

Décentralisation : vue d'ensemble en Afrique

Martin Finken

Programme de partenariat municipal (PDM)

Quelques données sur la décentralisation en Afrique

Les facteurs ayant déterminé le cours des processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest et Centrale relèvent pour une grande part du mouvement de démocratisation déclenché au début des années 90 et de la situation économique et financière des États concernés. C'est notamment en raison de la crise économique et financière et de la pression des bailleurs qui en a résulté que les gouvernements centraux concernés, de plus en plus désarmés devant l'ampleur des besoins sociaux des populations et les pressions externes, ont été obligés d'adhérer à cette forme d'organisation de l'action publique.

Dans les pays où la décentralisation est déjà avancée, on trouve généralement deux à trois niveaux de collectivités territoriales. En général, on trouvera presque toujours, au niveau le plus bas, les structures municipales sous différentes appellations : Communes (urbaines, rurales, d'arrondissement), villes, districts etc.

L'Afrique du Nord de colonisation française a dans l'ensemble copié le système français avec trois niveaux de collectivités territoriales : les régions, les départements et les communes.

Dans les pays africains francophones au sud du Sahara, l'organisation territoriale est restée pendant longtemps fidèle à la tradition Jacobine française caractérisée par une forte centralisation ; cependant avec le vent de démocratisation, une tendance à plus de décentralisation voit le jour depuis le début des années 90. Dans l'ensemble, le processus de municipalisation n'est pas achevé et il existe encore dans bien de pays un mélange confus de déconcentration administrative et de décentralisation. Quelques fois, seules certaines agglomérations urbaines sont véritablement organisées en collectivités locales.

On n'enregistre assez souvent qu'un seul échelon de décentralisation, à savoir la commune. Cependant, un deuxième échelon est annoncé dans plusieurs pays et est déjà opérationnel au Sénégal et au Burkina Faso. Le Mali quant à lui compte trois niveaux de décentralisation et la Côte d'Ivoire vient également d'adopter cette organisation triptyque.

Nous présentons ci-après ainsi que dans le tableau qui suit quelques exemples représentatifs de la situation en Afrique de l'Ouest et Centrale.

Le **Burkina Faso**, pays sahélien de 274 200 km² pour une population estimée en 2001 à 12,3 millions d'habitants connaît une décentralisation relativement récente. Les lois de décentralisation datent de 1993 et les premières élections municipales ne sont intervenues qu'en 1995. Il s'agit d'une décentralisation à deux échelons : la province et la commune. La province - dont le pays compte 45 unités au total - est à la fois une collectivité locale (décentralisation) et une unité administrative (déconcentration). La communalisation est progressive et ne couvre pas l'ensemble du territoire. Pour être érigée en commune, une

localité doit compter au moins 5.000 habitants et une activité économique suffisante pour générer un budget d'au moins 5.000.000 francs FCFA (7.500 US\$). Pour accéder au statut de commune urbaine, il faut au moins 10.000 habitants et un budget potentiel d'au moins 15 millions de FCFA (22.400 US\$). Le pays compte actuellement 122 communes, dont 47 urbaines. On peut noter que le village, quoique non reconnu comme collectivité locale, dispose cependant de certaines instances élues, d'un responsable administratif, et peut assumer certaines décisions de proximité de la vie quotidienne.

Le **Cameroun** couvre une superficie de 475.440 km² pour une population estimée en 2001 à 15.800.000 habitants. Le pays a opté pour une décentralisation couvrant la totalité du territoire. La loi de décentralisation remonte à 1974 et a subi de nombreux amendements. Deux types de communes existent : les communes urbaines correspondant à une espace urbaine et les communes rurales correspondant à une zone rurale et pouvant regrouper plusieurs villages. Douala et Yaoundé, les deux principales agglomérations du pays comptant plus d'un million d'habitants sont des communautés urbaines comprenant plusieurs communes urbaines dites d'arrondissement. Au total, le pays compte aujourd'hui deux communautés urbaines, 336 communes dont onze communes urbaines d'arrondissement, 20 communes urbaines et 305 communes rurales. Cette décentralisation, quoique couvrant l'ensemble du territoire, est affaiblie par le fait que dans les communautés urbaines et 11 grandes communes urbaines, les maires sont nommés par le pouvoir central alors que le conseil municipal reste élu.

La **Côte d'Ivoire** couvre une superficie de 322 463 km² pour une population de 16,4 millions d'habitants (estimation en 2001). Deux lois de 1980 relatives à l'organisation municipale et au statut de la ville d'Abidjan dessinent l'administration communale ivoirienne. Avec ce dispositif juridique, la ville d'Abidjan a un statut de communauté urbaine sous la désignation de « ville » et regroupe dix communes en son sein, et au total, le pays compte 197 communes parmi lesquelles les dix communes d'Abidjan. Ces collectivités locales couvrent environ 20% du territoire et ne concernent que la population urbaine, soit environ 50% de la population totale. La nouvelle loi votée en août 2001 introduit trois réformes : 1) l'extension de la communalisation aux zones rurales et par conséquent la couverture complète du territoire ; ii) la création de deux échelons supplémentaires de décentralisation, à savoir le département et la région ; iii) le changement du statut des villes d'Abidjan et Yamoussokro qui deviennent des districts avec à leur tête un gouverneur nommé. Ces nouvelles dispositions constituent un net recul de la décentralisation et ne seront appliquées que de manière progressive. Elles aboutiront à terme à environ 200 communes urbaines, 400 communes rurales et 56 départements. Le nombre de régions, actuellement de 19 pourrait être ramené à 10. Suivant les prévisions, le département sera un organe de mise en oeuvre des politiques tandis que la région devrait jouer un rôle de coordination.

Le **Mali** : Dans ce pays très grand par sa superficie 1.240.190 km² et peuplé de 11 millions d'habitants (2001), le processus de décentralisation a démarré en 1991 mais a été radical. Avec la loi de 1993, le pays a opté pour trois échelons de décentralisation : la commune, le cercle et la région. Suivant les dispositions de la loi du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales, la région est la collectivité de niveau supérieur et il lui est assigné une fonction « *de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire* ». Le cercle est « *la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune* ». La commune est la collectivité territoriale de base. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et peut prendre trois formes : le District (Bamako), la commune urbaine et la commune rurale. Le nombre de communes est passé en

1996, d'un peu plus d'une dizaine à 700 couvrant la totalité du territoire. Le pays compte en outre 49 cercles et 8 régions.

Le **Sénégal**, pays de 196.722 km² pour 10,2 millions d'habitants (estimation 2001) vit une décentralisation relativement ancienne. Elle s'est installée progressivement sur l'ensemble et se singularise par plusieurs niveaux de décentralisation. La région est le premier niveau de collectivité locale. La commune est par définition urbaine. La loi dispose que pour qu'une localité soit érigée en commune, il faut qu'elle ait «*un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget, ..et ...une population groupée d'au moins mille habitants* ». Les communes, lorsqu'elles sont importantes, peuvent être divisées en communes d'arrondissement et prennent alors l'appellation de «ville». La ville de Dakar relève de ce statut. La communauté rurale « est constituée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir ». Le pays est actuellement composé de 10 régions, 48 communes et 320 communautés rurales.

Le Ghana couvre 238 537 km² pour une population de 19,9 millions d'habitants (2001). De tous les pays présentés dans cette section, il est celui où les structures traditionnelles sont restées les plus fortes vis-à-vis les structures administratives modernes. On peut voir dans cet état de choses une illustration de l'impact du système d'Administration indirecte mis en place par les Anglais en matière d'administration coloniale. Au Ghana, l'organisation territoriale ne présente pas une différenciation claire entre les circonscriptions administratives issues de la déconcentration et les collectivités territoriales décentralisées. Avec la réforme administrative de 1988, le pays compte 10 régions placées chacune sous l'autorité d'un « regional minister », nommé par le président de la République. Les régions sont subdivisées en districts ou niveaux équivalents (au nombre total de 110) placées sous l'autorité des instances élues mais chargées cependant d'organiser l'intervention des services déconcentrés de l'État, un peu comme cela est le cas en Grande Bretagne. Ce niveau «district» englobe: les *districts* en tant que tels (circonscription d'au moins 75.000 habitants, urbains et/ou ruraux, mais non « agglomérés »), les urban district (population de plus de 250.000 habitants), ou encore les municipalités (villes de plus de 95.000 habitants).

Ces exemples montrent les principaux éléments de la diversité du processus de décentralisation en Afrique francophone de l'Ouest et Centrale.

- Certains pays comme le Mali ont opté pour la mise sur pied d'une politique de décentralisation radicale avec couverture de l'ensemble du pays tandis que dans d'autres, le processus a eu un caractère progressif (Côte d'Ivoire, Burkina Faso) ;
- D'autres pays - notamment ceux qui comme la Côte d'Ivoire et le Burkina ont adopté une démarche progressive – ont choisi d'ériger en collectivités territoriales décentralisées les villes en priorité (la définition d'une agglomération urbaine variant d'un pays à l'autre) pendant que d'autres ont généralisé le processus à plusieurs centaines de communautés rurales (Mali, Cameroun, Sénégal) ;
- Beaucoup de pays n'ont qu'un échelon de collectivité locale mais quelques-uns (Mali, Sénégal, Burkina...) expérimentent déjà plusieurs niveaux alors que d'autres (Cameroun, Côte d'Ivoire) annoncent dans les textes un deuxième niveau voire un troisième échelon ;
- Les processus sont à des stades bien différents, sur les plans de l'ancienneté, de la dévolution des compétences et ressources, et de la couverture territoriale ; mais la dévolution des compétences est en général très faible par rapport à ce que l'on peut constater dans d'autres régions du monde.

- Notons enfin le cas assez particulier du Ghana, seul pays anglophone du groupe étudié ci-dessus et dont les particularités par rapport aux autres pays viennent en partie de la différence d'approche en matière d'administration du territoire entre la colonisation anglaise et celle française.

Malgré cette diversité, on peut tout de même relever quelques points communs : Une dévolution des compétences relativement restreinte et une grande faiblesse des ressources financières au regard des compétences transférées.

Tableau de Décentralisation en Afrique de l'Ouest

Pays	Intermédiaire			Local		
	Nombre	Instance délibérante	Exécutif	Nombre	Instance délibérante	Exécutif
Burkina Faso	45 Provinces *	Conseil provincial élu	Président du Conseil provincial élu en son sein	47 Communes urbaines 75 communes rurales	Conseil municipal élu	Maire élu par le Conseil municipal en son sein
Cameroon				2 communautés urbaines - 11 communes d'arrondissement, - 20 communes urb. - 305 communes rurales	Conseil de communauté élu Conseil municipal élu Conseil municipal élu Conseil municipal élu	Délégué du gouvernement nommé Maire élu dans autres cas sauf dans 11 communes urb. à régime spécial où Délégué du gouvernement est nommé
Ghana	10 régions	Regional coordinating Council, consultatif, composé d'élus et des représentants des services régionaux de l'État	Regional minister nommé par le Président de la République	110 Districts sous trois formes possibles	Instances composées d'élus, du District Chief Executive, de représentants nommés des autorités traditionnelles et groupements d'intérêt locaux	District Chief Executive (DCE) nommé par l'Etat
Côte d'Ivoire	<i>Régions (Prévision)</i> <i>Départements (prév)</i>	<i>Conseil régional composé de représentants élus</i> <i>Conseil régional composé de représentants élus</i>	<i>Président du conseil régional</i> <i>Président du conseil général</i>	2 Districts (Abidjan et Yamoussokro) 196 Communes urbaines <i>Prévision : 400</i>	Conseil du district élu composé des représentants des communes Conseil municipal élu <i>Conseil</i>	Gouverneur de district nommé Maire élu par le Conseil municipal <i>Maire élu par le</i>

Mali	8 Régions	Assemblée régionale composée de représentants élus.	Président de l'Assemblée régionale élu par celle-ci en son sein	<i>communes rurales</i> District de Bamako	<i>municipal élu</i> Conseil du District élu composé des représentants des communes	<i>Conseil municipal</i> Président du District élu par le Conseil
	49 cercles	Conseil de cercle composé des représentants élus	Président du Conseil de cercle	700 communes urbaines et rurales	Conseil communal élu	Maire élu par le Conseil en son sein
Sénégal	10 Régions	Conseil régional élu	Président élu du Conseil rural	Ville (Dakar)	Comité représentatif des conseils municipaux	Maire de la Ville président du comité
				48 Communes urbaines	Conseil municipal élu	Maire élu par le Conseil
				Commune d'arrondissement	Conseil municipal d'arrondissement	Maire d'arrondissement
				320 Communautés rurales	Conseil rural élu	Président du Conseil rural élu par celui-ci en son sein

Responsabilités et obligations des collectivités locales

Dans les faits, il existe, dans le monde, des variations considérables dans l'étendue des responsabilités dévolues aux collectivités décentralisées. Les attributions en matière de programmation, de planification et de gestion des équipements et des services relevant respectivement de l'action de l'État ou des municipalités varient considérablement d'un pays à l'autre.

Cependant, on peut noter quelques constantes : Les services locaux de l'environnement, tels que le ramassage d'ordures, les marchés, l'entretien des routes locales et des chemins, la voirie, les égouts, l'éclairage, les parcs et terrains de jeux, sont presque toujours sous responsabilité municipale.

En revanche, la participation de l'administration locale dans les secteurs suivants peut varier considérablement :

- Les services publics d'eau et d'assainissement sont souvent sous compétence locale mais assurés par des entreprises privées ;
- La fourniture d'électricité (production et distribution) est le plus souvent assurée par une ou des entreprises parapubliques (de moins en moins), privées (de plus en plus) à couverture nationale ; mais on trouve souvent, notamment dans les pays développés, des cas de figure où la distribution de l'énergie est assurée par les collectivités locales.
- Les services sociaux : les autorités locales fournissent souvent les écoles primaires et les dispensaires, et plus rarement l'enseignement secondaire et les hôpitaux ;

- La protection civile : les services de pompiers sont souvent municipaux ; alors que les forces de police le sont moins souvent sauf en Europe et en Amérique du Nord ;
- Les routes nationales (au sens large du terme) peuvent être sous responsabilité étatique, provinciale ou locale ;
- Le logement : propriété ou location - l'aide à l'emprunt-logement ou à l'aménagement des sites sont tantôt une activité municipale, tantôt une activité d'une autorité spécifique ;
- La promotion du développement de l'agriculture et de l'industrie - :c'est habituellement la fonction des ministères de l'administration centrale, des entreprises et des banques.
- Le contrôle et le développement de l'utilisation des terres : habituellement une fonction municipale, mais dans certains cas, la fonction de l'administration provinciale ou des autorités centrales du développement.

De nombreux économistes ont réalisé des travaux visant à conceptualiser le partage des responsabilités entre l'État et les différents échelons des collectivités locales.

En pratique et en ce qui concerne l'Afrique sub-saharienne, la dévolution des compétences aux municipalités n'est pas toujours très précise. Bien des services publics, qui sous d'autres cieux sont du domaine (au moins partiel) des municipalités, relèvent encore bien souvent du domaine exclusif de l'État. De plus, même dans les sphères de compétences reconnues aux municipalités, l'exercice des responsabilités afférentes est souvent formellement partagé avec l'État et les établissements publics, ou bridé par des interférences des fonctionnaires centraux. D'autre part, les possibilités d'initiative sont souvent bloquées par l'insuffisance de ressources tant matérielles qu'humaines.

Le tableau qui suit récapitule quelques services publics, susceptibles d'être sous la compétence partielle ou totale des municipalités et la tendance générale de leur dévolution en Afrique de l'Ouest et du Centre.

SECTEURS	INTERVENANTS
- Habitat	Concessionnaires, Municipalités
- Alimentation en eau potable	Établissements publics, Municipalités (exceptionnel)
- Production et distribution d'électricité	Établissements publics, secteur privé
- Éclairage public	Sociétés de distributions d'électricité, Municipalités, secteur privé
- Assainissement & Ordures ménagères	Municipalités, État, Sociétés publiques et privées
- Enseignements, Formation	État, Municipalités (partiel), privés
- Équipements de santé	État, Municipalités (partiel), privés
- Équipements de Sport, jardins et parcs publics	État, Municipalités

D'une manière générale, il y a lieu de relever certaines insuffisances des politiques de décentralisation telles qu'elles sont menées dans la sous-région.

Très souvent, on ne tient pas assez compte des différences entre collectivités locales de même statut juridique. On a beaucoup dit et écrit sur l'inadéquation entre ressources et responsabilités mais bien peu sur les inégalités entre collectivités locales de même échelon et leurs conséquences en matière de capacités à prendre en charge les responsabilités transférées. En effet, le processus de décentralisation tel qu'il a été mené dans la sous-région a privilégié les aspects politiques. La dimension économique, consistant par exemple à mieux nuancer le partage des responsabilités compte tenu de la taille des municipalités, pour ne prendre que cet exemple, n'est pas toujours ou pas suffisamment prise en compte. Bien souvent, de petites municipalités notamment en zone rurale n'ont pas le potentiel pour prendre en charge des services publics de base dont elles ont la responsabilité en raison de la non-disponibilité de ressources financières suffisantes, de la faible capacité de mobilisation des ressources locales et de l'absence de ressources humaines compétentes.

Il en résulte la nécessité à ce que dans certaines cas, les collectivités locales unissent leurs efforts dans le cadre de **l'intercommunalité** pour la fourniture d'un service social qui leur incombe individuellement. Bien des textes sur la décentralisation prévoient bel et bien le cadre légal de cette intercommunalité mais pas assez de mesures incitatives. Il en résulte que l'intercommunalité ne fait pas encore suffisamment partie de la culture locale municipale dans bien de pays d'Afrique francophone.

Quelques cas de transfert de responsabilités aux collectivités locales

	Education	Santé	Sécurité sociale et bien-être	Logement	Equipements collectifs	Loisir et culture	Services économiques
Ouganda	P	P	P	GC	CL	CL	CL
Senegal	P	P	P	P	P	P	P
Ghana	GC	GC			P	P	P
Swaziland	GC	GC			GC/CL	GC	GC
Zambia	GC	CG/P	P	CL	nd	CL/P	
Zimbabwe	P	P	P	P	CL	P	CL
Belgium {2}	CL	P	P	CL	CL	P	P
France {3,2}	P	P	P	CL	CL	P	CL
Germany {2,5}	P	P	CL	CL	CL	CL	P
UK22 {1,3,2}	P	P	P	P	P	P	P

*Le tableau donne les lieux de transfert des **principales** responsabilités. Il reste possible que dans une catégorie donnée, certaines tâches de moindre importance soient effectuées à un autre niveau.

Les significations des abréviations sont les suivantes : GC=Gouvernement central ; P=Partagé ; CL=Collectivité locale

Source : Fiscal Decentralisation and Sub-National Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision By Papa Alassane NDIR, Jesper Steffensen, Svend Trollegaard Abdoul Wahab BA

