

SÉMINAIRE RÉGIONAL DE L'UE (Nouakchott, 19-22 Mai 2014)

LA DÉCENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE EN AFRIQUE FRANCOPHONE : Quelles stratégies de réponse de l'UE dans un contexte africain et international en pleine évolution?

MESSAGES PRINCIPAUX

Le séminaire régional à Nouakchott a eu lieu dans un contexte africain/international en pleine évolution et de changements majeurs dans les politiques de coopération de l'UE. Les échanges interactifs ont permis aux participants¹ d'explorer comment la décentralisation pourrait servir de véhicule pour obtenir des résultats plus concrets en matière de développement, entre autres par le biais d'une autonomisation croissante des autorités locales.

1. Les premières sessions ont été dédiées à bien contextualiser la problématique de la décentralisation dans la région et au niveau international. Comme ailleurs sur le continent, il y a eu plusieurs vagues de décentralisation en Afrique francophone. Dans les années 1990, l'élan démocratique qui traversa le globe suite à la chute du mur de Berlin, a donné lieu dans de nombreux pays de la région à une redynamisation de la décentralisation. Celle-ci a été poussée par des motivations politiques (= donner plus d'espace au niveau local) et économiques (= exigences des processus d'ajustement structurel). Deux décennies plus tard, le **bilan global** de la décentralisation dans la région paraît **mitigé**.
2. Du **côté positif**, il faut noter l'émergence d'un secteur public local et la mise en place de collectivités décentralisées (élues) pouvant assurer une plus grande proximité de l'Etat par rapport aux citoyens. De nouvelles élites locales se manifestent -avec un intérêt pour le développement local et une gestion des affaires publiques selon les principes de la bonne gouvernance. La décentralisation a également stimulé la volonté des populations à se prendre en main et à s'intéresser à la chose publique autour d'enjeux concrets (comme la délivrance de services publics ou une meilleure distribution des ressources naturelles). La société civile s'implique de plus en plus dans la gouvernance locale et la « voix » des autorités locales –par le biais de leurs associations- prend graduellement de l'ampleur.
3. Si ces évolutions paraissent des « *acquis irréversibles* », force est de constater que dans de nombreux pays **la décentralisation piétine ou semble tombée en panne**. Les indicateurs sont clairement visibles à travers la région : (i) l'adhésion des élites centrales à des réformes sur papier ; (ii) l'introduction de modèles exogènes inadéquats ; (iii) la résistance des ministères sectoriels à une dévolution effective de pouvoirs et ressources ; (iv) des stratégies de mise en œuvre peu réalistes et incohérentes menant à un fossé entre le cadre légal et la réalité ; (v) la reproduction des pratiques de mauvaise gouvernance par les autorités locales qui manquent souvent de protagonisme ; (vii) le manque de confiance des citoyens envers l'Etat à tous les niveaux (reflété par l'incivisme fiscal) ; (viii) l'existence de légitimités concurrentes (par ex. autorités locales et traditionnelles) ; et (ix) une demande sociétale floue en matière de décentralisation.
4. Le contexte international a également beaucoup évolué. Les dernières années on assiste à la **montée en puissance des AL comme acteurs à part entière** du développement et des processus de coopération. Les déclarations d'Accra (2008) et de Busan (2011) ont consacré le principe du développement comme un processus devant impliquer toutes les familles d'acteurs et reconnu la valeur ajoutée spécifique des AL. L'Agenda de Changement de l'UE (2011) entérine les mêmes principes et dans la Communication de Mai 2013, l'UE explicite pour la première fois une politique

¹ Une dizaine de Délégations de l'Afrique francophone étaient présentes lors du séminaire et un pays Anglophone (Ghana). Des experts régionaux et internationaux étaient invités comme personne ressource. En vue de promouvoir un débat multi-acteurs, il y avait également des représentants des AL au niveau continental et national ainsi que des acteurs de la société civile locale.

(ambitieuse) vis-à-vis des AL, le développement local et la décentralisation. Son titre résume bien la nouvelle vision de l'UE : *“Accroître une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement”*.

5. Le séminaire de Nouakchott a offert un cadre propice pour examiner comment cette nouvelle vision globale de l'UE pourrait être traduite dans la pratique en Afrique francophone. **Trois questions clés** ont été au cœur des débats:
 - Comment mettre la décentralisation au service du développement ?
 - Comment libérer le potentiel des autorités locales à promouvoir un développement local inclusif dans des cadres territoriaux appropriés ?
 - Comment les DUE devraient-ils utiliser le nouveau « *GPS politique* » offert par la Communication de 2013, de manière transversale dans la coopération avec un pays déterminé ?
6. Un premier message fort qui s'est dégagé des différentes sessions concerne la **nécessité d'investir plus dans le niveau local**. Malgré la précarité institutionnelle encore très présente, de nombreuses dynamiques de développement peuvent être répertoriées au niveau décentralisé. Comme le disait un participant : *« tout développement est finalement local »*. En outre, l'expérience a démontré que la production de services publics de qualité dépend de l'interaction positive entre les différents acteurs publics et privés concernés au centre et au niveau local. Mais les AL ne peuvent fonctionner comme des *« électrons libres »*. Il faut un cadre légal, institutionnel et financier propice pour permettre leur éclosion. C'est là que réside l'enjeu clef d'une décentralisation au service du développement, qui contribue également à la construction d'un Etat de droit.
7. **Dans quelle mesure s'agit-il d'un agenda réaliste ?** Vu les obstacles et résistances multiples, il y a-t-il des perspectives réelles de changement ? Des **lectures différentes** sont apparues quant à l'avenir des réformes de décentralisation dans la région. Si certains estiment que *« tout est figé »* sur le front de la décentralisation, d'autres insistent sur la nature non-linéaire des réformes qui se caractérisent par des hauts et des bas parfois peu prévisibles. D'autres encore estiment qu'il faut porter un regard plus profond sur les blocages constatés. Derrière la façade, des *« luttes acharnées »* se déroulent entre ceux qui freinent les réformes et ceux qui exigent plus d'autonomie pour le niveau local. Les rapports de pouvoir entre ces deux groupes ne sont pas statiques. Il y a un bouillonnement d'énergies et de demandes sociétales venant du niveau local qui pourraient faire basculer les choses dans le court ou moyen terme.
8. D'autres **fenêtres d'opportunité** ont été identifiées. D'abord, l'existence d'une vision plus large dans la région sur la décentralisation. Celle-ci ne se réduit plus à la dimension technocratique d'une réforme (administrative) de l'Etat, mais englobe désormais aussi la décentralisation comme *« instrument »* pouvant faciliter un développement local/territorial inclusif. Dans plusieurs pays, les enjeux de la décentralisation ne sont plus l'apanage exclusif des acteurs publics au niveau central et local, mais interpellent également la société civile et le secteur privé. De nombreuses AL sont à la recherche de légitimité auprès des populations par le biais d'innovations en matière de gouvernance locale, la dynamisation des territoires ou le plaidoyer pour des politiques nationales/sectorielles plus pertinentes pour le niveau local. Malgré de défis de gouvernance et de capacité, les associations nationales d'AL se structurent et amorcent des dialogues avec l'autorité centrale. D'autres facteurs exogènes peuvent stimuler la demande sociétale pour une décentralisation plus efficace au service du développement, tels que les niveaux croissants d'éducation, l'expression d'une voix citoyenne par le biais des médias sociaux, l'urbanisation galopante et la mondialisation -qui produit paradoxalement un besoin de trouver des repères locaux plus forts.
9. La bonne connaissance et gestion des **dimensions politiques** des processus de décentralisation sont des conditions essentielles pour faire avancer les réformes. La décentralisation n'est pas un processus technocratique mais hautement politique. Il en ressort que les réformateurs internes et externes doivent bien comprendre la logique du *« système »* politique et institutionnel en place dans un contexte déterminé. Ce système est poussé par des coalitions d'acteurs avec des intérêts

spécifiques à garder le contrôle sur la prise de décision et sur les ressources. Il s'en suit que la décentralisation n'aboutit pas nécessairement à donner plus d'autonomie aux AL. Dans la pratique les acteurs au niveau local doivent « *arracher* » de nouveaux pouvoirs et moyens.

10. Les PTF qui interviennent dans de telles arènes politiques ont dès lors tout intérêt à procéder de manière systématique à des **analyses de l'économie politique** des réformes. La valeur ajoutée potentielle de ce genre d'analyses est de (i) mieux comprendre ce qui se passe derrière la façade des discours politiques et cadres formels; (ii) saisir « *qui profite* » du manque de progrès dans la mise en œuvre de la décentralisation et de la non-application des règles; (iii) mettre en carte les jeux d'acteurs, leurs pouvoirs/intérêts respectifs ainsi que le fonctionnement réel des mécanismes de reddition de compte (formels ou informels) existants. Il faut noter que les analyses d'économie politique peuvent se faire de différentes manières. Au-delà des études d'économie politique répondant à des méthodologies précises, il y a également la possibilité de construire des réseaux d'intelligence politique pouvant aider à décrypter les dynamiques de réforme ou de procéder à des analyses intuitives tout au long du processus de mise en œuvre. En outre, il faut reconnaître les limites de tels exercices, comme la capacité à produire de bonnes analyses, de les traduire dans la pratique, de gérer les aspects de « *realpolitik* » qui influencent les politiques de PTFs ainsi que les injonctions contradictoires au sein de l'UE (l'exemple fût donné de la programmation récente, qui a souvent été gérée de manière centralisée au lieu de laisser le choix des secteurs au terrain).
11. Une **application concrète** dans le domaine de la gestion des ressources naturelles (secteur des forêts), a été présentée et discutée en détail². Elle démontre, sur base de données empiriques, que d'importantes ressources locales sont accaparées par des acteurs publics et privés tout au long de la chaîne. L'autonomie accordée par les textes aux AL pour stimuler l'économie locale est ainsi diluée de sa substance. Il s'en suit également que les AL ne sont guère en position de se construire une légitimité comme instance étatique de proximité. Pourquoi les citoyens s'intéresseraient-ils à la chose publique si les AL ne peuvent offrir des services, dépenser des ressources dans la localité et rendre des comptes sur des réalisations concrètes ? Cette question illustre tout le défi d'assurer une **décentralisation de nature démocratique** qui peut servir de base à la conclusion d'un « *contrat social* » entre Etat (local) et société.
12. Dans ce contexte, les participants se sont accordés sur le besoin de consolider les autorités locales comme maillon clef dans le système de gouvernance « *multi-acteurs et multi-niveaux* » mis en place suite aux processus de décentralisation. Le renforcement des AL comme acteurs légitimes et capables, implique la reconnaissance leur **double rôle** comme exécutant des politiques nationales (=leur mandat spécifique) et comme instance représentant une communauté politique locale pouvant prendre des initiatives propres pour stimuler le développement local (= leur mandat général). Toutefois, pour accomplir cette double mission, les AL doivent être dotées d'une certaine autonomie (financière) et pouvoir rendre des comptes aux citoyens. Ces deux notions (autonomie et reddition de comptes) sont au cœur de l'émancipation des AL et déterminent leur capacité d'action. Il s'agit en fait d'assurer la **subsidiarité des pouvoirs** pour permettre la liberté d'administration des AL dans le domaine de leurs « *compétences générales* ». Cela requiert également de bien aligner décentralisation et déconcentration comme processus complémentaires.
13. Pour assurer un socle démocratique au processus de décentralisation et de développement local, **l'implication citoyenne** est clef. Une bonne gouvernance locale requiert non seulement la liberté d'administration des élus mais également la « *liberté individuelle* », c'est-à-dire un espace pour que les citoyens s'impliquent dans la chose publique, expriment des revendications ou demandent des comptes par le biais d'organisations de la société civile ou autres moyens. Dans ce cadre, les participants ont salué la nouvelle politique de l'UE vis-à-vis de la société civile, telle qu'exprimée dans une récente Communication (2012)³. Les changements plus importants concernent la reconnaissance des OSC comme « *acteur de gouvernance* », l'accent mis sur l'amélioration des relations Etat-société (plutôt que sur l'appui à la société civile d'une manière largement isolée) et

² La présentation a été basée sur les travaux du Professeur Jesse Ribot (Université d'Illinois), entre autres au Sénégal.

³ Communication de l'UE: "Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations externes, COM (2012), 492 final.

sur la promotion d'un environnement propice au fonctionnement de la société civile. Cette nouvelle politique pourrait créer des opportunités pour la société civile de s'impliquer de manière plus stratégique dans les processus de construction d'un Etat de droit « *par le bas* » entre autres en aidant les AL à devenir des institutions crédibles aux yeux des populations.

14. Une attention particulière a été donnée au thème relativement nouveau du **développement territorial**. Pour assurer une croissance plus inclusive et une plus grande équité territoriale, plusieurs pays (comme le Sénégal) se sont lancés sur cette voie en explorant des moyens pour territorialiser davantage les politiques publiques. Aussi du côté des PTFs il y a un intérêt croissant pour l'approche territoriale (cette notion a été incluse dans la Communication de 2013 sur les AL). Toutefois, pour éviter la confusion il importe de bien distinguer « *développement local* » et « *développement territorial* ». Ce dernier concept va plus loin dans le sens qu'on ajoute deux dimensions essentielles : (i) l'intégration spatiale dans un territoire donné (càd un développement multisectoriel et horizontalement intégré) et (ii) la perspective multi-niveau. L'approche territoriale du développement consiste à promouvoir un processus dynamique à long terme allant de la base vers le sommet. Il s'appuie sur de multiples acteurs et secteurs, dans le cadre duquel plusieurs institutions et intervenants locaux collaborent pour définir des priorités et planifier et mettre en œuvre des stratégies de développement. La mobilisation de capacités et de ressources supplémentaires privées et collectives dans un territoire donné est un élément clef d'un développement territorial.
15. Tout au long du séminaire, les participants ont discuté les **implications** des évolutions et dynamiques constatées en matière de décentralisation **pour les PTF**. En ce qui concerne l'UE, l'existence d'une nouvelle politique envers les AL oblige encore plus à un réexamen des approches suivies. A maintes égards on semble arrivé à la croisée des chemins. **Deux grandes options stratégiques se dégagent pour l'UE**, reflétant différents niveaux d'ambitions. Une première consiste à donner plus de place aux acteurs locaux (et les AL en particulier) dans les processus de coopération, mais sans pour autant changer les modes de penser et de faire. L'autre option invite l'UE à se repositionner de manière plus fondamentale en intégrant pleinement la dimension locale. Il ne s'agit pas d'idéaliser le niveau local ni de faire de la décentralisation une religion. Le choix primordial est de donner une « *juste place* » au niveau local dans le système de gouvernance en respectant les principes de subsidiarité. Cela implique la construction d'alliances stratégiques avec les acteurs locaux et les AL en particulier. La finalité recherchée par cette intégration plus forte et cohérente des acteurs locaux est d'obtenir des meilleurs résultats en matière de développement, croissance inclusive, gestion des ressources naturelles, prévention de conflits et gouvernance.
16. Un large consensus s'est manifesté pour s'acheminer sur cette deuxième voie. Pour assurer une transition vers une intégration cohérente du niveau local dans les différents secteurs et instruments, certains **principes directeurs** s'imposent tels que : (i) la responsabilité première des acteurs domestiques ; (ii) l'acceptation d'une coopération « multi-actorielle » ; (iii) la construction de relations basées sur la confiance mais exigeantes au même temps ; (iv) la promotion d'une culture de contrats ; (v) l'application d'une approche « processus » et d'accompagnement dans la durée ; (vi) la généralisation des analyses d'économie politiques ; (vii) le droit à l'expérimentation et (viii) l'acceptation de risques.
17. Les participants ont identifié des fenêtres d'opportunité pour des **appuis structurels** par les DUE en portant un intérêt particulier à : (i) l'importance d'un choix stratégique des modalités de financement et de l'aide selon le contexte du pays et les objectifs poursuivis ; (ii) l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans le cadre des appuis budgétaires, par des "approches-projets" ou par un mélange de modalités d'aide ; (iii) le besoin d'un cadre institutionnel propice afin que les AL puissent jouer leur rôle dans la promotion du développement et de gouvernance ; (iv) la nécessité de repenser le développement d'une perspective territoriale et (v) le besoin d'un dialogue politique nourri et élargi.
18. Il a également été reconnu que l'UE est confrontée à des **limites importantes en matière de ressources humaines et de flexibilité opérationnelle**. La devise institutionnelle de « *faire plus avec moins* » n'est pas nécessairement compatible avec des stratégies d'engagement plus poussées

sur des dossiers complexes comme la décentralisation ou avec les AL. Pour gérer ces contraintes, il importe de préciser la valeur ajoutée spécifique de l'UE. Celle-ci se situe surtout au niveau macro, c'est-à-dire dans le dialogue et la médiation politique, l'appui aux réformes structurelles, la mise en place de systèmes de régulation ou dans la promotion de la demande sociétale pour une décentralisation effective. Elle peut également jouer un rôle dans la facilitation d'approches cohérentes et harmonisées de la part des PTFs. En matière de gestion, la coopération déléguée et les partenariats stratégiques offrent des opportunités de soulager la pression sur les ressources humaines tout en restant engagé sur des processus de changement dans la durée.