

## **POUR UNE STRATEGIE COORDONNEE ET CONCERTEE DE COOPERATION**

Cette stratégie met en avant quatre objectifs :

- Traduire dans les projets et programmes l'amélioration des conditions de vie des populations, de l'accès aux services essentiels et du respect des droits fondamentaux ;
- inscrire la coopération dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement ;
- inscrire la coopération dans la dynamique de la décentralisation, du développement local, du renforcement des collectivités locales, de la prévention des conflits, de la démocratie locale ;
- mettre en œuvre une concertation entre les responsables des Etats africains, les collectivités locales africaines et les partenaires de coopération, institutions internationales et agences bilatérales de coopération.

Cette stratégie serait organisée autour de huit propositions :

- Articuler appui à la décentralisation et aide budgétaire
- Organiser la coordination des partenaires de coopération
- Définir les échelles pertinentes
- Assurer le financement du développement local
- Favoriser les coalitions d'acteurs locaux
- Rechercher la cohérence des politiques
- Appuyer la coopération décentralisée
- Mettre en place un processus d'évaluation réciproque

### **A. Articuler appui à la décentralisation et aide budgétaire**

Depuis la fin des années 90, les partenaires de coopération envisagent la réforme du secteur public comme un pilier de leur action en matière de renforcement des capacités, et soutiennent à ce titre le processus de décentralisation, de manière directe (programmes, projets, assistance technique) ou par le biais d'un appui budgétaire global négocié moyennant la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes institutionnelles de la part des gouvernements : les Institutions de Bretton Woods sont engagées de longue date dans ce type d'appui, l'UE également à travers le FED, et de plus en plus de bailleurs bilatéraux (DFID, coopération néerlandaise par exemple).

Dans la mouvance des PSRP, des expériences pilotes d'aide budgétaire multi-bailleurs concertée se multiplient depuis le début des années 2000 : ces PGBS (Partnership Global Budget Support), qui se caractérisent par leur orientation vers la lutte contre la pauvreté (excluant donc logiquement les allègements de dette ou les crédits d'ajustement structurel nouvelle génération qui ont un rôle de stabilisation macro-économique) ont été évalués en Ouganda, Malawi, Rwanda, Mozambique et Burkina Faso.

L'évaluation démontre nettement l'insuffisante prise en compte des réformes de décentralisation dans la conception et la mise en œuvre des PGBS. Bien que le soutien budgétaire global comporte notamment l'objectif de renforcer l'appareil légal, administratif et financier de la décentralisation, il est exclusivement concentré vers le budget national et n'offre aucun mécanisme de soutien direct aux collectivités locales (aide budgétaire affectée, fonds spécial).

Au Rwanda, où la répartition des compétences entre Etat, Provinces et Districts est assez solidement établie, le soutien direct aux municipalités passe par le Fonds budgétaire d'appui aux collectivités locales et le Fonds pour le développement communautaire, deux dispositifs gérés par les Ministères des finances et de l'administration territoriale et dont l'évaluation signale l'insuffisante articulation avec les objectifs de lutte contre la pauvreté. L'évaluation

souligne la nécessité de réfléchir simultanément à l'affectation d'une partie du PGBS à un Fonds spécial, à un engagement plus clair du PGBS en faveur de la décentralisation fiscale, et une plus grande cohérence entre appui à la décentralisation et instruments de l'aide sectorielle.

Au Burkina Faso, où le processus de décentralisation est moins bien ancré du point de vue des bailleurs de fonds, un programme de renforcement des capacités de gestion de l'aide budgétaire a été mis en place parallèlement au PGBS : le gouvernement s'y engage notamment à approfondir les mécanismes de la décentralisation financière. Mais les partenaires de coopération ne souhaitent pas s'impliquer davantage sur le terrain de la décentralisation à travers le PGBS, et souhaitent désormais voir le gouvernement burkinabé afficher une volonté politique claire pour rouvrir le dialogue sur ce point. Le soutien des bailleurs de fonds au processus de décentralisation burkinabé transite donc davantage par des programmes de développement régionalisés (PNUD) ou la formation directe des élus et équipes municipales (SNV, GTZ, UN-Habitat).

La priorité donnée à la lutte contre la pauvreté, la recherche d'efficacité et de rationalisation des interventions et les bons résultats des appuis sous forme d'aide budgétaire pourraient favoriser l'aide directe des partenaires de coopération aux gouvernements locaux et aux municipalités africaines.

Mais les partenaires de coopération sont très peu engagés dans cette voie ; les défiances des partenaires de coopération à l'égard de la capacité de gestion et de la bonne foi des élus sont un frein considérable à une telle évolution.

Dans les faits l'aide budgétaire aux gouvernements peut contribuer à financer le processus de décentralisation depuis l'échelon central mais pénalise plutôt les municipalités dans un contexte où les transferts financiers entre Etat et collectivités locales sont globalement défaillants. L'aide directe aux municipalités est donc confiée à la coopération décentralisée, qui bénéficie surtout aux métropoles et grandes villes.

## **B. Organiser la coordination des partenaires de coopération**

La problématique de la coordination est un mot d'ordre récurrent des bailleurs de fonds internationaux et les PGBS démontrent que cet objectif de coordination est accessible à condition de volonté politique.

L'existence de PSRP, la volonté d'une plus grande appropriation locale des stratégies et les questionnements en vigueur sur l'harmonisation et la coordination de l'aide seront probablement favorables à la multiplication des expériences au niveau des gouvernements, mais il est difficile, pour l'heure, à saisir de réels progrès concernant l'articulation des coopérations en matière de décentralisation et d'appui aux collectivités territoriales.

D'un point de vue général, les partenaires de coopération se posent la question de la coordination de leurs interventions de deux points de vue :

- dans le cadre de la progression de l'aide budgétaire, comme nous l'avons décrit plus haut ;
- dans la perspective de la réforme de leurs instruments d'intervention vers une plus grande cohérence entre stratégies, prises de décision opérationnelles et implémentation (entre sièges au Nord, agences déconcentrées voire opérateurs locaux).

Il s'agit dans les deux cas de maximiser les économies d'échelle (les coûts administratifs de la multiplication des protocoles et des procédures étant jugés trop importants), de faciliter l'appropriation du PSRP par l'ensemble des acteurs du développement, mais aussi de favoriser la mise en place d'instruments uniques d'évaluation des performances des Etats en matière de lutte contre la pauvreté pour mieux sélectionner les bénéficiaires de l'aide et les modalités d'intervention.

La problématique de la mise en cohérence des différents programmes sur le terrain n'est pas une préoccupation majeure. L'appui à la décentralisation et aux municipalités pose pourtant des questions spécifiques :

- celle de la relative concentration des interventions sur un nombre restreint de pays ;
- et, à l'intérieur même des pays, dans les mêmes territoires, les capitales et les principaux centres économiques étant privilégiés.

La coopération décentralisée des collectivités locales et des ONG est encore plus marginalisée des espaces de rencontre des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, en particulier à l'égard des agences de coopération des autres pays que le leur.

L'empilement des programmes, qui tend parfois à une quasi « division du travail » entre bailleurs, comporte de plus le risque d'une faible lisibilité des enjeux nationaux d'ensemble et à un accroissement des inégalités et des déséquilibres.

Il se concilie mal avec l'encouragement à la définition de stratégies nationales cohérentes et définies localement tel que le promeuvent la plupart des partenaires de coopération ; les communes devraient être reconnues comme le centre névralgique de la planification et de la coordination des actions sur leur territoire, reconnaissance qui doit amener les partenaires de coopération à transformer significativement la chaîne décisionnelle et opérationnelle de leurs interventions.

### **C. Définir les échelles pertinentes**

Les processus de décentralisation ont dans la plupart des cas donné lieu à l'institution de plusieurs échelons administratifs, dont la mise en place effective n'est pas généralisée mais qui occupent tous une place spécifique dans la conception d'une nouvelle architecture du système d'action publique décentralisé.

Le soutien aux municipalités, qui représentent le plus souvent l'échelon le mieux stabilisé, occupe la quasi-totalité de l'attention des bailleurs de fonds internationaux. La prise en compte de la région correspond à la volonté de définir une unité territoriale de mise en œuvre des programmes de développement local mais les partenaires de développement travaillent peu à son renforcement administratif et financier (PNUD et UN-Habitat en Afrique du Sud par exemple), alors qu'elle peut être un maillon essentiel de l'organisation territoriale ; « l'enjambement » d'autres échelles de cohérence territoriale peut faire problème dès lors qu'il existe tout un éventail de compétences délaissées par les partenaires de coopération, et pourtant essentielles dans le cadre de l'élaboration et de la conduite de stratégies de développement.

Et quand différents programmes interviennent à des échelles administratives complémentaires, les responsables africains critiquent souvent l'absence de concertation entre les partenaires au développement responsables.

Le rapport entre décentralisation et déconcentration est essentiel, les deux démarches doivent être complémentaires et combinées. La présence de services techniques et administratifs déconcentrés sur l'ensemble du territoire national est une condition indispensable à l'appui des municipalités et à l'effectivité de la réduction de la pauvreté. L'administration territoriale déconcentrée joue un rôle fondamental de conseil et d'appui aux collectivités locales ; elle est également garante de la légalité des décisions et des actions et est un instrument de cohésion, de péréquation et de renforcement des synergies intercommunales au sein de son territoire administratif.

Mais l'accompagnement de la déconcentration administrative par les partenaires de coopération est faible, pour des raisons diverses : faiblesses globale des budgets de fonctionnement de l'administration centrale, crainte de la bureaucratisation, des rentes de situation et tendance globale à la réduction des effectifs de l'administration centrale, approche « local-mondial » des logiques de développement économique, dont la région est

pourtant une échelle d'organisation incontournable (infrastructures, bassins-versants et ressources naturelles, hinterland des villes...) notamment.

La France, sans doute en raison du modèle mixte de décentralisation qu'elle promeut, soutient davantage la déconcentration (Mauritanie, Mali par exemple) mais l'ensemble des bailleurs de fonds néglige cruellement cette dimension essentielle des processus de décentralisation.

Mais la déconcentration ne doit pas correspondre à une nouvelle forme de contrôle étatique sur les communes.

Les incohérences entre stratégies sectorielles développées à l'échelle des ministères centraux (souvent avec le soutien des bailleurs de fonds) et l'approfondissement de la décentralisation, qui dévolue des compétences équivalentes aux communes, posent également problème. La planification locale est encouragée d'un côté, et la planification sectorielle centrale s'opère en parallèle de façon déconnectée des priorités des communes.

Les partenaires de coopération devraient rechercher une plus grande cohérence dans leurs soutiens aux différentes échelles de gouvernement ; c'est la logique de l'accès aux services de base mis en place par les communes qui doit prévaloir sur les logiques sectorielles et l'échelle pertinence de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles est la municipalité, qui doit bénéficier du principe de subsidiarité et décider, en dernière instance, de l'organisation des services et des modalités d'application des grandes orientations sectorielles.

L'inclusion de la réflexion sur la décentralisation africaine dans une analyse plus globale de l'évolution politique de la sous région devrait être mieux intégrée aux interventions des bailleurs de fonds. C'est en effet un aspect cardinal de la constitution des municipalités en acteurs politiques légitimes et proactifs du développement et de la lutte contre la pauvreté.

De ce point de vue le soutien au PDM, à la CGLUA et à toute entreprise de dialogue régional sur la décentralisation est une priorité.

Le renforcement des associations nationales d'élus locaux dans leurs capacités de plaider à l'échelle des Etats et des instances régionales et dans les initiatives de rencontre, d'échanges et de capitalisation des expériences alimenterait très utilement l'appropriation de la décentralisation et de la démocratie locale par les acteurs africains. N'oublions pas que ceux-ci sont amenés à agir localement sur des terrains relevant de problématiques sous-régionales, comme la paix et la résolution des conflits, la protection et la valorisation des ressources naturelles et du patrimoine, la coopération Sud-Sud, la coopération métropolitaine... L'appui à la représentation des élus municipaux dans tous les espaces du dialogue politique régionale et mondial constitue une voie à renforcer.

#### **D. Assurer le financement du développement local**

**75.** La réalisation des objectifs du Millénaire a suffisamment mobilisé les bailleurs de fonds internationaux pour que l'aide publique au développement augmente progressivement depuis 2003 jusqu'à la perspective de 130 Milliards US\$ par an en 2010.

Reste à inventer les stratégies et les procédures qui permettront aux collectivités locales de bénéficier de cet effort et leur offriront des moyens pérennes de construire les services de base assurant une réduction durable des inégalités.

En théorie les collectivités locales africaines combinent :

- des ressources propres : ce sont les produits de la fiscalité locale directe et indirecte (rétrocession de l'Etat), les taxes et redevances contre services rendus et les produits liés à l'exploitation du domaine et des infrastructures ;
- des ressources externes : transferts financiers de l'Etat aux collectivités en accompagnement de la délégation de compétences, financements des partenaires de coopération ou des migrants, investissements privés et accès au crédit

Dans les faits les finances locales africaines sont d'une extrême fragilité et couvrent à peine les dépenses de fonctionnement des municipalités :

- les produits de la fiscalité locale sont très faibles, en raison de capacités contributives mal évaluées et souvent basses, d'un droit foncier complexe qui laisse la main mise à l'Etat et aux opérateurs privés, du coût élevé du recouvrement des impôts et de choix fiscaux inadaptés aux réalités économiques locales ;
- les transferts de l'Etat aux collectivités ne sont pas à hauteur des compétences décentralisées, les bailleurs de fonds conservent le contrôle externe des financements qu'ils octroient dans le cadre de leurs appuis, le système de crédit local est très peu développé.

La mobilisation de ressources au service du développement local doit s'opérer sur la base d'un plan de développement communal défini dans le cadre d'un partenariat étroit entre les institutions municipales et tous les acteurs de la société civile locale. Le débat sur les priorités et les choix qui s'opère tout au long de ce processus de planification participatif est déterminant pour la mobilisation de tous les acteurs dans la dynamique de développement local.

De ce point de vue la plus grande part des opérations d'appui aux collectivités locales africaines ou des programmes de développement local consacrent une attention particulière à la planification participative.

Le financement du développement local doit être pensé dans une perspective de durabilité, de prévisibilité et d'autonomisation des équipes municipales quant à son affectation et sa gestion. Il appelle une analyse précise des potentialités économiques du territoire (lui-même et dans son contexte, avec une attention spécifique aux interactions Urbain/rural) et des activités locales. La structuration d'un modèle de financement durable s'opère en effet dans le cadre d'une dynamique économique valorisant les échanges INTERNES de biens, de productions ou de capital humain.

Deux secteurs sont prioritaires :

- les services de base encourageant le développement humain, qui non seulement permettront la réduction durable des inégalités mais sont également générateurs d'emplois et de revenus pour la commune (taxes et redevances, exploitation des infrastructures...);
- la production locale (agriculture, artisanat, industrie, services...) également pourvoyeuse d'emplois, permettant l'augmentation des revenus des populations locales et assurant ainsi l'augmentation des richesses à redistribuer.

Dans cette perspective, le rôle des partenaires de coopération, agences bi- et multilatérales mais aussi ONG et collectivités du Nord, est particulièrement capital : -

- Les transferts financiers depuis l'Etat vers les communes doivent devenir effectifs ; les partenaires de coopération, dans le cadre de l'appui aux collectivités territoriales, doivent renforcer la capacité d'interpellation et de mobilisation des élus sur cette question. L'accompagnement des réformes décentralisatrices au niveau central doit également intégrer cette dimension, sans toutefois remettre en cause les choix arbitrages budgétaires nationaux ;
- D'un point de vue général, les crédits affectés au développement local dans le cadre des nombreux programmes de développement proposés par les partenaires de coopération devraient être rassemblés dans des Fonds de développement locaux gérés par les équipes municipales. L'engagement des bailleurs fournirait une crédibilité qui permettrait aux communes d'accéder au crédit local, qui pourrait lui-même abonder ces fonds, de même que l'Etat et la commune elle-même. Ces fonds de développement, gérés directement par la commune selon les arbitrages collectifs locaux, financeraient les investissements nécessaires à la création de services de base mais pourraient aussi soutenir l'activité économique locale ;
- L'accès individuel au micro-crédit, par l'intermédiaire de ces fonds communaux ou par l'entremise des ONG locales ou étrangères, doit également être étendu ; il

importe en effet de soutenir en priorité les entrepreneurs de l'économie locale, qui sont contribuables, consommateurs et employeurs ;

Du point de vue de la fiscalité la question est complexe : l'appui des partenaires de coopération à la capacitation des agents administratifs communaux responsables de la collecte et de la gestion fiscale est important. Mais la définition d'une politique fiscale s'opère dans une dialectique National/Local dont l'existence est fondamentale pour qu'elle puisse jouer à la fois son rôle redistributif autant que son rôle incitateur, sans renforcer la concurrence entre territoires et la logique de moins-disant social et fiscal. Du côté des bailleurs de fonds, les études sont nombreuses qui démontrent la nécessité de réformer l'ensemble des systèmes fiscaux africains, calqués sur les modèles occidentaux construits dans des contextes fort différents. Mais la seule réflexion dans une optique de diversification des taxes et d'amélioration du recouvrement (y compris contentieux !) n'est pas satisfaisante :

- la réelle maîtrise du foncier par les communes est un point clé d'une possible réforme fiscale, en ceci que la propriété foncière est reconnue pour donner une image assez fidèle de la répartition des richesses à l'échelle des communes. Les partenaires de coopération, à travers leurs programmes d'appui aux échelons centraux, pourraient s'engager activement dans l'appui à une réelle décentralisation des compétences en la matière.
- La logique d'exonérations fiscales (taxe foncière et professionnelle) aux opérateurs économiques doit être combattue : ce sont des recettes cruciales pour permettre aux communes d'assumer leurs responsabilités en matière de lutte contre la pauvreté.
- L'appui des partenaires de coopération sur le terrain de la fiscalité locale (appui technique, diagnostic local...) peut être précieux mais il doit réfuter toute approche dogmatique et s'opérer sur la base des priorités et des choix nationaux et locaux. Dans cette perspective, une politique fiscale ne peut être efficace que si elle est comprise et qu'elle fait l'objet d'un compromis local. L'appui des partenaires de coopération à l'organisation et au financement du débat budgétaire et fiscal local par la municipalité a autant d'importance que la réflexion sur la fixation des taux et les modalités du recouvrement ;
- L'apport spécifique de la coopération décentralisée entre collectivités territoriales pourrait fournir une valeur ajoutée précieuse si les collectivités du Nord s'engagent activement dans l'échange d'expériences et le renforcement des capacités municipales en matière fiscale.

## **E. Favoriser les coalitions d'acteurs locaux**

La décentralisation et le développement local impliquent nécessairement la réorganisation du pouvoir politique à l'échelle locale, de même que la redéfinition des fondements et des outils de répartition des richesses. A ce titre ils engagent tous les acteurs sociaux de la commune et l'agenda de lutte contre la pauvreté défini par la Déclaration du Millénaire insiste particulièrement sur la nécessité d'impliquer activement tous les acteurs locaux, en particulier les « populations cibles », à la conduite des programmes et des projets.

En ouvrant la définition des stratégies de développement à la participation des populations, les partenaires de coopération ont marqué un pas : la reconnaissance que la démocratie électorale établie formellement à partir d'élections locales n'épuisait pas la construction démocratique et l'avènement d'une nouvelle « gouvernance locale ».

L'empowerment des populations, avant tout pauvres de capacités d'expression et d'influence sociale et politique, s'est imposé comme formule magique : il tend à résumer toute réflexion sur les formes réelles de l'exercice de la domination, les inégalités sociales, leurs histoires et leurs déterminants, sur les différenciations voire les conflits entre différentes catégories de pauvres et de cibles, regroupés par les développeurs sous la bannière a-historique et neutralisante de « communautés locales » ou encore de « société civile ».

Envisagée en extériorité par rapport à l'Etat, cette société civile uniforme est pourtant composée d'acteurs très divers, dont la compréhension des représentations, des intérêts et des rôles respectifs est tout aussi complexe que déterminante pour la construction de consensus locaux.

C'est un véritable défi pour les municipalités que d'initier la construction d'un champ politique local dynamique, démocratique et autonome qui ne se résume pas à l'empilement d'institutions publiques, parapubliques ou privées reliées par l'obligatoire gestion procédurale des divers projets et programmes déroulés par les partenaires de coopération sur le territoire mais sans processus d'arbitrage ni arbitre de l'intérêt général.

A l'échelle des communes, la réussite de la décentralisation et la construction d'un véritable espace public local appellent donc la mobilisation de tous les acteurs polarisant une ou plusieurs dynamiques sociales. Il peut s'agir des jeunes, femmes, autorités religieuses ou traditionnelles, entrepreneurs économiques locaux, institutions bancaires et acteurs locaux du crédit, producteurs, employés, commerçants, usagers des services locaux, associations et ONG locales, intellectuels... et chaque situation fournit un cas de figure original appelant des méthodes et des rythmes différents.

La municipalité n'est pas dépossédée de son rôle de planificateur et d'animateur ; au contraire elle est d'autant plus légitime et forte que ses arbitrages et ses projets correspondent non seulement aux attentes des populations mais qu'ils sont le produit de choix opérés par les acteurs eux-mêmes dans le cadre d'un processus de dialogue et de concertation impulsé par l'équipe communale.

Les partenaires de coopération devraient systématiquement inclure à leurs programmes des méthodes et des outils spécifiques d'appui à la mise en place de ces processus et de ces espaces de concertation qui contribuent durablement à la structuration d'un espace public municipal, en veillant aux effets pervers d'une inflation participationniste institutionnalisée sous la forme de multiples comités consultatifs, de gestion, de concertation... qui peuvent favoriser l'érosion de la légitimité municipale dès lors qu'elle n'est envisagée que comme une instance bureaucratique de coordination administrative.

L'accompagnement de la construction de ces espaces politiques locaux requiert du temps, de la souplesse et une totale ouverture par rapport aux préoccupations et aux attentes des populations, qui peuvent fort bien diverger par rapport aux conceptions des bailleurs ; des structures associatives locales du secteur de l'éducation populaire soutenues par les partenaires de coopération pourraient fort bien prendre en charge cette phase fondamentale de la construction démocratique consistant à informer et expliquer sur les enjeux, les perspectives, mais aussi les contraintes de la nouvelle distribution du pouvoir et des richesses.

Dans des espaces ruraux désertés de longue date par l'Etat, la décentralisation et la création de nouvelles légitimités concurrentes peuvent être perçues comme une « recentralisation »<sup>1</sup> du pouvoir. Dans le cas des groupes structurellement discriminés (les femmes en sont l'exemple le plus cité), la constitution en groupe homogène ne va pas de soi même si les attentes à l'égard de la municipalité peuvent converger. Les appartenances définies en extériorité aux sociétés doivent être questionnées, les solidarités réelles doivent être prises en compte.

A tous ces points de vue les partenaires de coopération disposent de l'expertise et des moyens pour accompagner les collectivités locales dans la conduite du changement social local ; en se gardant de transposer des catégories et des mécaniques préconçues sur les processus locaux, en s'engageant résolument pour l'autodétermination mais en apportant leur expérience, les partenaires de coopération contribueront à la réussite des municipalités dans la réalisation des OMD.

---

<sup>1</sup> PY LE MEUR, « Décentralisation et Développement local : espace public, légitimité et contrôle des ressources », *Coopérer aujourd'hui*, n°34, GRET, Décembre 2003

À l'échelle nationale et régionale, l'organisation des acteurs de la lutte contre la pauvreté et du développement local à l'échelle des Etats et de la sous-région est une étape indispensable à la réalisation des OMD.

L'échange d'expériences, la consolidation de l'expertise citoyenne, le positionnement en tant qu'acteurs structurés et pertinents, capables non seulement de revendiquer des droits auprès des gouvernements nationaux, des instances régionales et des institutions de la régulation mondiale, mais également de participer à la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques locales et nationales, sont progressivement structurant du dialogue politique et social nécessaire à l'enclenchement des processus de développement durable qui réduiront la pauvreté.

L'appui des partenaires de coopération à toutes ces dynamiques, locales, nationales et régionales, est aussi crucial que la poursuite des réformes administratives et légales. C'est bien la structuration d'un champ politique spécifiquement africain, dans la diversité de ses expressions, que les bailleurs de fonds sont appelés à soutenir, à la fois auprès des gouvernements partenaires et dans leurs propres sociétés auprès de tous les acteurs de la solidarité internationale.

Une mention particulière concernant l'appui aux associations d'élus locaux doit être introduite : rares sont les partenaires de coopération contribuant directement à leur renforcement (DANIDA, SNV, Banque mondiale de façon ponctuelle). C'est pourtant un axe particulièrement stratégique de l'autonomisation des municipalités et de la consolidation de leurs capacités à jouer le rôle de moteur de la lutte contre la pauvreté : l'échange d'expériences, la diffusion de l'information, l'institutionnalisation du dialogue avec les autorités centrales, les acteurs sociaux, économiques et politiques appellent des financements spécifiques, mais garantissent l'effectivité de la décentralisation à moyen et long terme. Le soutien au renforcement des espaces de rencontre et de concertation (PDM, CGLUA) à l'échelle africaine s'inscrit dans le même sens.

## **F. Rechercher la cohérence des politiques**

Il est admis que l'engagement des partenaires de coopération dans la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD doit accorder une attention majeure aux processus de décentralisation et de renforcement des collectivités locales.

Mais on est en droit de s'interroger, et l'OMD n°8 (préconisant un partenariat global sur l'aide au développement, le problème de la dette et les politiques économiques et commerciales) y incite, sur la pertinence des actions de promotion de la lutte contre la pauvreté locale dès lors que les politiques budgétaires, économiques ou commerciales globales préconisées (voire imposées) aux gouvernements africains menacent la survie des petits producteurs, des populations marginalisées, détruisent les économies locales et renforcent les inégalités socio-économiques.

Ainsi les politiques de traitement de la dette externe continuent de s'appuyer sur des critères de soutenabilité macro-économique et non sur les besoins financiers liés à la réalisation des OMD, écartant ainsi des initiatives PPTTE puis MDRI des Etats dont la capacité de financement de la lutte contre la pauvreté est lourdement amputée par le service de la dette.

Les politiques commerciales promues dans le cadre de l'OMC ont également démontré leur incapacité à assurer le développement tant espéré de l'ouverture des marchés mondiaux. L'insuffisance des concessions faites par les pays occidentaux et émergents en faveur de la réduction des distorsions et de l'accès aux marchés a beau être l'argument invoqué par les principaux artisans du système commercial international (liste dans laquelle figurent les principaux bailleurs de fonds de l'Afrique), la libéralisation commerciale a d'ores et déjà démontré son potentiel néfaste dès lors qu'aucune régulation publique, nationale ou globale, n'est mise en place.

A l'échelle locale, la recherche de marchés de services pour les multinationales occidentales et la privatisation systématique de tous les services publics présentent également des résultats contestables sur le plan de l'accès de tous aux services de base : l'augmentation des coûts, quand elle était supportable par les populations, n'a pas justifié les investissements promis pour l'élargissement du réseau et l'entretien des infrastructures existantes. La progressivité des tarifs (diminution pour les plus pauvres / péréquation par l'augmentation de la redevance pour les usagers en mesure de payer) n'a pas non plus répondu aux promesses.

Si la pluralité des formules de gestion des services locaux doit rester la règle et s'adapter aux réalités et aux besoins locaux, les choix politiques (accès et coûts) doivent rester de la responsabilité publique. La multiplication des accords de libéralisation des conditions de l'investissement et du commerce des services menacent la capacité des gouvernements locaux à assurer cette fonction cardinale de la lutte contre la pauvreté qu'est la fourniture de services de base accessibles, ce à très court terme.

La responsabilité des bailleurs de fonds est clairement engagée dans ces incohérences : promouvoir la responsabilisation de tous les acteurs locaux dans la réalisation des OMD, les ériger en artisans de leur développement tout en défendant des politiques globales qui se posent directement à l'encontre de ces objectifs relève d'une schizophrénie à laquelle les partenaires internationaux doivent durablement remédier.

### **G. Appuyer la coopération décentralisée**

La coopération décentralisée développée entre collectivités territoriales et/ou avec des ONG joue un rôle très important dans le développement local. Les liens avec l'Afrique sont nombreux, souvent avec des collectivités de l'ancien empire colonial, et l'engagement des acteurs non gouvernementaux dans l'appui aux municipalités se décline à différentes échelles.

La coopération régionale progresse et s'appuie plutôt sur l'existence de relations économiques ; son essor correspond aussi à un arrimage croissant des plus dynamiques des régions dans l'économie mondiale et la recherche d'un positionnement stratégique dans les grandes dynamiques globales qui s'opérerait de façon autonome par rapport aux Etats. L'action internationale des métropoles et des régions connaît un renouveau dont la coopération au développement est l'une des composantes.

La coopération entre collectivités locales s'est largement développée depuis les années 80 ; elle implique des collectivités de rangs administratifs différents, et prend des formes très variables depuis la définition de programmes de développement intégré dont les ambitions et les moyens équivalent à ceux développés par les bailleurs de fonds gouvernementaux jusqu'à des opérations de solidarités locales ponctuelles fondées sur les liens personnels et l'engagement de quelques citoyens.

La réflexion des collectivités en matière de développement et de lutte contre la pauvreté a beaucoup progressé ces dernières années ; de jumelages et de relations amicales marqués par des échanges et des dons réguliers, la coopération décentralisée s'engage de plus en plus sur le terrain du développement local, de la fourniture de services locaux, de l'appui institutionnel, dans une perspective partenariale approfondie.

La nécessité d'orienter plus clairement les objectifs et les modes d'intervention de la coopération entre collectivités locales vers la réduction de la pauvreté, en fonction des priorités et des attentes des partenaires du Sud, est cependant une demande récurrente des partenaires africains.

Malgré ses faiblesses (risques de changements de majorité politique et instabilité des engagements financiers, faiblesse des moyens et de l'expertise dans les petites collectivités, éloignement des circuits de décision de la coopération internationale et déficit d'informations...), elle présente un potentiel très fort, qui pourrait être soutenu non seulement

financièrement mais aussi faire l'objet d'un appui qualitatif : diversification géographiques des partenariats, concertation et mise en cohérence avec les interventions des bailleurs sur les mêmes territoires, échanges de l'information et de l'expertise, formation des équipes municipales aux enjeux de la lutte contre la pauvreté, aux outils de planification concertée, à des méthodes d'intervention plus qualitatives...

Les ONG internationales sont quant à elles investies de longue date dans la lutte contre la pauvreté, bien avant même que celle-ci soit théorisée par les partenaires de coopération puis déclinée en stratégies d'intervention. L'action dans le secteur de l'éducation de base, de la santé primaire, dans des microprojets de développement agro-pastoraux, la micro-finance et le soutien à l'entrepreneuriat local... à l'échelle des communautés villageoises a de longue date contribué à réduire la pauvreté.

La ponctualité des résultats et le renforcement insuffisant des capacités locales, la méconnaissance des contextes politiques et la mauvaise anticipation des effets latents des projets, ou encore la négligence des aspects institutionnels et « macro » du développement... ont par la suite été critiqués mais les ONG ont largement diversifié leurs secteurs et leurs méthodes d'intervention ; elles ont de plus acquis une expérience et une expertise de grande qualité, en même temps qu'elles peuvent souvent se prévaloir de relations de partenariat approfondies avec les associations et les mouvements citoyens ancrés localement.

Le soutien aux organisations de la société civile engagées dans le développement local et travaillant de concert avec les autorités municipales représente donc une attente importante des acteurs africains ; la structuration de coalitions d'acteurs sociaux légitimes et dynamiques à l'échelle des communes ou de la sous-région procédera largement d'un renforcement de leurs capacités d'action et d'interpellation, qui s'appuie lui-même sur l'approfondissement des partenariats avec les organisations citoyennes du Nord.

## **H. Mettre en place un processus d'évaluation réciproque**

Des processus d'évaluation régulière de la progression vers la réalisation des OMD et de l'engagement, quantitatif et qualitatif, des bailleurs de fonds en la matière existent déjà au niveau des institutions de coopération elles-mêmes ainsi qu'au sein du Millenium Projet des Nations Unies. L'OCDE réalise également un travail considérable de suivi et d'analyse des engagements financiers et des pratiques de ses Etats membres.

Il manque toutefois un dispositif permettant d'apprécier l'impact des interventions sur le terrain de la décentralisation et de l'appui aux collectivités quant à l'atteinte des Objectifs du Millénaire.

Une telle évaluation engage l'ensemble des acteurs concernés : les élus locaux bien sûr, les ministres de la décentralisation et des collectivités locales africains, et l'ensemble des partenaires de coopération. Chacun d'entre eux doit pouvoir apprécier l'action des deux autres à la lumière de ses attentes et ses contraintes ; cette évaluation réciproque est une étape indispensable à une meilleure compréhension, à l'amélioration de la coordination, la mise en cohérence des stratégies et des instruments ; elle assurera l'approfondissement durable du partenariat entre Ministres, élus et partenaires internationaux.

*Africités* pourrait être le lieu régulier de présentation et de discussion des ces évaluations croisées, réalisées sous la responsabilité d'une instance paritaire associant élus, ministres et partenaires de coopération.

## **I. Confirmer des engagements financiers ambitieux pour la décentralisation et le renforcement des collectivités territoriales africaines**

Le programme d'actions proposé ci-dessus appelle un financement suffisant et durable, mis en œuvre à travers des outils adaptés aux besoins et aux contraintes de chacun des acteurs (Etats, collectivités territoriales, acteurs non gouvernementaux).

Les promesses engagées par les partenaires internationaux du développement depuis 2000 doivent non seulement être tenues, mais l'orientation de ces crédits vers des programmes et des projets intégrant les différentes composantes de ces propositions doit faire l'objet d'un effort particulier : elle doit viser le soutien équilibré et durable de tous les acteurs compétents (publics, privés, citoyens ou économiques) et en mesure de créer les synergies locales qui réduiront durablement la pauvreté.

L'autonomisation de ces tous ces acteurs, la construction de leurs capacités à se saisir des difficultés et des limites qui les contraignent pour y construire librement et collectivement des réponses adaptées et acceptées par tous, représentent la clé du développement durable en Afrique.