aux politiques de décentralisation dans quatre pays de l'Afrique subsaharienne.

En Afrique, comme partout ailleurs, il s'agit de rapprocher la décision du terrain et d'intéresser le citoyen à la vie publique, une démarche démocratique dans des pays qui souffrent sur ce plan-là d'un déficit historique. L'héritage centralisateur français, et parfois anglais, et les soubresauts politiques qui ont suivi l'indépendance ont nui à la décentralisation.

Aujourd'hui, les systèmes politiques en voie de transformation sont-ils mûrs pour une vraie décentralisation? De toute évidence, le conservatisme des institutions en place et surtout l'extrême pauvreté des moyens sont des obstacles difficiles à surmonter. Le processus cependant est enclenché.

Je remercie Yves Poulin pour son aide et sa contribution, ainsi que les universitaires et les gestionnaires publics africains pour leurs témoignages.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Les décentralisations en Afrique qu'avons-nous appris?

Par Yves Poulin

Yves Poulin est conseiller en administration publique et directeur du Service de la coopération internationale à l'École nationale d'administration publique du Québec
yves_poulin@enap.ca

Parler de décentralisation à l'africaine, c'est mettre en perspective les réformes administratives inspirées des idées de la gouvernance moderne que prônent les gouvernements et les pratiques coutumières des autorités séculaires. Le télescope de ces deux pouvoirs a interdit, pour l'instant, dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, l'émergence d'une vraie gestion administrative locale. Mais la pauvreté est telle que la décentralisation apparaît aujourd'hui à tous l'ultime moyen d'en affronter efficacement les désastreuses réalités.

La décentralisation est à l'ordre du jour de toutes les réformes du secteur public dans le monde en développement. Il n'est en effet aucun programme de réduction de la pauvreté, pièce maîtresse des programmes des gouvernements des pays en développement, qui ne fasse de la décentralisation un passage obligé. Cet article fait le point sur la situation en Afrique subsaharienne en général et dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest plus particulièrement. Les quatre autres articles de ce numéro de *Télescope* présentent l'expérience de la décentralisation dans autant de pays francophones d'Afrique.

Bonne gouvernance et décentralisation

La gouvernance peut être définie comme le système de valeurs, de politiques et d'institutions grâce auquel une société organise la prise de décision collective et les actions reliées aux affaires politiques, économiques, socioculturelles et environnementales à travers l'interaction de l'État, de la société civile et du secteur privé. Elle comprend des processus et des institutions complexes au sein desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, discutent leurs différences et exercent leurs droits et obligations légales (Work, 2002). L'expression « bonne gouvernance » s'est imposée pour

désigner un mode de gouvernance caractérisé par le respect des droits humains, l'ouverture politique, la participation, la tolérance, la capacité administrative, l'efficacité et l'établissement de partenariats afin d'assurer une prise de décision basée, d'une part, sur de larges consensus au sein de la société et, d'autre part, sur la prise en considération du point de vue des pauvres (Work, 2002).

Cette bonne gouvernance appelle donc intuitivement une certaine forme de décentralisation de la prise de décision car la décentralisation est le transfert des responsabilités pour la planification, la gestion, la mobilisation et l'affectation des ressources du gouvernement central à des paliers de gouvernement inférieurs (sous-nationaux) plus près de la population. Le concept de décentralisation est intimement relié à celui de subsidiarité, qui veut qu'une fonction soit confiée au plus bas niveau de gouvernement capable de les assumer (Work, 2002). Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la gouvernance décentralisée renvoie à la restructuration de l'autorité de façon à mettre en place un système de coresponsabilité entre les institutions centrales, régionales et locales sur la base du principe de subsidiarité, accroissant ainsi la qualité et l'efficacité du système de gouvernance, tout en augmentant l'autorité et les

capacités des niveaux sous-nationaux (Work, 2002).

De plus en plus, partout dans le monde, on se tourne vers la décentralisation pour assurer le développement humain sur la base d'une gouvernance démocratique. Cette tendance à la décentralisation s'inscrit dans le contexte de la mondialisation qui touche la sphère politique, la plupart des pays posant des gestes en faveur d'une plus grande démocratie. D'après le Department for International Development (DFID) du gouvernement du Royaume-Uni, la proportion des pays dotés d'une certaine forme de gouvernance démocratique est passée de 28 % en 1974 à 61 % en 1998 (Work, 2002).

Selon que l'on se trouve dans le monde anglophone ou dans le monde francophone, le concept de décentralisation n'est toutefois pas compris de la même façon. Pour les Anglo-Saxons, la décentralisation est un processus politique qui consiste à transférer du pouvoir et des ressources du gouvernement central à des organismes locaux ou à des organismes privés. Les acteurs sont donc les institutions locales, les communautés, les organisations non gouvernementales (ONG), les coopératives, les associations et les entreprises privées. Dans le monde francophone, la décentralisation fait plutôt référence à la reconnaissance par le gouvernement central de l'existence de

gouvernements locaux autonomes ayant des compétences spécifiques et gérés par des instances autonomes. Dans ce contexte, la décentralisation constitue donc une réorganisation de l'État et elle ne concerne que des acteurs du secteur public (Ouedraogo, 2003). On peut donc penser que la décentralisation est plus susceptible de faire émerger des modes de gouvernance plus démocratiques lorsqu'elle s'effectue sur la base de l'acceptation anglo-saxonne.

En Afrique subsaharienne, les thèmes de la décentralisation et de la gouvernance locale ont émergé durant les années quatre-vingt à cause des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds de l'aide internationale et des pressions exercées par les populations en faveur de la démocratisation (Ouedraogo, 2003). Les réformes décentralisatrices ne sont donc par issues de projets de réformes conçus par les pouvoirs centraux en vue d'une amélioration de la gouvernance.

Pourquoi la décentralisation?

Selon Litvack et Seddon (2000), la plupart des opérations de décentralisation des années quatre-vingt-dix ont été motivées par des raisons politiques. Sur le continent africain, la propagation du multipartisme aurait créé une demande pour une plus grande participation du niveau local dans la prise de décision. Dans les cas extrêmes, la décentralisation aurait constitué une tentative désespérée de garder le pays uni, par exemple au Mozambique et en Ouganda. En Amérique latine, la décentralisation aurait été une composante essentielle de la démocratisation. Les anciens pays socialistes ont aussi connu la décentralisation alors que l'appareil central s'écroulait.

Plusieurs raisons sont invoquées pour justifier les réformes décentralisatrices en Afrique subsaharienne (Adamolekun, 1999) :

- La demande de participation de la population appelle un trans-

fert des pouvoirs en faveur des communautés au niveau régional et local. On estime que les gouvernements sous-nationaux sont moins distants des populations et plus imputables de leurs actions.

- L'échec des gouvernements centraux en matière de développement socioéconomique.
- On présume que les citoyens contribueront plus facilement au financement des activités élaborées et mises en œuvre au niveau local.
- La décentralisation instaure la compétition entre les gouvernements locaux, donnant ainsi le choix aux citoyens de leur milieu de vie.
- La décentralisation permet l'expérimentation de mesures dans les sites pilotes.

L'argument de la compétition entre les gouvernements locaux quant au choix de milieu de vie que font les citoyens apparaît toutefois très théorique dans les sociétés traditionnelles. Litvack et Seddon (2000) ajoutent des arguments à caractère économique :

- Les décisions de dépenses publiques prises à un niveau de gouvernement plus proche de la population auraient plus de chances de refléter la demande de services publics que celles prises par le gouvernement central.
- La décentralisation accroîtrait la compétition entre les gouvernements locaux et encouragerait de ce fait l'innovation.
- Les citoyens consentiraient à payer pour des services en adéquation avec leurs priorités, surtout lorsqu'ils ont été associés à la prise de décision.

De nombreux autres avantages sont avancés (Smoke, 2003; Ouedraogo, 2003; Work, 2002; Olowu, 2003; Crook, 2003), mais il semble que l'émergence d'une démocratie locale et le développement local comme

moyen de lutte à la pauvreté sont les deux principaux enjeux de la décentralisation en Afrique subsaharienne aujourd'hui.

Bilan des opérations de décentralisation en Afrique subsaharienne

La décentralisation est une réalité déjà ancienne au Sénégal et elle a été généralisée en 1972 avec la création des communes rurales. Dans les autres pays francophones d'Afrique de l'Ouest, le processus a été plus lent et il a été interrompu par une succession de coups d'État militaires. On a alors assisté à des opérations de déconcentration destinées à raffermir le contrôle sur les populations. Dans les années quatre-vingt-dix, avec l'adoption de nouvelles constitutions, on a vu apparaître de réels efforts de décentralisation (Ouedraogo, 2003).

Toutefois, en 1999, peu de pays d'Afrique subsaharienne avaient des assemblées élues au niveau régional. C'était le cas de l'Éthiopie, pays où les régions ont droit de sécession, du Ghana, du Sénégal, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda. Ces assemblées sont très récentes; par exemple, au Sénégal, où elles datent de janvier 1997. Il faudra donc attendre plusieurs années avant de pouvoir apprécier la façon dont elles assument leurs responsabilités. Au Nigeria, les gouvernements régionaux ont constamment été dissous. Au Cameroun, le système fédéral adopté à l'indépendance a été rapidement abandonné et les gouvernements régionaux établis par la suite ont exercé un pouvoir délégué dans un système qui tient plus de la déconcentration que de la décentralisation (Adamolekun, 1999).

À la fin de 1997, il y avait des gouvernements locaux dans plusieurs pays dont le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. La démocratie locale est toutefois un phénomène nouveau et, d'après Adamolekun (1999), dans presque

tous les pays concernés, la participation politique est le principal enjeu, la régularité et l'honnêteté du processus électoral étant mises en cause. La performance des gouvernements locaux est pratiquement partout handicapée par le fait qu'on leur transfère des responsabilités sans tenir compte des ressources requises pour les assumer. Dans plusieurs pays, les gouvernements locaux ont l'autorité légale pour lever des taxes, mais l'assiette fiscale locale est tellement faible et la dépendance par rapport au gouvernement central tellement forte, qu'aucune tentative n'est faite pour exercer ce pouvoir (Litvack et Seddon, 2000). Il y a peu d'exemples de gouvernements locaux performants en Afrique subsaharienne. En fait, il n'y a aucun cas de réussite exemplaire (Adamolekun, 1999).

Un des enjeux clés de la décentralisation dans les pays d'Afrique subsaharienne concerne les relations entre les institutions modernes héritées des puissances coloniales et les institutions traditionnelles. Sur la base d'un important projet de recherche effectué dans le cadre des activités de la Banque mondiale, Dia (1996) avance que le problème de capacité en Afrique serait plus un problème de capacité institutionnelle, donc lié au déploiement effectif des capacités individuelles, qu'un problème de capacité technique au niveau individuel. La cause fondamentale de ce problème résiderait dans la déconnexion structurelle et fonctionnelle entre les institutions informelles indigènes enracinées dans l'histoire et la culture et les institutions formelles, la plupart transplantées de l'extérieur. D'après Adamolekun (1999), au moment de la décolonisation, les leaders politiques voyaient les leaders traditionnels comme des alliés de la puissance coloniale et ils ont donc tenté d'abolir ou de diminuer significativement leur pouvoir. Dans les années quatre-vingt-dix, les chefs traditionnels restaient toutefois influents dans plusieurs pays. Ils entretenaient des relations harmonieuses ou conflictuelles avec

le pouvoir politique central et ils jouaient un rôle formel ou informel dans la participation politique et la mobilisation des ressources. Au Botswana par exemple, les chefs traditionnels sont regroupés dans une assemblée qui joue un rôle défini dans la constitution du pays.

Niasse, cité par Ouedraogo (2003), retient trois options pour réaliser la décentralisation : l'adaptation aux institutions locales existantes, la réforme des institutions locales existantes et le remplacement des institutions locales existantes par de nouvelles institutions locales.

Il apparaît qu'en Afrique francophone la tendance soit de choisir la pire de ces trois options, c'est-à-dire la substitution. Il n'est donc pas étonnant de constater que la démocratie locale reste à construire, mais aussi que le développement à la base semble se réduire à la gestion de la pauvreté dans des contextes où l'État essaye de réinvestir les circuits de la décentralisation pour en capter les retombées tant en termes politiques qu'en termes de rentes venues de l'extérieur (Mback, 2001). Il existe cependant des exceptions et le cas du Niger, présenté par Saïdou Halidou dans ce numéro de *Télescope*, sera intéressant à suivre car la communalisation a été calquée sur les espaces des entités coutumières et que la loi a intégré les chefs traditionnels dans le dispositif institutionnel local.

La mise en œuvre de la décentralisation est un processus long et complexe qui n'est pas facilité par le fait que les pays d'Afrique francophone ont peu d'expérience de la décentralisation. De plus, la décentralisation comporte des risques, notamment ceux reliés aux tensions tribales ou ethniques qui peuvent être ravivées dans de jeunes États où la construction nationale n'est pas achevée. Les risques ne doivent toutefois pas être considérés comme des blocages incontournables, le défi consistant à identifier et à contrôler adéquatement les risques de façon à atteindre les résultats (Ouedraogo, 2003).

Sur la base de plusieurs études (Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Tanzanie et Zimbabwe), Crook (2003) conclut que la décentralisation n'a pas amené une réduction de la pauvreté. Il explique que la décentralisation peut contribuer à la réduction de la pauvreté en suscitant le développement local lorsqu'il y a synergie entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux dans la lutte à la pauvreté. Ce fut le cas dans les États du Bengale de l'Ouest et du Kerala en Inde, et dans les États de Ceará, de Minas Gerais et de Rio Grande do Sul au Brésil, ou bien encore quand un gouvernement central fermement engagé dans la lutte à la pauvreté a défié des autorités locales conservatrices.

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la décentralisation a permis au pouvoir central de mettre en place une élite locale dépendante ou de consolider une alliance avec les élites locales grâce aux possibilités de patronage. Dans aucun des cas étudiés par Crook (2003), sauf peut-être en Afrique du Sud, la décentralisation n'a permis de confronter des élites locales qui ne sont pas intéressées à mettre en place des mesures en faveur des pauvres. La capture du pouvoir local a été facilitée par le désir des élites dominantes de créer et de maintenir une base de pouvoir en milieu rural. Même lorsque la décentralisation a donné une voix aux démunis, les mécanismes d'imputabilité étaient en général inadéquats pour assurer une réelle prise en compte de leurs intérêts.

Même si les gouvernements sont convaincus des mérites de la décentralisation, ils rechignent à partager le pouvoir monopolistique dont ils ont hérité de la période coloniale. En outre, il existe un réel danger que les élites locales requises pour supporter la décentralisation capturent le pouvoir local et l'utilisent à leurs seules fins.

La décentralisation crée des attentes fortes. Ses principaux avantages escomptés ont été présentés plus haut dans cet article, mais, d'après

Smoke (2003), la concrétisation de ces avantages suppose que des pouvoirs et des ressources appropriés soient transférés à des gouvernements locaux vraiment autonomes, imputables devant des conseils élus et dotés de capacités suffisantes pour assumer leurs responsabilités. L'examen de la littérature récente traitant des expériences africaines en matière de décentralisation montre que ces conditions sont rarement réunies.

Prescriptions pour les réformes décentralisatrices

Parce que les circonstances varient d'un pays à l'autre, les politiques de décentralisation et les stratégies de mise en œuvre doivent être adaptées au contexte spécifique (Litvack et Seddon, 2000). Il est toutefois possible, sur la base de l'expérience, de définir un certain nombre de conditions de réussite :

- Les possibilités de financement doivent être en adéquation avec les responsabilités confiées.
- Les gouvernements locaux doivent connaître les coûts de la livraison des services, de façon à prendre des décisions éclairées.
- Les communautés doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs préférences d'une façon qui lie les décideurs politiques.
- Il doit y avoir un système de reddition de comptes basé sur le caractère public et transparent de l'information.
- Les instruments de la décentralisation (le cadre légal et institutionnel, la structure des responsabilités et de dispense des services et le système fiscal intergouvernemental) doivent être conçus pour supporter les objectifs politiques.

Crook (2003) insiste sur l'importance de la reddition de comptes. Selon lui, la réussite de l'utilisation de la décentralisation pour lutter contre la pauvreté dépend des efforts réels pour

mettre en place des mécanismes de reddition de comptes au niveau local et au niveau national.

Pour réussir une opération de décentralisation, il faut bien sûr que les textes soient clairs, précis et simples, que la mise en œuvre soit progressive et que la capacité des acteurs concernés soit renforcée (Clauzel, 1997). Mais de façon plus fondamentale, Ouedraogo (2003), tirant des leçons des expériences observées, avance deux principes directeurs qui devraient guider les promoteurs de la décentralisation en Afrique subsaharienne.

La décentralisation doit tout d'abord s'appuyer sur ce qui existe. Les sociétés sont construites pour fournir un cadre légal et institutionnel adapté aux besoins économiques, sociaux et culturels de la population. Les tentatives de remplacer ou de miner les cadres préexistants engendrent généralement des confrontations entre les institutions mises en place par les réformes gouvernementales, parfois inspirées de contextes culturels et politico-administratifs différents, et les institutions avec lesquelles les populations locales sont familières.

Il est nécessaire ensuite de savoir comment prendre en considération la dynamique interne des institutions locales. Les institutions traditionnelles sont engagées elles-mêmes dans un processus de changement et elles démontrent parfois une étonnante vitalité en s'adaptant à des conditions changeantes. Il faut trouver comment appuyer les changements qui supportent les idéaux de démocratie, d'équité et de justice au sein des institutions traditionnelles.

Ces principes rejoignent la conclusion de Dia (1996) à l'effet que la réconciliation entre les institutions formelles et informelles serait la clé de la résolution de ce qu'il appelle la crise de capacité en Afrique subsaharienne.

D'après Adamolekun (1999), en tenant compte de l'environnement institutionnel de départ et de ses réalités historiques, politiques et économiques, les pays d'Afrique subsa-

harienne gagneraient à s'inspirer des mesures suivantes :

- Élaborer une politique globale et cohérente qui bénéficie du support populaire.
- S'assurer de l'engagement des leaders politiques et administratifs en faveur d'une diminution des contrôles, du transfert d'un niveau adéquat de ressources et de la complémentarité entre les différents niveaux de gouvernement.
- Confier suffisamment de pouvoir aux gouvernements sous-nationaux pour que des personnes qualifiées soient intéressées à y œuvrer.
- Dispenser de la formation sur la décentralisation aux fonctionnaires à tous les niveaux et renforcer les capacités de ceux œuvrant dans les gouvernements sous-nationaux.
- Promouvoir les associations de gouvernements locaux et favoriser les jumelages.

Éradiquer la pauvreté

Comme le mentionne Ouedraogo (2003), l'adoption de lois sur la décentralisation ne fait pas de la décentralisation une réalité et les bénéfices attendus ne se concrétisent pas automatiquement. Le processus de conception et de mise en œuvre de la décentralisation est complexe et long. Étant donné le caractère récent des expériences sur le continent africain, notamment en Afrique de l'Ouest francophone, il y a un déficit de connaissances concernant la manière d'approcher cette réforme complexe dans des environnements différents. Des questions se posent : Quelles institutions faut-il créer? Pour atteindre quels objectifs? Quelles compétences faut-il transférer? Quand? Comment peut-on réussir graduellement la décentralisation?

Il apparaît opportun de faire plus de recherche sur le développement et la mise en œuvre des processus de

décentralisation adaptés aux conditions locales. Les auteurs des quatre autres textes de ce numéro de *Télescope* sont impliqués dans un projet de recherche à caractère comparatif visant à cerner les déterminants de la réussite d'expériences de décentralisation. Ce projet de recherche est supporté par la Didacthèque inter-

nationale en management public, un réseau international d'écoles et d'instituts d'administration publique animé par l'ENAP du Québec et financé en grande partie par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Il faut espérer que leurs efforts contribueront à accroître la connaissance que nous avons de la

décentralisation, un processus crucial pour l'émergence d'une gouvernance plus démocratique qui apparaît de plus en plus comme une condition incontournable de l'éradication de la pauvreté. ■

Références

Adamolekun, Lapido (1999). *Public Administration in Africa*, Boulder, Westview Press.

Clauzel, Jean. (1997). « La décentralisation en Afrique », *Cahiers africains d'administration publique*.

Crook, Richard C. (2003). « Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-central Relations », *Public Administration and Development*, vol. 23, n° 1, February.

Dia, Mamadou (1996). *Africa's Management in the 1990's and Beyond : Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*, Washington DC, The World Bank.

Litvack J. et J. Seddon (ed.).(2000). *Decentralization Briefing Notes*, Washington, World Bank.

Mback, Charles Nach (2001). « La décentralisation en Afrique: enjeux et perspectives », *Afrique contemporaine*, n° 199, juillet-septembre.

Olowu, Dele (2003) « Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experience in Africa », *Public Administration and Development*, vol. 23, n° 1; February.

Ouedraogo, Hubert M. G. (2003) « Decentralisation and Local Governance: Experiences from Francophone West Africa », *Public Administration*

and Development, vol. 23, n° 1, February.

Smoke, Paul (2003). « Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges », *Public Administration and Development*, vol. 23, n° 1, February.

Work, Robertson (2002) *Overview of Decentralisation Worldwide : A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*, UNDP.

Une décentralisation inachevée au Niger

Par Saïdou Halidou

Saïdou Halidou est Haut commissaire à la décentralisation
halidou_saidou@yahoo.fr

Au Niger, la décentralisation attend son heure. Profitant d'un climat social et politique plus démocratique, ses promoteurs l'ont programmée à partir des préceptes de la gouvernance moderne, mais également de la grande tradition africaine de la coutume. Non sans redouter cependant que la pauvreté et l'analphabétisme ne freinent son déploiement ou que les mauvaises habitudes, le sectarisme et la prévarication, ne la prennent en otage.

Avec le succès relatif enregistré en matière de démocratisation dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la question de la décentralisation est revenue en force au cœur de l'actualité politique et du débat sur le développement. En effet, dans la dynamique globale des réformes sociopolitiques et macroéconomiques engagées depuis le début des années 1990, la décentralisation est perçue dans le contexte africain comme une avenue par laquelle passeront l'élargissement, l'approfondissement et la consolidation du processus démocratique naissant, mais également comme une voie accélérant le développement des villages.

La décentralisation est de plus créditée d'un préjugé favorable pour servir de support et de cadre logique pour les actions de lutte contre la pauvreté des communautés rurales. Aussi, dans leurs rapports avec les institutions financières internationales et les pays développés, nos États sont-ils aujourd'hui invités à concevoir et à mettre en œuvre de manière participative des schémas nationaux de lutte contre la pauvreté avec la décentralisation en toile de fond.

Il en résulte qu'en dépit de l'échec des premières expériences tentées dans le contexte d'un État central fort, on assiste depuis presque une décennie, dans presque tous ces pays, à un regain d'intérêt pour le local. Il se traduit du reste dans nom-

bre des cas par un renouvellement des politiques de réformes administratives et institutionnelles prônant la décentralisation, et une plus grande implication des populations dans la gestion de leurs affaires à travers des collectivités territoriales autonomes dotées de compétences et de ressources propres.

Un contexte de pauvreté extrême

Ces réformes démocratiques promouvant la participation et la responsabilisation des populations dans la gestion des affaires publiques locales interviennent dans un contexte sociopolitique favorable (expression plurielle des idées, multipartisme intégral, mouvement associatif qui s'affirme). Mais il faut surtout déplorer que, très souvent, elles se déroulent dans un environnement économique et financier difficile et sur fond d'ajustement structurel où l'État est invité à se désengager de ses fonctions d'appui à la production et des secteurs concurrentiels au profit des opérateurs privés. Quant aux communautés rurales désormais élevées au rang de principales actrices du développement de leur milieu, elles évoluent dans une pauvreté extrême qui n'a d'égale que la précarité de leurs ressources.

Cet environnement général diversement appréhendé par les uns et les autres suscite beaucoup de questionnements de nature à mettre en doute la pertinence et la crédibilité des

réformes décentralisatrices en cours quant à leur capacité à faire face aux préoccupations quotidiennes et concrètes des communautés rurales et à promouvoir le développement.

Beaucoup se demandent en effet si la décentralisation peut représenter une alternative crédible au modèle de gestion étatique qu'elle tente de suppléer à la faveur des réformes institutionnelles en cours dans nos pays. Autrement dit, peut-elle s'inscrire dans une logique de rupture? Les communautés rurales organisées et promues au statut juridique de collectivités territoriales peuvent-elles réussir là où l'État, avec son administration et en utilisant l'ensemble des ressources nationales, n'a enregistré qu'un résultat mitigé? De quels moyens pourront disposer les nouvelles institutions locales pour réduire la pauvreté rurale? Voilà quelques-unes de ces interrogations qui de toute évidence se justifient dans le contexte particulier des pays du Sahel où « manger » qui est à la fois un besoin et un droit n'en constitue pas moins un enjeu.

L'objectif de la présente réflexion n'est cependant pas de vérifier la pertinence ou la faisabilité de la décentralisation en Afrique et dans les pays sahéliens en particulier. À ce sujet, nous postulons que nos pays n'ont pas d'autres choix aujourd'hui que de s'orienter vers une nouvelle approche de gestion ouverte à d'autres acteurs publics, privés et du

tiers secteur, après avoir expérimenté pendant près de quarante ans un modèle centralisé qui n'a laissé que peu ou pas de place à l'initiative des populations, aussi bien au plan individuel que collectif. Par le présent exercice, nous tenterons simplement de faire le point sur la question au Niger.

La décentralisation entre ouverture politique et contraintes financières

Après les expériences manquées ou inachevées des premières décennies de l'État post-colonial, la décentralisation est revenue comme une mode cyclique à l'ordre du jour des réformes politiques et institutionnelles de nos pays. Le plus souvent, ce renouveau du débat démocratique s'est inspiré des bouleversements qui ont eu lieu dans l'Est européen à la fin des années 1980.

Au Niger précisément, les données empiriques et l'analyse des documents officiels permettent de retenir la Conférence Nationale de 1991¹ et la transition politique qui a suivi comme éléments déclencheurs de plusieurs réformes dont la décentralisation. S'ancrant sur des objectifs aussi ambitieux que l'enracinement de la démocratie, la responsabilisation des communautés de base dans la gestion de leur développement et la promotion d'un nouveau type de gouvernance en milieu rural, la décentralisation devait s'opérer par une approche tridimensionnelle: une dimension administrative et politique à travers la réorganisation de la carte administrative et le transfert de certaines compétences de l'État aux niveaux territoriaux les plus opérationnels (collectivités territoriales); une dimension sociale, notamment par la dévolution de certaines responsabilités à des acteurs non étatiques (ONG, associations, syndicats et organisations diverses de la société civile); et une dimension économique avec l'émergence d'un secteur privé encouragé par la libéralisation

et le désengagement de l'État des secteurs dits concurrentiels.

Faisant suite aux démarches antérieures et internes à l'administration et surtout aux recommandations pertinentes de la Conférence Nationale, cette réforme intervint dans un environnement général marqué par l'avènement d'un multipartisme intégral avec l'existence d'une trentaine de formations politiques exerçant leurs activités sur l'ensemble du territoire national, 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. En revanche, la décentralisation est restée contrainte par un contexte économique et financier précaire dû à la faiblesse de la trésorerie de l'État et aux dures conditions imposées par les institutions monétaires internationales

Ainsi, depuis la mise en œuvre des Programmes d'ajustement structurel renforcé (PASR), la marge de manœuvre de l'État s'est réduite comme une peau de chagrin, mettant en évidence son incapacité à faire face à ses obligations sociales (santé, éducation) et même à celles relevant du domaine dit de souveraineté (fonctionnement courant de l'administration publique). Cette perte de substance s'est traduite par un affaiblissement notoire de l'autorité et de la crédibilité de l'État aux yeux du citoyen, ouvrant la porte à une décentralisation de fait qui ne dit pas son nom.

Des soubresauts sociopolitiques

Devant la défaillance de l'État, on a assisté en effet à la création au niveau des communautés, d'organisations dynamiques qui tentent de suppléer la carence des services étatiques. C'est notamment le cas des organisations communautaires de base (OCB) mises en place spontanément par les populations ou dans le cadre de l'exécution de divers programmes et projets de développement en milieu rural.

Le contexte social de la décentralisation est par ailleurs affecté par des soubresauts sociopolitiques qui posent à nouveau la question de l'unité nationale. L'ouverture démocratique et la liberté d'expression ont fait remonter en surface des revendications y compris celles de type autonomiste et identitaire. Le déclenchement d'une rébellion armée dans le Nord du pays par des groupes Touarègues avec comme principale exigence le fédéralisme ou, à défaut, une décentralisation poussée en a été l'exemple le plus spectaculaire.

Le projet de décentralisation, lui-même au carrefour de plusieurs réformes institutionnelles (code rural, organisation du monde rural, chefferie traditionnelle, gestion des ressources naturelles, fiscalité forestière, gestion des points d'eau...) s'inscrit dans un environnement nouveau avec une multiplication des centres de décisions, une redéfinition des rôles et des missions de l'État et un partage des pouvoirs et des responsabilités entre l'État, les collectivités territoriales, les organisations du tiers secteur (associations, ONG, organisations de la société civile...) et le secteur privé.

Le processus de décentralisation au Niger semble toutefois se focaliser davantage autour de sa dimension administrative et institutionnelle, les débats s'orientant principalement sur le dessin préalable des espaces territoriaux devant servir de paliers autonomes de gestion des affaires publiques et de cadre institutionnel de la responsabilisation des communautés de base.

Une nouvelle architecture administrative

C'est en effet autour de la définition de la collectivité territoriale de base que s'est concentré l'essentiel du débat sur la décentralisation au Niger. La Commission spéciale de « redécoupage administratif », mise en place par un arrêté ministériel de janvier 1995, suggérait la création de

774 communes urbaines et rurales sur la base d'un principe de communalisation intégrale du territoire national. Depuis, cette option a évolué, d'abord vers un schéma intermédiaire entre évolution et statu-quo, pour arriver par la suite à une communalisation calquée sur les espaces des entités coutumières.

Cette réflexion en dents de scie a finalement trouvé son épilogue avec la dernière organisation administrative proposée qui s'appuie sur trois niveaux territoriaux : au sommet, une régionalisation des entités départementales actuelles et de la Communauté urbaine de Niamey qui acquiert le statut de région; au niveau intermédiaire, une départementalisation des trente-six arrondissements actuels érigés au rang de département; et à la base, une communalisation intégrale des 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 régions, trente six départements et deux cent soixante cinq communes dont cinquante deux urbaines et deux cent treize rurales. La région et le département jouissent du double statut de collectivité territoriale autonome et de circonscription administrative déconcentrée. La loi définit la commune comme la collectivité territoriale de base qui assure les services publics de proximité correspondant aux besoins quotidiens et spécifiques des citoyens.

Ce nouveau dispositif territorial est complété au plan normatif par un important corpus juridique encadrant le double mouvement de décentralisation/déconcentration.

Un double mouvement de décentralisation-déconcentration

Dans sa logique institutionnelle, le schéma territorial retenu repose sur un certain nombre de normes juridiques et l'analyse des lois organiques

sur la décentralisation permet de saisir l'économie globale à partir de huit principes fondamentaux, dont trois mettent en évidence le caractère relativement ouvert et inclusif de l'approche nigérienne de gestion locale.

Le premier de ces principes qui réfère à 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 enchâssé dans la Constitution nigérienne et réaffirmé par les lois sur la décentralisation, les régions, les départements et les communes s'administrent librement à travers des organes, délibérant et exécutif, élus au suffrage universel. 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. Au Niger, l'affirmation de ce principe démontre une volonté de corriger le déficit institutionnel qui prévaut à la base et de s'orienter vers un modèle de gestion publique qui s'appuie sur la démocratie locale.

Le principe de la déconcentration qui complète celui de la libre administration des collectivités territoriales dans le contexte d'un État unitaire, pose la question du rapprochement territorial et institutionnel entre l'État et 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 entre ce dernier et les collectivités territoriales, la loi prévoit la nomination par le pouvoir central des gouverneurs et des préfets des régions et des départements avec pour mission de veiller aux intérêts nationaux à ces niveaux d'une part, et l'encadrement légal des autorités décentralisées et de leurs actes d'autre part.

Le troisième principe consacre 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 leurs fonctions avec la présidence des organes délibérants et exécutifs des collectivités décentralisées. Désormais, les gouverneurs de région, les préfets et les sous-préfets nommés par le pouvoir central se cantonneront à l'exercice des seules missions dévolues à eux par l'État. En revanche, comme en France, le dédoublement fonctionnel est maintenu au profit du maire de niveau communal. La loi du 11 juin 2002 précise en effet que « le maire est à la fois, dans la commune, autorité communale et représentant du pouvoir exécutif. En sa qualité de représentant du pouvoir exécutif, le maire assure, sous le contrôle du sous-préfet, l'exécution des lois et règlements de la République ».

Le principe adopté par le législateur nigérien du 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. Il met fin à la tutelle coercitive qu'exerçait jusqu'à présent l'État à travers un contrôle à la fois a priori, concomitant et même a posteriori 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 ».

Du cinquième principe, il découle l'égalité de droit et de statut de toutes les collectivités territoriales. Dans l'esprit de ce principe, qui exclut toute forme de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, les régions, les départements et les communes s'administrent librement dans le respect de l'identité et de l'autonomie propres à chacune d'elle. En d'autres termes, il n'y a aucune hiérarchie entre ces différentes collectivités ter-

ritoriales qui reçoivent toutes leurs compétences de la même personne publique, l'État.

L'implication de la chefferie traditionnelle et des femmes

Ces cinq premiers principes, qu'on retrouve au demeurant dans les législations de la plupart des pays africains héritiers du modèle français d'administration du territoire, sont complétés par trois autres principes qui s'inscrivent dans une perspective d'ouverture du cadre institutionnel que mettra en place la décentralisation au niveau local. Ces principes sont plus spécifiques au système administratif nigérien.

Plus encore qu'une spécificité, l'implication de la chefferie traditionnelle représente l'originalité du modèle nigérien de décentralisation et de gestion locale. En effet, prenant en compte la double nécessité de sauvegarder les structures traditionnelles et de promouvoir les conditions d'émergence 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 des « membres de droit des différents organes délibérants des collectivités territoriales avec voix consultative ».

L'avant-dernier principe a trait à 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. Bien que modeste, cette disposition est une victoire dans une société où le pouvoir, surtout local, est encore largement considéré comme une compétence et un attribut exclusifs des hommes.

Enfin, le huitième et dernier principe se place au carrefour des dynamiques internes (participation locale et concertation entre collectivités territoriales et acteurs du milieu) et de l'ouverture sur l'extérieur à travers la coopération décentralisée. Outre la

possibilité de candidature indépendante aux élections locales prévue par le code électoral, la loi sur la décentralisation donne aux régions, aux départements et aux communes le pouvoir 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 ».

Les perspectives du nouveau dispositif institutionnel

La mise en œuvre effective du schéma décrit ci-dessus a tout d'abord le mérite de multiplier et de rapprocher les centres de décision et de participation tout en maintenant les populations dans un cadre territorial auquel elles s'identifient et qu'elles connaissent déjà. En érigeant les départements actuels en régions et les arrondissements en départements, tous promus au statut de collectivités territoriales, l'organisation administrative proposée manifeste de toute évidence un souci de prudence.

Mais en dépassant le niveau intermédiaire actuel de l'arrondissement pour atteindre à la base les cantons et groupements, la communalisation intégrale des collectivités coutumières se traduira par la création de deux cent soixante-cinq collectivités territoriales au lieu des cinquante-sept existantes présentement (arrondissements et communes confondus). L'émergence d'une réelle démocratie locale, objectif de toute démarche décentralisatrice, devrait s'en trouver facilitée.

Ensuite, en érigeant les entités coutumières en collectivités territoriales de base, le législateur nigérien institue au niveau cantonal et même infracantonal dans certains cas, un cadre de gestion des affaires publiques au

profit duquel seront transférées un certain nombre de compétences et de ressources jusque-là détenues par l'État. En reconnaissant ainsi officiellement et formellement le niveau local dans l'organisation administrative et territoriale du Niger, on met fin au paradoxe institutionnel d'une administration à deux vitesses, réputée moderne, mais qui s'appuie sur la chefferie traditionnelle pour faire passer ses messages et même pour exécuter ses propres missions.

La vacuité de l'État et de ses structures, mais surtout l'absence d'un cadre de mobilisation sociale et de gestion publique à la base, ont fait de la chefferie traditionnelle le seul recours autant pour les populations que pour tous les intervenants en milieu rural. Ce déficit institutionnel récurrent qui a pendant longtemps caractérisé les zones rurales nigériennes s'est malheureusement traduit sur le terrain par un retard considérable dans l'organisation du monde rural.

La future dynamique de développement local

L'espoir d'une impulsion décisive du développement local apparaît certainement comme la conséquence la plus attendue des réformes. Car ledit développement tarde à prendre le chemin des villages, en dépit de tous les plans et schémas nationaux jusque-là conçus par une administration hautaine et lointaine, géographiquement concentrée dans la capitale.

La loi confie dorénavant aux conseils élus au niveau régional, départemental et communal le soin de régler les affaires de leurs collectivités. En leur accordant le pouvoir de voter et d'exécuter le budget, ainsi que d'autres prérogatives au plan socioéconomique, le législateur crée aujourd'hui les conditions d'émergence d'un autre type de développement dans lequel les acteurs locaux sont en position de jouer un rôle de premier plan.

Au demeurant, si elle se manifeste par la naissance et le développe-

ment de la démocratie à la base, cette réforme de nature politique doit surtout entraîner, dans un délai raisonnable, une amélioration sensible des conditions de vie au niveau local à défaut de laquelle l'adhésion et l'enthousiasme suscités au départ se transformeront en déception et en indifférence lorsque la décentralisation passera aux yeux des populations, pour « un nouveau labyrinthe administratif et un piège financier », pour reprendre les propos de Paul Graziani en 1992.

Les enjeux et les risques sur le chemin de la décentralisation

Au-delà de la proclamation de nobles principes et de l'adoption d'un dispositif institutionnel que les populations concernées doivent d'ailleurs valider et auquel elles doivent adhérer, le Niger marche vers la décentralisation sur un chemin semé d'embûches. La mise en œuvre effective du projet de décentralisation en est le premier enjeu dans un contexte de raréfaction des ressources financières qui ne manque pas de susciter des inquiétudes sur la capacité de l'État et des populations à promouvoir et à soutenir le fonctionnement des deux cent soixante-cinq communes.

Le défi réside avant tout dans la question de l'existence et de l'accessibilité du personnel administratif et technique d'appui aux nouvelles collectivités et il soulève plus particulièrement la question de la disponibilité, même à moyen terme, de l'expertise et de l'infrastructure judiciaires nécessaires à l'encadrement « du passage de la tutelle classique des collectivités au simple contrôle de légalité a posteriori » que préconise la nouvelle législation. Une telle mutation suppose en effet un réajustement conséquent de la carte judiciaire par rapport à la nouvelle carte administrative.

Le deuxième enjeu d'importance de la réforme décentralisatrice est l'arrimage entre démocratie représentative et démocratie participative. Avec l'ouverture démocratique actuelle et

le nouveau paysage institutionnel qui se dessine au niveau local, la réussite de toute l'entreprise de décentralisation dépendra de la qualité du dialogue et du partage des rôles qui seront instaurés localement entre les acteurs politiques que sont les élus municipaux et les intervenants du tiers secteur (ONG, associations et organisations diverses de la société civile) né à la faveur du principe de la liberté d'association lui-même constitutionnellement proclamé.

C'est dire que dans le cadre d'une réelle décentralisation, qui prend en compte la pluralité du terrain, la communalisation intégrale des activités coutumières ne sera pas une simple étatisation du local, mais plutôt un processus au terme duquel émergeront des formes originales d'organisations territoriales capables notamment de soutenir le développement en milieu rural.

L'émergence d'une économie de rez-de-chaussée

Dès lors, il s'agira de saisir l'opportunité qu'offre le nouveau contexte de décentralisation pour jeter les bases socioéconomiques de ce que Louis Favreau (2000) appelle « le premier développement » qu'il définit comme celui qui « consiste en des systèmes locaux d'échange », une sorte de « plancher de la vie économique », lesquels forment les « indispensables ressorts sans lesquels le développement à une autre échelle devient impossible ».

L'enjeu du premier développement ou encore de la nouvelle économie de rez-de-chaussée renvoie d'abord à la disponibilité des ressources de toute nature, mais également à la confiance dont seront créditées la personne et la gestion des élus locaux, principaux acteurs de ce processus. C'est cette confiance qui conditionnera la mobilisation des populations locales autour de leurs actions et avec elles, les ressources, aussi bien internes qu'externes, de la collectivité.

Car l'économie de rez-de-chaussée interpellée avec insistance les acteurs locaux dans leur capacité à tenir compte et à miser sur la valorisation du secteur dit informel. Ce secteur « rebelle »² dans lequel s'expriment avec netteté le savoir-faire local, le vécu culturel et l'essentiel des activités socioéconomiques des communautés rurales peut constituer sans aucun doute l'épine dorsale de la nouvelle économie que nous entrevoyons.

Concrètement, ce pari sur l'essor du secteur informel passera d'abord par la redynamisation des marchés ruraux et de toutes les filières du commerce traditionnel qui, au-delà des espaces périurbains, prend un caractère transfrontalier. Il s'agit de considérer tous ces échanges qui font partie des réalités de l'économie rurale et de les replacer au cœur de la dynamique du développement local.

La décentralisation prise au piège?

Les limites territoriales des collectivités coutumières retenues pour servir de territoires d'ancrage des nouvelles collectivités communales pourraient-elles piéger la décentralisation? En l'absence de réponses pratiques et définitives à ces questions de délimitation, elles sont entrevues comme des sources de conflits potentiels de nature à gêner la gestion et le fonctionnement des futures communes.

Le décalage entre les normes républicaines et la réalité du terrain s'offre comme un autre type de périls. Certains acteurs ont, semble-t-il, une perception biaisée de la décentralisation. Ils la réduisent à sa seule dimension électorale ou électoraliste, au retour du phénomène identitaire, notamment dans le choix des conseillers, à la proximité des conflits post-électorales et du clientélisme politique. L'incivisme fiscal et, plus généralement, le comportement des élus locaux et des citoyens face aux biens publics posent la question de la transparence des affaires locales et surtout de l'impunité qui pourrait

résulter de pratiques opaques de gouverne.

Il convient encore de retenir comme autres dangers ceux liés à la persistance du phénomène bureaucratique, singulièrement à travers les réflexes centralisateurs des administrations de l'État, mais aussi des collectivités territoriales, chargées du pilotage ou associées à la gestion des processus de décentralisation. La résistance sera particulièrement forte en période de rodage au ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, tuteur des col-

lectivités locales et au ministère des Finances et de l'Économie impliqué dans la mobilisation des ressources financières locales.

Elle pourrait également venir des représentants de l'État (gouverneurs et préfets) missionnés pour encadrer les collectivités et peut-être même du Haut-commissariat à la décentralisation (HCRAD) qui, malgré son statut d'administration de mission dont l'action est limitée dans le temps, pourrait, contraint par la force des faits, continuer à jouer un rôle de

surveillant du processus à partir du sommet de l'État.

Enfin, rappelons que 75 % environ (selon les statistiques les plus optimistes) des populations des zones rurales nigériennes sont analphabètes. L'ampleur de cet analphabétisme ambiant a non seulement une incidence négative sur le fonctionnement des institutions locales, mais elle représente une tendance lourde de toute la dynamique de décentralisation et de responsabilisation des communautés rurales. ■

Références

Favreau, Louis (2000). « Économie sociale, coopération internationale et développement des sociétés du Sud », Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire, série recherche n° 20, octobre.

Notes

¹ La Conférence Nationale a été un forum politique qui a regroupé du 29 juillet au 3 novembre 1991, 1204 délégués représentant toutes les forces vives du pays dont une grande majorité de syndicalistes et d'étudiants. Au terme de ses travaux, cette assemblée qui s'est auto-proclamée souveraine mit en place un gouvernement de transition à qui elle confia un cahier de charges contenant le

résumé des recommandations relatives aux réformes urgentes à mener au cours des deux années que devait durer cette période transitoire.

² Il est qualifié comme tel par les experts des institutions financières internationales à cause de son caractère insaisissable qui le fait échapper au contrôle de l'État, contrôle fiscal sous-entendu.

Au Burkina-Faso, la décentralisation s'applique d'abord aux villes

Par **Francis Bidan Nignan**, **Jean-Emmanuel Yirdon Dabire** et **Baba Sawadogo**

Francis Bidan Nignan et Jean-Emmanuel Yirdon Dabire sont professeurs à l'École nationale de l'administration et de la magistrature du Burkina-Faso,

Baba Sawadogo est le Secrétaire permanent de la Commission Nationale de la Décentralisation

En 2011, la décentralisation administrative burkinabé sera achevée. Un rendez-vous prudent, car les lois sont votées, les territoires dessinés, les pouvoirs répartis et leurs détenteurs désignés. Et pourtant, malgré des succès dans les espaces urbains et le dynamisme du monde municipal, cet horizon n'apparaît pas si lointain comme le laissent craindre la complexité de la transition, le raidissement des institutions et l'anémie des moyens.

Au Burkina-Faso, la décentralisation, comme partout ailleurs en Afrique et singulièrement en Afrique Subsaharienne, ne constitue pas un phénomène nouveau. L'analyse du processus de décentralisation burkinabé, et plus particulièrement l'étude du contexte institutionnel actuel, des plus récents développements de la réforme administrative touchant à la décentralisation et de la mise en œuvre effective de celle-ci, ne saurait être complète sans un retour préalable sur l'héritage historique.

Les cinq grandes étapes de la décentralisation au Burkina-Faso

A l'époque coloniale, la décentralisation ne concernait que le niveau communal et seulement deux communes, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, instituées communes mixtes en 1926 et communes de plein exercice en novembre 1955. La commune mixte avait un conseil municipal et un maire nommés. La commune de plein exercice bénéficiait d'un régime juridique similaire à celui des communes métropolitaines. Elle était dotée d'un conseil municipal élu par les habitants de la commune et d'un maire également élu.

En 1958, quatre communes de moyen exercice furent créées : Banfora, Koudougou, Ouahigouya

et Kaya. Les communes de moyen exercice étaient dotées d'un conseil municipal élu et d'un maire nommé. Jusqu'à la fin de 1959, avant l'indépendance, la décentralisation communale n'a donc intéressé que ces six centres urbains.

- ▶ *Les collectivités rurales sous la Première République (1960 à 1966)*

La loi du 2 février 1960 a institué les collectivités rurales. Il existait alors deux types de collectivités territoriales décentralisées : les communes urbaines de plein ou de moyen exercice et les communes rurales créées à l'échelon territorial du cercle, de la subdivision, du poste administratif, du canton ou d'un groupe de villages. Les nouvelles collectivités rurales étaient de deux types : les collectivités de plein exercice dont le président était élu au sein du conseil de collectivité ; les collectivités de moyen exercice dont la présidence était assurée par le chef de circonscription administrative (commandant de cercle ou chef de subdivision) ou par le chef de poste ou encore par une personne désignée par décret en conseil des ministres pour les collectivités créées au niveau du canton ou d'un groupe de villages.

La loi du 29 janvier 1963 a divisé le territoire en quatre départements, chacun d'eux dirigé par un préfet nommé et un conseil départemental

élu : le département du Centre, chef lieu Ouagadougou ; le département de l'Est, chef lieu Fada N'Gourma ; le département de la Volta noire, chef lieu Koudougou ; le département des Hauts-bassins, chef lieu Bobo-Dioulasso. Ces départements étaient eux-mêmes divisés en arrondissements avec un sous-préfet à leur tête. Cette loi ne fut jamais mise en application à cause des oppositions au découpage proposé.

Dans sa chute le 3 janvier 1966, la première République emporta avec elle l'expérience des collectivités rurales. Le gouvernement militaire créa onze régions de décentralisation technique par un décret du 6 mai 1966 instituant les Offices Régionaux de Développement (ORD). Les ORD étaient des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC) chargés de promouvoir le développement agro-pastoral. À partir de 1980, les ORD ont été remplacés par des Centres Régionaux de Promotion Agro-pastorale (CRPA) puis par des directions régionales.

Quoique non appliqué, le découpage en quatre départements, puis l'expérience des ORD ont servi de référence pour les réformes suivantes.

- ▶ *L'expérience des départements – régions (1974 à 1983)*

Une ordonnance du 7 mai 1974 a structuré le territoire en dix départements. Leur nombre sera plus tard

porté à onze afin de faire coïncider les régions de décentralisation technique (ORD) et les régions de décentralisation administrative. Par la suite, une ordonnance du 2 juillet 1974 créera quatre types de circonscriptions administratives : le département, la sous-préfecture, l'arrondissement, la commune ou le village. Seuls le département et la commune sont des collectivités territoriales décentralisées. La sous-préfecture et l'arrondissement sont des circonscriptions administratives. Le village et la commune sont qualifiés d'unité administrative de base.

► *La décentralisation populaire de la période révolutionnaire (1983 à 1991)*

Sur le plan organisationnel, une ordonnance du 14 novembre 1983 crée quatre circonscriptions administratives : la province, le département, la commune et le village. Elle simplifie le découpage par la suppression de l'arrondissement, mais elle multiplie le nombre de collectivités territoriales et de circonscriptions administratives. L'avantage de cette réforme est d'avoir réalisé une vaste déconcentration de l'administration territoriale.

Les décentralisations provinciale, départementale et communale ne furent jamais pleinement menées à terme. Jusqu'en 1995, les délégations spéciales instituées par un décret du 9 mai 1975 n'ont pas été supprimées ni les pouvoirs transférés aux organes élus. Cependant, en 1991, avec le retour à une vie constitutionnelle normale, une nouvelle ère de décentralisation s'est ouverte pour le Burkina-Faso.

► *L'expérience présente de décentralisation (depuis 1991)*

La Constitution du 2 juin 1991 fonde la 4^{ème} République burkinabé. Elle engage un véritable processus de décentralisation en consacrant à la fois la division du pays en collectivités territoriales et le principe de libre administration de ces collectivités. De 1991 à 1993, une réglementation transitoire est mise en place. Votées

en 1993, les lois de décentralisation ont servi de base normative pour les élections municipales qui se sont déroulées en 1995 dans les trente-trois communes de plein exercice et qui marquent le point de départ d'une nouvelle génération de collectivités locales.

Entre-temps, la Commission Nationale de la Décentralisation (CND), structure de réflexion et d'impulsion créée par un décret du 16 novembre 1993, œuvre à la rédaction des Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) finalement adoptés par le Parlement en août 1998. Quatre lois composent ce dispositif législatif. Elles portent sur l'orientation de la décentralisation, l'organisation de l'administration du territoire, l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales et enfin, la programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

Depuis leur adoption en 1998, ces lois ont été modifiées à deux reprises: en 2001, par une loi introduisant la régionalisation et plus récemment en 2003, par une loi qui renforce la région et supprime la province en tant que collectivité locale.

Le contexte institutionnel actuel de la décentralisation

La mise en œuvre de la décentralisation concerne les collectivités locales suivantes :

- Les communes urbaines (anciennement appelée communes de plein exercice), parmi lesquelles les communes à statuts particuliers que sont Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Leur création obéit à des critères démographiques (10 000 habitants et plus), économiques (au moins 15 millions de budget annuel) ou administratif (tout chef-lieu de province est d'office commune urbaine).
- Les communes rurales (anciennement appelées communes de moyen exercice). Les critères

fondateurs sont du même ordre mais d'un niveau moindre : 5 000 habitants et cinq millions de budget annuel. Tout chef-lieu de département est d'office commune rurale. Elles ont à leur tête des maires élus au sein de conseils municipaux élus par la population.

- Les provinces sont désormais des circonscriptions administratives (et non plus des collectivités locales) ayant à leur tête des hauts-commissaires nommés qui représentent l'État. Toutefois, en attendant la mise en place en 2010/2011 des institutions élues des régions nouvellement créées, les délégations spéciales provinciales conservent la gestion des affaires dans leurs ressorts territoriaux respectifs.

► *Les compétences et les moyens d'action des collectivités locales*

La loi confie onze domaines de compétences aux collectivités locales : la gestion du domaine foncier des collectivités locales; l'aménagement du territoire, la gestion du domaine foncier et l'urbanisme; l'environnement et la gestion des ressources naturelles; le développement économique et la planification; la santé et l'hygiène; l'éducation, la formation professionnelle et l'alphabétisation; la culture, les sports et les loisirs; la protection civile, l'assistance et les secours; les pompes funèbres et les cimetières; l'eau et l'électricité; les marchés, abattoirs et foires.

Selon le principe de subsidiarité, les activités de base ou intermédiaires sont dévolues à la province ou à la commune ou bien font l'objet d'un partage de compétences entre les deux collectivités. En matière d'éducation par exemple, l'enseignement préscolaire et primaire est confié à la commune, la région n'intervenant que dans les localités non érigées en commune; l'enseignement secondaire est en revanche du ressort de la région, la commune pouvant néanmoins contribuer au développement de ce niveau d'enseignement par la

construction et la gestion d'établissements.

Les collectivités locales disposent de ressources humaines et d'un budget alimenté par des recettes propres (produits de la fiscalité, de l'exploitation du domaine et des services locaux), par des subventions (dotations de fonctionnement et d'équipement) par l'emprunt ou encore par des dons et legs. Par ailleurs, les textes prévoient un certain nombre d'instruments de coopération décentralisée ou d'appui, tel le fonds de solidarité, grâce auxquels l'État peut concourir avec les collectivités à la réalisation d'actions d'intérêt commun.

► *Les trois acteurs de la décentralisation*

L'État reste tout puissant dans l'approfondissement du processus de décentralisation. Il garantit la légalité, l'unité et la cohésion nationale et l'intégrité du territoire. L'Assemblée Nationale, le gouvernement, le ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), le ministère des Finances et les autres ministères jouent un rôle prééminent dans la mise en place du cadre institutionnel de la décentralisation. Sur le terrain, les représentants de l'État sont appelés à exercer une tutelle ou à apporter assistance aux collectivités locales. Même si celles-ci sont dotées de services pour accomplir leurs missions, elles peuvent aussi faire appel aux services déconcentrés de l'État.

Le rôle des communes est primordial dans le cadre de la décentralisation. La CND en a fait, avec leurs habitants, la cheville ouvrière du dispositif. Les élus locaux gèrent les affaires de leur localité à travers leurs conseils élus, sous la tutelle des représentants de l'État qui veillent à la conformité des actes effectués (décisions budgétaires par exemple). L'enjeu de la décentralisation est de faire naître un sentiment d'appartenance à la collectivité locale qui fasse en sorte que le citoyen électeur participe à son développement.

Simple regroupement de maires, issue des élections municipales de

1995, l'Association des Municipalités du Burkina-Faso (AMBF) est devenue une structure de concertation et d'action, véritable interface avec l'État et les autres partenaires, dont l'objectif est de dynamiser l'action municipale.

La plus récente réforme administrative : le projet de région

Depuis 1998, plusieurs modifications majeures ont été introduites aux lois de décentralisation. S'agissant de la Loi portant orientation de la décentralisation, qui détermine les principes fondamentaux de la décentralisation au Burkina-Faso, on a instauré la région en lieu et place de la province comme collectivité locale et circonscription administrative en même temps. Les deux niveaux de décentralisation sont donc dorénavant la région et la commune.

Le territoire du Burkina-Faso est divisé en collectivités locales (régions et communes) et en circonscriptions administratives (régions, provinces, départements et villages). Les régions, au nombre de treize, s'affirment comme cadre de développement en recevant les compétences antérieurement dévolues aux provinces en plus des compétences propres au niveau régional (aménagement, routes régionales, centres hospitaliers régionaux, centres de formation techniques et professionnels, etc.). En ce qui concerne la circonscription administrative, le gouverneur de région devient le principal dépositaire de l'autorité de l'État et se fait représenter en province par un haut commissaire et dans le département par un préfet.

La suppression de la collectivité provinciale apporte des changements à l'échéancier de la mise en œuvre de la décentralisation tel qu'il était arrêté dans la loi de programmation. Les élections des organes délibérants sont programmées en 2005 dans les communes rurales existantes et au plus tard en 2011 dans les régions. Les transferts de compétences et des ressources afférentes respecteront ce calendrier.

► *Les objectifs de la régionalisation*

Le découpage du territoire en régions répond au souci de développer et de gérer les services de l'État dans un cadre qui étaye plus adéquatement la décentralisation. Il s'agit d'organiser de manière concertée le développement local dans un espace de référence pertinent, de transférer progressivement des compétences des administrations centrales vers les administrations locales, de déléguer des pouvoirs aux représentants de l'État au niveau local et aux services extérieurs des administrations techniques et de redéployer des moyens des ministères selon un cadre géographique cohérent tout en favorisant la coordination des activités par des autorités locales de référence (gouverneurs).

Renforcer la décentralisation à travers la coordination efficace des activités des services déconcentrés, des projets et des programmes de développement, corriger les dysfonctionnements de l'administration résultant des difficultés de coordonner des services techniques à compétence régionale par des autorités ayant compétence provinciale et assurer une tutelle de proximité qui épargne aux communes le recours aux services centraux lointains, tels sont encore les buts de la régionalisation.

► *La stratégie et le plan d'action de la régionalisation*

Répondant au principe de progressivité, la loi de programmation a prescrit le délai de 2011 pour l'installation des organes de gestion élus de la région collectivité locale. La région doit en effet pouvoir s'adosser à l'expérience des communes urbaines déjà opérationnelles et des communes rurales qui le deviendront dès 2005.

Nombreuses sont les structures touchées par la création des régions : la plupart des ministères tout d'abord et au premier chef ceux de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), de l'Économie et du Développement (MEDEV) et des Finances et du Budget; ensuite les

organismes comme la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) ou l'Association des municipalités du Burkina-Faso (AMBF); enfin l'ensemble de la classe politique, nationale et locale, la fonction publique et la société civile. Tous sont encouragés à se mobiliser pour assurer la viabilité d'une circonscription administrative en soutien à la décentralisation.

La région circonscription administrative est dirigée par un gouverneur nommé, représentant l'État, le Président du Burkina-Faso, le gouvernement et chaque ministre dans la région. Il est assisté par un conseil consultatif de développement régional qui donne son avis et fait des propositions. Les attributions et le fonctionnement du governorat et du conseil consultatif régional sont précisés par décret. La nomination des gouverneurs doit intervenir dès 2003.

La région collectivité locale comprend deux organes de gestion : un exécutif composé du président du conseil et de deux vice-présidents élus au suffrage indirect parmi les conseillers régionaux et un conseil régional, assemblée délibérante composée de l'ensemble des conseillers régionaux élus. Le mode d'élection des conseillers régionaux reste à préciser par le code électoral dont la révision est attendue. Les élections sont prévues au plus tard pour 2011.

Succès, échecs et espoirs de la décentralisation

Huit ans après les élections municipales de 1995, la mise en œuvre du processus de décentralisation connaît certes des acquis, mais aussi des insuffisances. Parmi les avancées figurent la réalisation d'infrastructures socioéconomiques pour les cinquante-sept communes urbaines, l'accroissement des budgets locaux et, par ailleurs, la hausse du taux de participation à toutes les élections, municipales, législatives ou présidentielle et l'adoption des textes d'orientation de la décentralisation (TOD), qui offrent

un cadre juridique pour l'approfondissement de la décentralisation,

Les principales insuffisances ont trait à la faiblesse des moyens des communes urbaines par défaut de transfert effectif des ressources humaines, matérielles et financières, l'inachèvement du niveau de décentralisation de la commune rurale, laissant les populations rurales en dehors du débat de la décentralisation et, enfin, le retard pris dans la déconcentration des structures techniques des différents départements ministériels.

► *Le transfert des compétences et des ressources aux collectivités locales*

Depuis la mise en place des organes de gestion en 1995, les communes urbaines ont d'office assumé certaines compétences ne réclamant pas une assiette juridique spécifique ou un transfert de ressources. Cependant, il faut souligner que conformément aux dispositions des TOD, « les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés du transfert concomitant aux collectivités locales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions prévues par la loi ». C'est sur cette base que la loi a défini les onze blocs de compétences confiés aux collectivités locales.

Mais ce transfert n'est pas réellement entré dans les faits. Les délais légaux fixés pour le transfert conjoint des compétences et des ressources sont arrivés à leur terme sans que les pré requis aux transferts ne soient résolus.

► *La communalisation rurale*

S'agissant de la mise en place des communes rurales, elle doit être accélérée. En effet, si la communalisation urbaine a connu du succès, elle ne couvre pour l'instant que quarante-neuf communes et, à ce titre, la grande majorité de la population burkinabè reste en marge du processus de décentralisation. Celle-ci a, d'après les estimations les plus optimistes, un taux de couverture territoriale d'environ 16,7 % et un

taux de couverture démographique de l'ordre de 20,3 %.

L'ambition légitime du Burkina Faso est de parvenir dans les meilleurs délais à un ratio de couverture attestant que les citoyens nationaux sont en même temps des citoyens municipaux et participent, à un degré ou à un autre, au fonctionnement harmonieux d'organes délibérants démocratiquement élus et au développement de leurs collectivités.

► *La mise en œuvre de la région*

À l'exception du découpage en départements par l'autorité politique supérieure dans les années 1970, les découpages régionaux survenus depuis lors sur l'initiative des ministères sont caractérisés par une absence d'harmonisation. Ainsi, chaque « région sectorielle » couvre des espaces différents avec pour conséquences, l'impossibilité d'avoir une base de données statistiques multi-sectorielles fiable pour une région et la difficulté d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de développement et d'aménagement du territoire cohérente dans les régions, faute, la plupart du temps d'un véritable centre de décision politique et administratif.

► *Le financement du processus*

Pour combattre l'absence de complémentarité entre les démarches sectorielles, le financement de la décentralisation revêt autant d'importance que le processus lui-même. L'État consent certes des efforts dans ce sens, mais la part la plus importante est apportée par la coopération bilatérale ou internationale et par les ONG. L'État devrait donc renforcer son intervention dans le fonctionnement des structures d'accompagnement de la décentralisation, envisager un système de financement adéquat des activités des collectivités locales, mieux suivre les actions de la coopération décentralisée et avoir à cet effet une plus grande concertation avec les bailleurs de fonds.

Sur ces sujets, la création du Fond de développement des collectivités

locales (FODECOL) et de l'Agence de développement des collectivités locales (AGEDECOL) et leur rattachement au ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation au même titre que la Commission nationale de la décentralisation est un début dans la recherche d'une meilleure implication de l'État dans l'accompagnement de la décentralisation.

► *Les axes prioritaires*

Dans l'immédiat, la concrétisation de la volonté décentralisatrice des autorités du Burkina Faso exige un certain nombre d'actions prioritaires. Parmi elles, on distinguera le renforcement institutionnel des deux instruments d'appui aux collectivités, le Fond de développement des collectivités locales (FODECOL) et l'Agence de

développement des collectivités locales (AGEDECOL), l'élaboration d'un cadre stratégique cohérent et concerté de la décentralisation puis d'un programme d'ensemble triennal de mise en œuvre au niveau du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation et enfin la tenue d'assises nationales sur la décentralisation. ■

La décentralisation au Cameroun : un grand chantier démocratique

Par **Augustin Claude Tang Essomba, Martin Forbah Tanjong** et **André Marie Ndongo**

Augustin Claude Tang Essomba, Martin Forbah Tanjong et André Marie Ndongo sont professeurs à L'Institut supérieur de management public du Cameroun.

La décentralisation est, au Cameroun, un des grands chantiers d'un Programme national de gouvernance. De la Présidence de la République à l'association de quartier, tous l'appellent de leurs vœux. Car pour l'heure, et malgré l'ancienneté des politiques, l'échec est manifeste. Au niveau local, les autorités sont dénigrées, les personnels administratifs désemparés, la fiscalité aléatoire; l'État, mais aussi les partis politiques restent omnipotents.

La décentralisation entendue comme technique d'organisation administrative correspond, selon Dupuis et Guédon (1991) à « l'attribution d'une certaine autonomie à des collectivités qui s'administrent librement par des conseils élus, sous le contrôle du gouvernement ». Elle implique un transfert de compétences du niveau central vers les instances locales ou décentralisées. Considérée aujourd'hui comme un indicateur de bonne gouvernance (Blundo, 2001), elle s'inscrit en Afrique subsaharienne et singulièrement au Cameroun dans un ensemble de mutations juridico-institutionnelles tendant à améliorer l'efficacité de l'action publique et la démocratisation de la vie publique.

Les trois objectifs de la décentralisation camerounaise

Les objectifs d'une décentralisation sont, d'après Jean Clauzel, fonction des différentes préoccupations dont les pays ont eu à faire face au cours de leur histoire, car « chaque pays a son originalité, fruit de sa géographie, de son histoire, de son économie, de sa culture, de ses institutions ». Au Cameroun, la décentralisation poursuit trois objectifs majeurs : promouvoir le développement des populations par la réalisation des investissements et l'offre de services de proximité, impulser la participa-

tion des communautés locales dans la gestion de leurs affaires et renforcer la démocratie locale.

Ces trois objectifs sont intimement liés. C'est du moins ce qui ressort des orientations définies par le Président de la République dans son discours à la Nation du 31 décembre 2002 : « Nous allons compléter cette démocratisation par le haut en ouvrant le grand chantier de la décentralisation. Nous assurerons ainsi au niveau des collectivités locales, une meilleure participation des citoyens à la vie publique. Je suis certain qu'en prenant directement part à la gestion quotidienne des affaires de leur communauté, les Camerounais comprendront mieux le sens de la mutation en cours de notre société et qu'ils s'impliqueront davantage ».

Dans le Programme national de gouvernance, des objectifs plus précis sont définis en ce qui concerne la décentralisation. Ils ont trait à la préparation de la mise en place des régions, au transfert progressif de certaines missions, et des moyens correspondants, de l'État vers les collectivités territoriales décentralisées (CTD), au développement des capacités institutionnelles des CTD (respect des lois et des libertés des CTD, aménagement du contrôle budgétaire et de la légalité et alignement de la tutelle).

La modernisation de l'articulation entre, d'une part, l'administration

et les CTD et, d'autre part, le pouvoir coutumier et toute autre forme d'organisation sociale des collectivités de base est également prise en compte dans le Programme national de gouvernance dans lequel on rappelle enfin que la conception du programme de réforme du système d'administration territoriale est basée sur le principe de subsidiarité. L'ensemble de ces objectifs concourt à l'avancement du processus de décentralisation par la mise en place effective des régions et la gestion des interrelations entre les différentes parties prenantes.

Des acteurs à tous les niveaux de l'État et de la société

Les pouvoirs publics ont mis en place des structures pour réfléchir sur les formes de décentralisation les plus adaptées au Cameroun et suivre l'évolution et le fonctionnement des structures territoriales décentralisées. Les acteurs de la décentralisation se trouvent à différents niveaux de l'État : stratégique, fonctionnel, opérationnel.

Le Président de la République du Cameroun a fait de la décentralisation un de ses chantiers politiques prioritaires. Ses messages à la nation indiquent clairement sa volonté de voir naître une nation plus décentralisée avec pour finalité de faire participer, de manière responsable, les

populations à la gestion des affaires publiques.

Les services du Premier ministre répercutent au niveau du gouvernement cette orientation stratégique. Ainsi, les responsables du Programme national de gouvernance, structure déléguée auprès du Premier ministre, ont fait de la décentralisation un volet important de leur action. Ils suivent attentivement les évolutions en la matière et surtout, imaginent comment mieux intégrer la société civile au mouvement. À côté de cette superstructure, le Parlement (en principe bicaméral bien que seule l'Assemblée Nationale soit pour l'instant en fonction) valide et affine les propositions gouvernementales.

L'existence d'un ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation illustre la volonté des dirigeants camerounais de trouver des solutions en vue d'une décentralisation homogène, harmonieuse et surtout bénéfique à l'unité du pays. Acteur central dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de tout le processus, cette structure assure la tutelle des collectivités territoriales décentralisées, du FEICOM, du CEFAM et a joué un rôle important dans la fusion des associations de communes.

Dans l'attente d'être éclairées sur les orientations gouvernementales, les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), principalement les communes regroupées au sein de l'association Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC), vivent aujourd'hui la dure réalité des problèmes de gestion d'une décentralisation pourtant souhaitée. À l'instar d'une banque, le Fonds spécial d'Équipement et d'Intervention intercommunale (FEICOM) appui les communes dans la mise en œuvre de leurs projets d'investissement.

Quant au Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM), il contribue au renforcement des capacités du personnel communal et apporte un soutien-conseil multiforme aux communes. Il est aidé dans

cette tâche par d'autres institutions de formation nationales telles l'Institut Supérieur de Management Public (ISMP) et l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) qui oeuvrent, à travers la recherche, la consultation et la formation des cadres de l'administration publique et des entreprises publiques et privées, à l'avènement d'une nouvelle race de dirigeants convaincus des bienfaits de la décentralisation.

Enfin, bien que la société civile soit une entité complexe à cerner, il est essentiel de la prendre en compte et surtout de consulter ceux qui s'en réclament, notamment les ONG nationales et internationales, les associations de base, les groupements d'intérêt économique, les groupements d'intérêts communautaires, les associations caritatives, etc. L'apport de ces composantes de la société civile dans le processus de décentralisation est irremplaçable, car la majorité des ressources humaines qui, au quotidien, entretiennent l'activité économique du pays, travaillent dans ces regroupements.

Itinéraire de la décentralisation, de 1920 à la gouvernance

Au Cameroun, comme dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, la décentralisation reste un grand chantier en devenir. De l'époque coloniale à aujourd'hui, l'évolution du processus de décentralisation peut être subdivisée en trois grandes périodes : de 1920 à 1974, de 1974 à 1996 et de 1996 à nos jours.

► Une triple colonisation

Produit d'une triple colonisation allemande (1884-1916), française (1916-1960) et britannique (1916-1961), le Cameroun a connu ses premières expériences de décentralisation entre les deux guerres mondiales sous les administrations britannique et française. Par le truchement de la politique de l'indirect rule, le colonisateur britannique s'appuie sur les autorités traditionnelles pour gouverner. Entre 1920 et 1930, sont créées les

Native Authorities, première forme de municipalisation, qui deviennent, dès 1932, des Local Councils puis, après fusion, des Local Governments. Le Cameroun occidental en compte vingt au moment de la réunification en 1961.

Sous l'administration française, l'expérience de décentralisation commence en 1941 avec la création des communes mixtes urbaines (CMU) de Douala et de Yaoundé. Elle va progressivement s'étendre avec la création de nouvelles unités communales, six communes mixtes rurales (CMR) en 1952 et l'introduction du concept de commune de plein exercice (CPE) et de commune de moyen exercice (CME) en 1955.

La réforme de 1974 met fin à ce dualisme municipal hérité de la colonisation. Elle institue deux types de communes : les communes rurales et les communes urbaines dont certaines bénéficient d'un régime spécial. Les collectivités locales sont dirigées par des administrateurs municipaux nommés par le gouvernement, le plus souvent des sous-préfets, des chefs de districts ou des personnalités choisies par l'autorité de tutelle. La loi 15 juillet 1987 crée la communauté urbaine. Correspondant aux grandes agglomérations de Douala et de Yaoundé, elle est subdivisée en communes urbaines d'arrondissement. En 1992, le principe d'un maire élu est adopté pour les communes rurales. Lors des élections municipales de 1996, le Cameroun compte au total 338 communes, dont 2 communautés urbaines, 9 communes à régime spécial, 11 communes urbaines d'arrondissement, 306 communes rurales.

La loi du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972, apporte une impulsion décisive au processus de décentralisation en créant dix régions à l'échelle des dix provinces existantes et surtout en consacrant le caractère « unitaire décentralisé » de l'État du Cameroun. Cette dernière réforme n'est toutefois pas encore entrée dans les faits. Ainsi, les régions ne sont pas encore

installées et les provinces continuent de fonctionner comme des circonscriptions administratives.

► *Le Programme National de Gouvernance (PNG)*

La décentralisation est l'un des cinq volets du Programme national de gouvernance. Les actions identifiées concernent en premier l'organisation communale. Il est question d'alléger la tutelle, de passer du contrôle a priori au contrôle a posteriori, de renforcer les attributions du conseil municipal, d'améliorer la fiscalité locale et de préciser les compétences des communes en matières foncière et domaniale.

La réforme préconise ensuite d'organiser les régions avec un conseil et un exécutif régional dotés d'attributions propres, de préciser les dispositions constitutionnelles relatives à leur tutelle, d'esquisser un transfert de certaines compétences de l'État vers les régions dans le respect des dispositions constitutionnelles et de déterminer les ressources et le patrimoine des régions, lesquelles bénéficieraient d'une dotation générale de décentralisation et de recettes propres.

La réforme organise enfin le régime électif des conseillers régionaux. Deux modalités sont arrêtées pour l'accession aux fonctions de conseiller régional, soit avoir la qualité de délégué d'un département ou celle de représentant du commandement traditionnel. Les textes prévoient d'une part, la composition des collèges électoraux comprenant, outre les autorités traditionnelles, les députés, les sénateurs et les conseillers municipaux et, d'autre part, le nombre de conseillers par région et par département, ainsi que leur répartition entre délégués des départements et représentants du commandement traditionnel.

Il convient également de noter l'élaboration, par le ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, d'une ébauche de statut du personnel communal et la définition de la stratégie urbaine du gouvernement, qui tend à mettre en

évidence et à renforcer le rôle des collectivités territoriales décentralisées dans la gestion urbaine, principalement dans les domaines foncier et de l'urbanisme.

Problèmes, retards et dysfonctionnements

On peut tout d'abord avancer des considérations d'ordre général applicables à toutes les administrations locales pour expliquer les problèmes relatifs à l'implantation effective de la décentralisation au Cameroun. Citons sur ce plan : l'existence d'une tutelle rigide pesant sur les collectivités territoriales décentralisées, l'insuffisance des actions de sensibilisation, d'information et de formation des élus et des personnels locaux, la non prise en compte du critère de compétence dans la nomination à des postes de responsabilité dans les services locaux de l'État, ainsi que dans l'investiture de candidats aux fonctions publiques électives, la faiblesse des ressources matérielles, humaines et financières pour réaliser de façon adéquate les activités locales et l'opacité et l'absence d'imputabilité dans la gestion des affaires locales.

Un diagnostic émis dans le cadre du Programme national de gouvernance stigmatise par ailleurs des dysfonctionnements structurels, humains et financiers.

Au plan structurel, on relève l'inexistence de critères objectifs pour la création, la qualification (urbaine ou rurale) et la classification des communes. La notion de ville elle-même reste à définir. Le modèle nominatif pour l'accession aux fonctions de premier magistrat municipal (poste de délégué du gouvernement) est par ailleurs rejeté de manière quasi unanime. La modestie des pouvoirs dévolus au conseil municipal limite de plus considérablement l'action communale. On déplore aussi l'absence d'organigrammes et de plans d'organisation et de développement des effectifs communaux, des chevauchements de compétences entre

les communautés urbaines et les communes urbaines d'arrondissement et enfin le caractère fort de la tutelle, certaines autorités abusant, parfois dans leur intérêt personnel, des pouvoirs considérables qu'elles détiennent en formulant des exigences dépassant très souvent les capacités réelles des communes.

En matière de ressources humaines, il faut regretter l'absence d'un statut digne de ce nom pour les élus locaux qui se manifeste notamment par l'allocation aux dits élus d'indemnités dérisoires et l'inexistence d'un cadre juridique spécifique applicable aux différents personnels des communes. Ces carences engendrent l'instabilité et la précarité de ces personnels qui souffrent au demeurant d'un manque notoire de qualification, et se répercutent négativement sur leur rendement et, par conséquent sur les performances des communes.

Dans certaines zones, les élus locaux et les autorités du commandement traditionnel ont de la difficulté à collaborer, ce qui explique en partie l'apathie de certaines communes. Mais à leur décharge, les autorités en cause pâtissent, elles aussi, d'un statut démotivant, dont les points négatifs demeurent une classification subjective et des indemnités allouées intuitu personae que l'administration leur verse, du reste, sporadiquement.

Dans le domaine financier, l'assiette de la fiscalité communale, telle qu'elle apparaît à ce jour, est étroite, imprécise et insuffisamment adaptée aux circonstances locales. De surcroît, le recouvrement des recettes n'est pas systématique et très souvent conduit de manière inefficace. Cette situation a de multiples causes : l'ingérence des partis politiques dans la gestion des affaires municipales et, précisément, des ressources financières; l'absence d'un personnel qualifié dans les communes; l'inexistence, dans certains cas, d'une recette municipale ou bien le mauvais état des rapports entre le magistrat municipal et le receveur de la collectivité décentralisée en question; la gestion patrimoniale des affaires communales

par certains magistrats municipaux; le lourd endettement des communes, dont le chapitre le plus préoccupant porte sur les créances de consommation d'eau et d'électricité et des contributions aux organismes de sécurité sociale et de pensions; enfin, la prépondérance du fonctionnement au détriment de l'investissement dans la structure des budgets.

Pour une décentralisation effective

La réalité de la décentralisation passe au Cameroun par le renforcement de l'autonomie des communes et la mise en place des régions. Un plan d'action est nécessaire. Il doit s'articuler autour des deux priorités suivantes : l'approfondissement du processus de

décentralisation par la réforme de la loi communale et la régionalisation et la création d'un cadre institutionnel pour définir, conduire et assurer le suivi de l'exécution des politiques de décentralisation, cadre qui dépasse le simple changement de nom du ministère de l'Administration Territoriale en ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation.

La décentralisation sera menée sur des bases solides dès lors que les autorités déconcentrées auront été dotées d'un réel pouvoir (statut, attribution, moyens, etc.) et que les services extérieurs de l'État sauront mieux coordonner leurs activités. Elle deviendra opérationnelle grâce à la mise en place d'outils ad hoc : un « code de la bonne gouvernance locale », la géné-

ralisation des partenariats et la formation des personnels.

Depuis ses débuts à l'époque coloniale, la décentralisation a suivi la courbe des évolutions politique, sociale et économique du pays : confuse pendant la période de parti unique, plus nette avec la libéralisation politique et la crise économique. Malgré les avancées, force est de reconnaître qu'elle demeure encore timide. Des efforts restent à faire et des sacrifices à consentir par les différentes parties prenantes pour que la République du Cameroun devienne réellement un État unitaire décentralisé, tel que le stipule l'article 1^{er}, alinéa 2 de la Constitution. ■

Bibliographie

Blundo, Giorgio (2001). « La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal », dans *Afrique contemporaine*, Paris, Documentation française, vol. 1999 (juillet-septembre), p. 115-127.

Cameroun (2000). *Programme de développement municipal, état de la décentralisation au Cameroun*.

Cameroun (1999). *Programme national de gouvernance du Cameroun: diagnostic et propositions*, 1999, p. 56-92.

Clauzel, Jean (s.d.). « La décentralisation en Afrique. Modalités de fonctionnement et principales conclusions du groupe de réflexion mis en place par le ministère français de la Coopération », dans *Cahiers africains d'administration publique, Décentralisation et formation pour l'administration locale*, Maroc, CAFRAD, hors série, p. 19-25.

Dupuis, Georges et Marie-José Guédon (1996). *Droit administratif*, 3^e édition, Paris, Armand Colin.

Finken, Martin (2001). *Communes et gestion municipale au Cameroun*, Presses du Groupe Saint-François, 1996.

Nach Mback, Charles (2001). « La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives », dans *Afrique contemporaine*, Paris, Documentation française, vol. 1999 (juillet-septembre), p. 95-114.

La décentralisation, projet de la société guinéenne

Par **Sékou Kourouma**

Sékou Kourouma est conseiller formateur, consultant national, Chef du département recherche et formation en administration publique au Centre de perfectionnement administratif

Comment parler de décentralisation en Guinée quand la démocratie elle-même n'a pas souvent été au rendez-vous de l'histoire de ce pays, avant et après la décolonisation. Mais en se référant aux solidarités traditionnelles qui font la force des communautés africaines, les dirigeants guinéens greffent la décentralisation sur la vertu populaire. Tout reste cependant à accomplir.

L'organisation des collectivités décentralisées est le moyen choisi par le gouvernement guinéen pour promouvoir la participation des populations à l'effort national de développement économique et social. Déjà, sous la Première République, des tentatives avaient été amorcées pour responsabiliser les populations au sein des cellules de base du parti unique, sans succès, sur le plan économique tout au moins.

À partir du 3 avril 1984, la Deuxième République a engagé un important programme de réformes politiques, économiques et sociales. Dans ce cadre, la réforme de l'administration publique était nécessaire. Pour marquer cette volonté, un département de la Réforme administrative et de la Fonction publique a été créé lors du remaniement ministériel du 18 décembre 1984. En outre, avec le concours des institutions de Bretton Woods, un programme de restructuration a été conclu. C'est ainsi que la fonction publique a subi des mutations en profondeur accompagnées d'un « dégraissage » massif et sans précédent de ses effectifs.

La décentralisation administrative, timide au début, connut un réel essor avec la création, le 22 décembre 1985, d'un secrétariat d'État chargé de la Décentralisation. Toutes les structures de l'administration territoriale furent modifiées, les appellations des échelons administratifs changées

et de nouvelles entités administratives instituées.

La décentralisation est un schéma stratégique, applicable selon les réalités politiques, économiques et sociales de chaque pays. De l'expérience guinéenne consolidée, on pourrait tirer des leçons probablement utiles et applicables ailleurs. La structure proposée et en cours de réalisation épouse les contours suivants : en milieu rural, les districts et les communautés rurales de développement et en milieu urbain, les quartiers et les communes.

Un contexte de solidarités communautaires

Le 22 décembre 1985, le discours programme du Chef de l'État guinéen consacra la décentralisation comme le moyen choisi par le gouvernement pour faire participer les populations à la gestion des affaires du pays : « ...les nouvelles collectivités s'administreront librement et auront à leur disposition des ressources suffisantes pour leur assurer une réelle autonomie financière ». Par cette politique, l'État reconnaissait aux populations la possibilité de gérer leurs propres affaires et leur accordait des moyens pour conduire elles-mêmes leur développement.

La décentralisation apparaît donc comme un projet de société proposé à la nation guinéenne. Loin d'être la

simple reproduction d'un modèle importé, elle est tirée des réalités socioculturelles du pays : « Nous faisons le choix d'une société fondée sur les solidarités naturelles mises au service du développement. Renforcer les solidarités là où elles existent encore, c'est l'objet de la décentralisation. Les créer au niveau plus complexe de la vie économique et sociale, c'est l'enjeu de la planification contractuelle et décentralisée ». (discours programme du chef de l'État en 1985).

Ces solidarités naturelles, auxquelles on fait appel, ont permis au peuple guinéen de supporter plus de soixante années de colonisation, vingt-six années de dictature et dix années de régime militaire d'exception. En Guinée, les populations ont en effet traditionnellement vécu en communautés solidaires. En favorisant l'éclosion des initiatives à la base, on espère que la décentralisation va libérer les formes traditionnelles d'entraide communautaire.

La décentralisation administrative doit favoriser le développement endogène des collectivités locales, devenir source d'enrichissement culturel, donner aux villages la liberté de s'unir autour de projets communs et générer des formes associatives au service du développement local, régional et national.

En Afrique, les expériences de décentralisation administrative n'ont pas

toujours été couronnées de succès en raison, le plus souvent, de l'absence de réforme financière concomitante à la réforme administrative, de la rétention des pouvoirs et des moyens matériels et financiers par les organes centraux et de la non implication des populations locales.

Compte tenu des réalités sociologiques, économiques et politiques du pays, la démarche guinéenne est restée très prudente et expérimentale. De 1984 à 1988, des districts ruraux et des quartiers urbains ont été installés et ont fonctionné dans des conditions satisfaisantes. C'est à partir de 1988 que l'expérience a été étendue aux communautés rurales de développement (CRD), considérées comme deuxième échelon de la décentralisation, et aux communes urbaines (CU). En avril 1988, le secrétariat d'État chargé de la Décentralisation a mis en place la première collectivité locale rurale dotée d'un organe délibérant, le conseil communautaire, et d'un organe exécutif, le président du conseil communautaire. Cette collectivité avait son propre budget annuel et un programme triennal de développement. La communalisation a été généralisée en juin 1991 avec la transformation en communes des chefs-lieux des trente-trois préfectures du pays.

Une démocratie locale anémique et contrôlée

En République de Guinée, la démocratie locale est plutôt anémique, avec une faible participation de la population à la vie publique, des sessions de conseil peu fréquentes et des organismes de la société civile inégalement répartis sur le territoire lorsque d'ailleurs ils existent. Les services décentralisés de l'État, de leur côté, manquent cruellement de moyens pour leur action. Travaillant sans objectifs précis, ils sont plus enclins, par opportunisme administratif, à coordonner et à superviser la livraison des services qu'à s'assurer de l'exécution et du développement

de ces derniers. Ils concentrent leur tutelle sur des activités de contrôle, exécutées avec zèle, alors qu'ils négligent leurs responsabilités de formation et d'information qui pourraient encourager une vie politique administrative locale plus active.

La volonté politique clairement décentralisatrice, quoique ne se traduisant pas toujours dans un plan d'action et un agenda, se heurte donc à une absence chronique de compétences et de moyens au niveau local, à laquelle s'ajoute une structure de tutelle qui, se préoccupant davantage du respect des normes et des procédures administratives que de l'animation des populations, réduit l'initiative locale et paralyse l'activité économique et sociale. Il est vrai que le processus de décentralisation réclame du temps, car il est complexe, parfois ardu à déchiffrer et qu'il implique un changement de valeurs.

Faute d'un dispositif de communication adapté entre les différents paliers des instances administratives concernées, l'information circule difficilement. Par ailleurs, les textes légaux et réglementaires offrent quelquefois certaines incohérences ne facilitant pas une application respectueuse et standardisée des règles. Autant d'entraves qui retardent la mise en œuvre efficiente de la décentralisation. De plus, l'efficacité des institutions chargées de délivrer les services au niveau local dépend, au premier chef, de la capacité des personnes responsables à répondre aux exigences de leurs fonctions. Or, les critères de dotation de postes et surtout des programmes de formation appropriés et continus font défaut.

En outre, la faible participation démocratique locale nuit de toute évidence à la consolidation des institutions décentralisées et ne peut que renforcer la nécessité d'une tutelle du type contrôle. Le fait que les populations locales ne soient ni consultées ni régulièrement informées sur les activités de la communauté et que les conseils se réunissent sporadiquement ne contribue pas à la reconnaissance du bien-fondé et de l'importance de

confier un véritable pouvoir politique aux collectivités décentralisées.

L'absence de planification et la faiblesse des finances locales confinent enfin les collectivités locales et les services décentralisés dans un rôle économique mineur. L'amélioration de la prestation des services à la base devrait générer en contrepartie des moyens financiers nouveaux. Dans cette perspective, la prise en charge du développement économique par les responsables de la communauté favoriserait l'animation de la vie politique locale.

La problématique du développement local

Les collectivités décentralisées assument des activités de services (administration, gestion) et opèrent des investissements publics dans les secteurs prioritaires tels que la construction, l'entretien et l'amélioration des infrastructures socioéconomiques, l'assainissement, etc.). À leur côté interviennent des groupements de producteurs, des associations et coopératives de développement à caractère économique, social et culturel et des groupes informels (groupes d'âge par exemple). Les ONG nationales et internationales, les agences bilatérales de développement (USAID, CFD, ACIDI, GTZ) et les institutions internationales (PNUD, FAO, UNICEF, HCR) apportent leur assistance.

En matière de lutte contre la pauvreté et de maîtrise des mécanismes de gestion contractuelle et décentralisée du développement, les efforts ainsi déployés ont permis d'enregistrer des résultats encourageants. Dans certaines localités, les capacités d'analyse et de programmation ont été substantiellement augmentées. La mise en œuvre des programmes participatifs de développement a contribué à l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations, notamment en milieu rural. Elle a également favorisé la promotion du mouvement associatif et l'émergence d'un partenariat entre différents

acteurs intervenant dans la mise en œuvre des micro-réalisations.

Les résultats enregistrés sont néanmoins très insuffisants par rapport aux énormes besoins qui restent à satisfaire. Il subsiste nombre de problèmes à résoudre ou de lacunes à combler. Il existe par exemple peu de programmes de développement annuel ou triennal et les opérateurs interviennent très souvent sans véritable coordination des actions et sans concertation réelle. De plus, l'articulation entre les administrations centrales et locales est déficiente, la dimension spatiale du développement non prise en compte par les investisseurs, le soutien aux projets parfois discriminatoire et leur pérennisation aléatoire. Enfin, on ne peut que déplorer une fois encore la grande faiblesse des ressources locales pour le financement des micro-réalisations.

Afin de corriger les insuffisances, la poursuite des actions d'encadrement, de formation et d'investissement entreprises ou envisagées dans le cadre des multiples programmes de développement institutionnel est fortement recommandée. Toutefois, l'impact de la décentralisation ne doit pas être apprécié à travers une logique de juxtaposition de micro-réalisations dans quelques localités données seulement, mais en terme de stratégie nationale ou régionale de développement humain.

La planification contractuelle et décentralisée

Au cours des vingt-six premières années de son indépendance, la Guinée a connu un système de planification rigide et fortement centralisé. Au fur et à mesure que les plans triennaux, quinquennaux et septennaux se succédaient, les limites de ce système de planification sont apparues et se reflétaient dans la faible identification des programmes et des projets, leur mise en œuvre malaisée, la réalisation d'infrastructures ne répondant pas aux besoins des populations

et l'absence d'évaluation de l'impact économique des projets.

C'est pour tenir compte de la nécessité de faire participer les populations au choix des programmes que la planification contractuelle et décentralisée (PCD) a été adoptée par le gouvernement guinéen en 1985. Elle a pour premier objectif d'instaurer entre le niveau central de l'administration et les collectivités de base un dialogue et une concertation en matière de développement, gage d'une meilleure adéquation des programmes aux besoins réels. Le succès d'une telle réforme dépend de la volonté des personnes, des moyens engagés mais aussi de l'organisation de la gestion. La collectivité ne peut plus se contenter d'administrer au jour le jour. Elle doit s'attacher à créer les conditions d'un développement local durable.

Ainsi, va-t-elle promouvoir les activités économiques, dynamiser les ressources locales, mettre en place des équipements sociaux et culturels, protéger l'environnement. Elle s'investira également dans l'action sociale et la consolidation des solidarités naturelles déjà existantes. Il lui est donc demandé de jouer à la fois les rôles d'initiateur et d'organisateur du développement local.

Le lancement de programmes pilote de développement local et participatif, suivant l'approche de micro-réalisations, a été retenu comme première étape de la planification contractuelle et décentralisée. La PCD est un processus qui émane de la base et qui est pris en charge après négociation par les collectivités territoriales et les services décentralisés dans le cadre d'un contrat conclu entre les différents intervenants. Ainsi définie, la PCD suppose la participation effective de la population à la conception, à l'élaboration et à la réalisation des plans de développement économique et social.

Chaque communauté arrête les projets qu'elle souhaite réaliser en priorité sur son territoire et évalue les moyens humains et financiers dont elle dispose

et ceux qui lui manque pour les effectuer. Ces projets sont rassemblés, analysés et triés au niveau préfectoral puis aux niveaux régional et national, chacun d'eux veillant à la coordination et à la cohérence avec les programmes sectoriels et nationaux de développement. Les projets retenus seront intégrés au Plan national d'investissement, dans son volet d'exécution locale. Une part importante des ressources affectées au développement par l'État et la coopération internationale sera répartie entre les différents projets sur une base contractuelle. L'État apportera sa contribution dans la mesure où la collectivité aura mobilisé ses propres ressources.

Cette architecture administrative montre que la responsabilité de définir la stratégie globale de développement incombe au niveau central (direction nationale du Plan et de l'Économie). Les collectivités locales (districts, quartiers, communes urbaines, communautés rurales) et les préfectures ont le mandat d'identifier les besoins par ordre de priorité et de préparer les programmes en fonction des moyens disponibles. Œuvre de longue haleine, la PCD ne peut être amorcée que d'une manière sélective en prenant soin de lever progressivement les obstacles sur sa route.

En matière d'investissement, il y a lieu de signaler que les micro-projets constituent l'exemple classique d'investissements dévolus aux collectivités décentralisées, qui les réalisent seules ou en partenariat avec l'État ou d'autres acteurs de développement (ONG, bailleurs de fonds, ressortissants). La réduction de l'échelle d'intervention et d'appropriation sous-tend le concept des micro-projets. Ils sont, en effet, à dimension modeste des points de vue financier et technologique, prennent peu de temps et exigent une participation communautaire.

Les pénuries fixent les priorités

Le ministère de l'Administration du territoire et de la Sécurité (MATDS) résumait en mai 2002 les grandes

orientations du gouvernement, précisant les principaux défis que doit relever l'administration : construction de la Nation dans l'indivisibilité, développement économique à la base, distribution équitable des services publics sur la totalité du territoire national et développement de la démocratie pour l'ensemble de la population guinéenne.

Concrètement, il s'agit en priorité d'améliorer le logement, de fournir des services de base (collecte des déchets, assainissement des eaux, etc.), d'organiser les systèmes sanitaires et éducatifs, de stimuler l'économie et de dresser au niveau local un

filet de sécurité sociale. Dans ce contexte, la décentralisation a sa place. Encore faut-il se donner les moyens d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement, c'est-à-dire :

- revoir le cadre juridique de la décentralisation dans le sens de la cohérence et de la démocratie;
- intégrer les visées gouvernementales en matière de décentralisation, de déconcentration, de tutelle et de démocratisation;
- harmoniser les relations entre les divers paliers des administrations, centrales, déconcentrées

et décentralisées, en précisant les rôles et les responsabilités de chacune;

- développer les capacités des personnels administratifs locaux, particulièrement dans les domaines de la planification, de la gestion et de la direction de projets;
- encadrer le développement physique, économique et social des collectivités locales;
- allouer aux collectivités locales, par l'impôt, l'emprunt ou autres, des moyens financiers suffisants pour asseoir leur autonomie. ■

— Connaissez OBSERVGO —

Observgo est au cœur du dispositif intégré de communication créé par L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP afin d'assurer la diffusion de travaux de veille et d'analyse. Bulletin électronique hebdomadaire qui paraît tous les mercredis, *Observgo* collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références. Cette information est le fruit d'une veille systématique faite par un groupe de veilleurs réunis au sein de L'Observatoire. Elle est recueillie sur les sites de ministères et d'organismes publics des pays de l'OCDE, de centres de recherche universitaires, d'organismes internationaux ou est extraite de périodiques spécialisés.

Observgo compte 7000 abonnés, praticiens de l'administration publique, professeurs chercheurs et étudiants en administration publique d'universités majoritairement francophones. Actuellement, *Observgo* est divisé en deux grandes rubriques, Gestion publique et Politiques publiques.

Le bulletin *Observgo* est édité par **Nicolas Charest**, coordonnateur à la veille à L'Observatoire de l'administration publique à l'École nationale d'administration publique du Québec.

nicolas_charest@enap.ca

Renseignements au (418) 641-3000, poste 6549

RECTIFICATIF

Dans le précédent numéro de *Télescope* (vol. 11, n° 2, mars 2004) consacré à « La sécurité publique au Québec », certains passages des articles *L'histoire de la sécurité publique : de l'arbitraire à la démocratie* et *Évolution et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique* ont fait l'objet d'une présentation qui, le cas échéant, prête à confusion. Bien qu'elles n'aient été en aucune façon une entrave à la compréhension des textes, ces imprécisions peuvent néanmoins être source de méprise. Nous prions donc nos lecteurs de bien vouloir nous excuser pour ces désagréments, si mineurs soient-ils, et les assurons que nous allons redoubler de vigilance dans l'avenir. Des correctifs sont apportés sur la version électronique de ce *Télescope* disponible à l'adresse : <http://www.enap.ca/enap-fra/observatoire/obs-telescope.html>

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Télescope* est une revue d'analyse comparative portant sur des problématiques spécifiques. ■ La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle_landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE
DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ISSN 1203-3294

