

**AFRICITES V**

**RENCONTRE DE DIALOGUE TRIPARTITE**  
**MINISTRES, MAIRES, PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT**

**NOTE INTRODUCTIVE**

*Novembre 2009*

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>PARTIE I – QUELLES EVOLUTIONS DEPUIS LA RENCONTRE DE DIALOGUE TRIPARTITE DU SOMMET AFRICITES IV DE 2006 ?</b>	<b>5</b>
1. Eléments de contexte sur la décentralisation en Afrique	5
2. Rappel sur les priorités et l'état des lieux de l'appui des Partenaires au Développement en matière de décentralisation en 2006	7
3. L'évolution des préoccupations et du contenu stratégiques de l'aide au développement	9
4. Problématiques récentes du cadre stratégique de l'aide au développement	15
<b>PARTIE II - COMMENT LA CRISE GLOBALE RENOUVELLE-T-ELLE LES STRATEGIES DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT ? PREMIERES PISTES DE REFLEXION</b>	<b>18</b>
1. Etat des lieux de différents éléments : présentation, par ordre alphabétique, de positionnements de quelques Partenaires au développement et illustrations en encadré	19
2. Eléments de synthèse thématique autour des stratégies des Partenaires au développement dans le contexte de crise	32
<b>PARTIE III - ELEMENTS CONCLUSIFS</b>	<b>34</b>
1. Rappel des recommandations et conclusions émises en 2006	34
2. Un renouvellement des problématiques et des défis posés par la crise globale	35
3. L'organisation du développement local participatif à la base de la confiance des populations	36
4. Propositions conclusives	38
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>40</b>

## Introduction

En 2006, le Sommet Africités IV à Nairobi s'était centré sur la contribution des collectivités locales africaines à la mise en œuvre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le rapport préparatoire à la Rencontre de dialogue tripartite soulignait alors que l'approfondissement des dynamiques de décentralisation et le renforcement des collectivités territoriales étaient indispensables pour réaliser les Objectifs du Millénaire et réduire durablement la pauvreté en Afrique et qu'ils devaient se traduire dans les programmes de l'Aide publique au développement (APD).

En 2009, on ne peut que saluer le consensus qui s'est établi progressivement au sein de la communauté des Partenaires au développement, sur le rôle central des collectivités territoriales dans le développement et sur la pertinence de la municipalisation de certains de leurs objectifs et programmes.

Toutefois, la crise globale actuelle, qui se traduit par une aggravation des conditions de vie du plus grand nombre dans tous les domaines, appelle des réformes plus radicales que par le passé. Elle interpelle fondamentalement la manière de percevoir le développement et l'économie.

Les pays africains ont été affectés de multiples manières par la crise financière : impact du recul du commerce mondial, baisse des prix du pétrole et des matières premières, reflux des capitaux, réduction des flux migratoires et des transferts des migrants, incertitudes sur l'aide internationale, tensions foncières accrues. L'Afrique connaîtra inmanquablement de grandes difficultés de balances des paiements, de resserrement de l'emploi du fait du rétrécissement de la demande mondiale et de baisse des rentrées fiscales. Les budgets destinés au paiement des fonctionnaires et à la couverture des besoins sociaux minima se contractent dans de nombreux pays dès cette année. Les dévaluations, semblables à celles de la crise de la dette des années 1980, ravageuses pour le pouvoir d'achat des plus faibles, sont déjà à l'œuvre de façon rampante dans de nombreux pays. Le resserrement du crédit international et des investissements directs étrangers menace. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont promis, dans ce contexte, une aide accrue qui se traduira au niveau de l'APD ; la Chine et d'autres émergents l'ont également fait –ou souhaité– dans d'autres cadres.

Pour que ces évolutions potentielles soient maîtrisées et canalisées, la situation exige que les gouvernements africains se penchent sur ces questions, ensemble et avec leurs Partenaires, pour formuler les mesures à prendre et s'engager à les mettre en œuvre. Le poids des collectivités locales et régionales, collectivement, peut être considérable afin de faire avancer les choses.

La question du financement de l'aide est cruciale. La réponse à celle-ci dépend des résultats des régulations internationales, notamment celles discutées dans le cadre du G20. La crise globale interpelle par ailleurs la communauté internationale sur de nombreuses interrogations de fond : les stratégies nationales de croissance par les exportations, qui semblaient être le modèle de développement recommandé à la suite du succès du modèle asiatique, sont-elles encore pertinentes ? La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement va-t-elle continuer à avoir la priorité dans l'agenda international de coopération ? Quel avenir pour les travailleurs

migrants et leur contribution à la croissance de leur pays d'origine, si les mesures de restriction des migrations vis-à-vis des pays du Sud se pérennisent dans les pays du Nord ? Quelles conséquences sur les emplois dans les Pays en développement du Sud ? Après une période de repli vers les métropoles des pays développés en réaction à la crise actuelle, les investisseurs vont-ils revenir vers les Pays en développement et s'intéresser spécifiquement à l'Afrique ? Quelles réformes de la gouvernance mondiale entreprendre pour favoriser le développement ? Comment les Partenaires au développement vont-ils ajuster leurs stratégies de coopération si la crise globale persiste ? Cette dernière va-t-elle déboucher sur une redistribution des cartes au plan géopolitique, notamment avec l'entrée en scène des grands pays émergents ? Quelles conséquences auront les repositionnements stratégiques sur la pratique de l'aide par rapport au processus de décentralisation et à la place des collectivités territoriales ?

Ces questions devraient être au centre des débats actuels sur l'aide au développement et devront être abordées lors de la Rencontre de dialogue tripartite du 20 décembre 2009 à Marrakech, dans le cadre du Sommet Africités V. Les réponses apportées détermineront les orientations à venir des politiques de coopération avec l'Afrique ainsi que la place qu'y tiendra l'agenda de la décentralisation et du renforcement du rôle des collectivités locales dans la gouvernance des pays africains et de l'ensemble du continent.

La présente note introductive a pour objectif de préparer la Rencontre de dialogue tripartite, en essayant de dresser un état des lieux des stratégies des Partenaires au développement en matière de décentralisation et de renforcement des collectivités territoriales ainsi que les ajustements éventuels au regard de la crise globale. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité mais souhaite servir de base à une discussion constructive entre Ministres, Autorités locales et régionales et Partenaires au développement.

La note introductive est organisée en trois parties : une première partie présente un bilan des évolutions depuis le Sommet Africités IV de 2006, en termes de mise en place et d'approfondissement des politiques de décentralisation en Afrique. La seconde partie traite des stratégies des Partenaires au développement en matière de décentralisation, de renforcement des collectivités territoriales, de développement local et d'emploi : elle fait état de quelques exemples d'ajustement des stratégies des Partenaires au développement compte tenu de la crise globale. Enfin, une troisième partie livre plusieurs pistes de réflexion et de recommandations.

\*\*\*

## **PARTIE I – Quelles évolutions depuis la Rencontre de dialogue tripartite du Sommet Africités IV de 2006 ?**

L'objectif de cette partie est tout d'abord de présenter le contexte actuel de la décentralisation en Afrique et de fournir un bref rappel des priorités de l'appui des Partenaires au développement en matière de décentralisation soulignées lors du dernier Sommet Africités en 2006. Puis, seront abordées plus directement l'évolution des préoccupations et du contenu stratégiques de l'aide au développement et son actualité.

### **1. Eléments de contexte sur la décentralisation en Afrique**

Depuis la fin des années 1980, la décentralisation est devenue une priorité politique affichée par la plupart des gouvernements africains. Sa mise en œuvre effective suit cependant des trajectoires diverses, qui sont pour une large part liées aux contextes historiques et socio-politiques propres à chaque pays. La tendance générale est cependant au choix de la gouvernance locale démocratique, avec la mise en place de collectivités locales administrées par des conseils et des exécutifs élus.

Le premier Rapport Global sur la Décentralisation et la Démocratie Locale (Rapport GOLD, Cités et Gouvernements locaux unis, 2008<sup>1</sup>) pointait, malgré la diversité des trajectoires, des tendances lourdes d'évolution de la décentralisation et de la démocratie locale en Afrique, qu'il n'est pas inutile de rappeler :

- Une augmentation du nombre de collectivités territoriales africaines accompagnée d'une diversification des structures et des échelons territoriaux de la décentralisation ;
- Une évolution du contenu de la décentralisation : conçue au départ comme une technique administrative pour rapprocher les administrations des administrés, elle s'est rapidement dotée d'un contenu plus politique, se traduisant par le transfert d'une partie des prérogatives de pouvoir public à une autre entité que l'Etat central, même si cela se fait de manière très diversifiée selon les sous-régions ;
- Un accroissement des responsabilités des collectivités territoriales dans de nombreux pays, bien que cela soit rarement le corollaire d'un transfert réel de capacités en termes de moyens financiers et de ressources humaines ;
- Un allègement, très inégal selon les pays, des contrôles exercés par le pouvoir central sur les collectivités territoriales et leur recentrage sur un contrôle de la légalité et *a posteriori*.
- La reconnaissance de la responsabilité première des collectivités territoriales dans la fourniture des services de base aux populations et de la possibilité de recourir au secteur privé ou associatif pour exercer cette responsabilité pour un grand nombre de services tels que le traitement des déchets, l'eau et l'assainissement, ou les transports urbains ;
- Le développement d'une dynamique de constitution de réseaux nationaux ou régionaux de collectivités territoriales pour leur permettre de parler d'une seule voix, et d'en augmenter le volume et la compétence sur tous les enjeux de développement aux plans national et continental.

---

<sup>1</sup> A télécharger en français à l'adresse :

[http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/gold\\_report\\_fr.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_fr.pdf);

en anglais à l'adresse : [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/gold\\_report\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_en.pdf)

Si l'on peut aujourd'hui arguer d'un approfondissement formel de la décentralisation en Afrique, il n'en reste pas moins que son degré et les différents échelons territoriaux continuent de porter la marque des différentes traditions administratives héritées des périodes de construction centralisée des Etats nouvellement indépendants. Cela induit une diversité de situations à plusieurs égards : contenus des politiques de décentralisation ; autonomies réelles en termes de définition des ressources locales propres ; conditionnement des transferts de l'Etat central et limitation des marges de manœuvre quant à leur utilisation ; attributions exécutives des maires ; répartition des compétences exclusives, partagées ou encore « concurrencées » par l'intervention de l'Etat central ; réticences des ministères sectoriels à accepter le transfert de certaines de leur compétences aux collectivités territoriales malgré les dispositions définies par les lois de décentralisation ; difficultés pour les collectivités d'accès à l'emprunt et au marché financier, etc.

En découlent des revendications là aussi diversifiées, par exemple la suppression de l'unicité de caisse pour plus d'autonomie de gestion des ressources financières dans les pays francophones ou l'institution de maires exécutifs, et non plus cérémoniaux, avec allongement de la durée de leur mandat, dans les pays anglophones.

En outre, le Rapport GOLD de 2008 met en exergue la question cruciale du positionnement stratégique des Partenaires au développement. Comme nous allons le voir, la priorité accordée à l'aide budgétaire peut restreindre la possibilité, pourtant voulue par les textes et les nouvelles dispositions des agences d'aide, d'une contribution des collectivités territoriales à la définition et à la mise en œuvre des politiques nationales sectorielles, et retarder de ce fait même leur territorialisation. Passer de la déconcentration à une décentralisation véritable est une étape pas encore nettement franchie dans de nombreux pays. Par ailleurs, la question des transferts financiers en adéquation avec les compétences exercées se pose avec acuité : sans modalités de mise en place de ressources propres, la marge de manœuvre des collectivités est restreinte. Or, dans bien des cas, la fiscalité locale reste encore trop faible et trop contrôlée, de façon plus ou moins directe et poussée, par l'autorité centrale.

Au cours de la période de crise globale actuelle, ces difficultés ont tendance à s'exacerber dans les pays africains. Dans une majorité de pays, l'élection directe des autorités locales et régionales n'a pas été suivie –ou trop peu- de l'accroissement réel de leur champ d'action politique, le transfert de compétences demeurant trop limité.

Par ailleurs, il convient également de noter que la priorité politique affichée en faveur de la décentralisation et sa traduction dans la mise en place de collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière se double d'une autre priorité, également affichée par les Etats africains, en faveur de leur intégration de ces Etats dans des ensembles régionaux supra-étatiques, dans l'objectif de réaliser l'unité du continent. Ce double mouvement de décentralisation et d'intégration régionale change fondamentalement la gouvernance des Etats, ce dont beaucoup de décideurs africains et la plupart des responsables des agences de coopération n'ont pas encore pris l'exacte mesure. Le fléchage des programmes de coopération prioritairement sur le niveau national est donc appelé à évoluer pour tenir compte de ce nouveau paysage institutionnel.

## 2. Rappel sur les priorités et l'état des lieux de l'appui des Partenaires au Développement en matière de décentralisation en 2006

Le thème du Sommet Africités IV était « construire des coalitions pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement au sein des collectivités locales africaines ». Une attention particulière a donc été portée sur l'inscription de la lutte contre la pauvreté dans les stratégies de coopération avec l'Afrique.

Méthodologiquement, Africités IV a pensé la démarche de lutte contre la pauvreté prioritairement autour de l'élargissement de l'accès aux services de base pour le plus grand nombre. En second lieu, compte tenu du développement des compétences des collectivités territoriales induit par l'approfondissement des processus de décentralisation (éducation, santé, infrastructures locales, développement économique...), les collectivités locales et régionales se trouvent occuper une position stratégique d'impulsion, de planification et de réalisation de ces services de base et de la mise en œuvre des OMD qui les sous-tendent. Le succès des objectifs de réduction durable de la pauvreté en Afrique est en conséquence conditionné par les progrès de la décentralisation et du renforcement des capacités des collectivités territoriales.

Les dispositifs d'élaboration des stratégies et politiques de lutte contre la pauvreté tels que déclinés en objectifs par la Déclaration du Millénaire se sont imposés à l'échelle du continent, des institutions financières internationales, des agences de développement et des gouvernements. Leur ancrage dans les pratiques des collectivités territoriales et dans le débat politique local a connu un succès moindre, quoique relativement significatif. Dans certains pays africains, les collectivités territoriales ont été invitées à s'associer au processus de préparation des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), au même titre que les autres acteurs. Mais dans les faits, l'association des élus et collectivités à la définition des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté est souvent demeurée marginale, en tout cas bien moindre que celle des Organisations non gouvernementales ou du secteur privé.

Pour apporter les correctifs nécessaires aux stratégies nationales de développement encore largement centralisées du point de vue du partage des responsabilités d'élaboration et de mise en œuvre, les acteurs du développement et les Partenaires de la coopération se sont mobilisés pour améliorer les modalités de gouvernance locale afin d'assurer le lien entre décentralisation, gouvernance locale et *empowerment* des pauvres.

Le soutien au triptyque « Décentralisation - Gouvernance locale - Développement local » théorisé et partagé par les Partenaires au développement est motivé comme suit :

- La décentralisation permet de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des populations tenant compte des contextes locaux ; elle favorise donc l'efficacité de l'aide au développement ;
- L'amélioration de la gouvernance locale est une condition nécessaire à la lutte contre la corruption et à la prise de responsabilité qui favorise l'appropriation des programmes et projets de l'aide au développement ;
- La mobilisation des communautés et la valorisation du capital social ont des chances supérieures de réussite quand elles sont initiées au niveau local ; intervenir au niveau local doit donc devenir un des axes d'action des Partenaires au développement.

En 2006, le rapport préparatoire à la Rencontre de dialogue tripartite notait que, bien que le cadre d'analyse d'ensemble reliant décentralisation et lutte contre la pauvreté soit partagé par les Partenaires de coopération, les approches concrètes étaient assez différentes, façonnant des modes d'intervention diversifiés concernant le renforcement de la décentralisation et des collectivités territoriales. Il était souligné que, contrairement à ce qui se passait auparavant, la décentralisation et le renforcement des capacités des collectivités territoriales devenaient l'un des principaux objectifs des programmes de coopération, et n'apparaissaient plus comme un volet parmi d'autres.

Dans ce type de programmes, il était pointé que l'échelle communale devait être privilégiée, en tant que collectivité décentralisée dont le transfert juridique et administratif des compétences était, en règle générale, le plus abouti. L'attention était toutefois appelée sur l'émergence d'autres niveaux de gouvernance territoriale observée dans nombre de pays africains. On notait également la montée des métropoles urbaines et villes secondaires dans les programmes des Partenaires au développement, le plus souvent à travers des volets spécifiques de programmes de développement urbain. Les partenaires internationaux de coopération soutenaient activement l'approfondissement des processus démocratiques locaux à travers l'appui à l'organisation d'élections municipales, le renforcement des capacités des équipes municipales et l'appui à la participation de la société civile dans toutes les étapes de planification et de gestion du développement local.

Une des composantes essentielles de l'action des partenaires de coopération concernait le soutien aux réformes administratives nécessaires à la mise en place d'un cadre de décentralisation effectif : réformes juridiques en vue de la création progressive d'un droit des collectivités locales (en particulier sur des questions telles que le foncier, la fiscalité ou les marchés publics), réforme et/ou consolidation du système de transferts financiers entre Etat et collectivités, coordination de processus territorialisés de planification de la lutte contre la pauvreté, accompagnement des Ministères concernés dans la réforme des services et des outils administratifs, etc.

Concernant la capacitation des collectivités locales, l'appui des Partenaires de coopération intervenait à deux niveaux : sur l'amélioration de la fourniture effective de services publics locaux et sur le renforcement de la transparence et la qualité de gestion des administrations locales. Dans ces deux domaines, les interventions se proposaient de former les équipes des administrations territoriales aux méthodes de programmation et de gestion participative du développement local et portaient également une attention prioritaire à la question fiscale. Les formations courtes, orientées sur les aspects techniques restaient la méthode privilégiée, au détriment d'approches qualitatives et de plus long terme sur l'économie locale ou les conditions et les formes du dialogue politique local par exemple. Peu d'efforts ont été consacrés à la structuration des métiers des collectivités locales et à la labellisation des formations proposées, ce qui n'a pas contribué à consolider le professionnalisme des dites administrations territoriales.

Globalement, malgré les avancées signalées, les systèmes de gestion et de financement des territoires en Afrique se sont donc peu transformés au regard des défis qu'ils ont pourtant à affronter. Les mesures prises en termes de déconcentration et de décentralisation peinent à produire leurs effets alors que les conséquences de la crise globale se font de plus en plus sentir au niveau des populations locales, surtout les plus pauvres. Le dédoublement des centres de décision ou la multiplication des interlocuteurs du gouvernement ne sont pas forcément des traductions d'un



approfondissement de la décentralisation. En outre, la réduction des marges de manœuvre fiscales et budgétaires, à tous les échelons territoriaux, entraîne des tendances centralisatrices.

Or, plus que jamais, pour sortir de la crise et aller vers plus d'efficacité de l'aide au développement, c'est de la mise en place d'un véritable principe de subsidiarité dont on a besoin, à savoir une attribution des compétences –et des moyens- à l'échelon territorial le plus à même de les exercer, et non d'un simulacre ou d'une parade aux responsabilités de chacun.

### 3. L'évolution des préoccupations et du contenu stratégiques de l'aide au développement

#### **De l'aide projets à l'aide budgétaire**

Jusqu'aux années 1980, un traitement séparé des budgets d'investissement et de fonctionnement était en vigueur. Les Etats n'inscrivaient pas au budget l'ensemble des dépenses d'investissement ; en réalité, les financements extérieurs n'étaient pas assimilés à de la dépense publique. Ce traitement séparé des projets et des dépenses des administrations, désigné par le terme de « dualité budgétaire », avait façonné les systèmes de gestion de nombre de pays africains en entérinant l'existence de plusieurs « arènes » d'accès aux ressources, notamment selon leur provenance (financement des projets par l'extérieur *versus* ressources nationales).

Le système de dualité budgétaire a généré des corps de métiers différents. D'un côté, les planificateurs en charge de la programmation et du suivi des projets, qui sont liés aux agences d'aide et aux activités de coopération, et qui forment les contingents des ministères de l'Economie et de la Planification. De l'autre, les « budgétaires », qui sont des techniciens des finances publiques et qui traitent les fonds qui empruntent les canaux du Trésor public, relevant quant à eux des ministères des Finances. Les Déclarations de Paris et d'Accra du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) semblent faire pencher la balance vers les budgétaires, puisque la communauté internationale privilégie désormais l'aide budgétaire dans sa coopération avec les Etats africains, arguant à juste titre que cette dernière permet une meilleure appropriation des flux d'aide. Cette tendance est toutefois en butte à des interrogations récurrentes sur l'efficacité de l'aide, la traçabilité de cette dernière étant désormais nettement moins facile que dans la période précédente où l'aide ciblait essentiellement des projets de développement. La question de l'impact de l'aide budgétaire est soulevée en particulier par les collectivités territoriales qui réclament une territorialisation des politiques sectorielles afin d'améliorer la mesure d'impact des flux d'aide sur les populations. Ces mêmes collectivités insistent pour qu'une part plus significative de l'aide publique au développement soit véhiculée en suivant les mécanismes de la coopération décentralisée, qui favorise l'apprentissage par les pairs et inscrit les programmes d'aide dans une perspective de long terme.

L'approche stratégique des politiques de développement, forte de l'impulsion donnée en 1996 par l'initiative PPTTE (et PPTTE II en 1999), et son accent sur les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, affiche l'ambition de renouveler entièrement la gestion de l'Etat dans les Pays en

développement<sup>2</sup>. Le changement d'outils s'inscrit dans le glissement vers une instrumentation issue de préceptes du *new public management*. Joseph Stiglitz, ancien chef économiste à la Banque mondiale, considère que le développement vit en ce tournant du siècle sa révolution managériale par l'*accountability*<sup>3</sup>. Au technicisme de l'ajustement, succède une nouvelle approche fondée sur les partenariats, la participation et les approches stratégiques. L'appropriation devient un maître mot, symbolisée par le principe du « pays bénéficiaire sur le siège du conducteur » (« *beneficiary country on the driving seat* »). Concrètement, il est attendu que les administrations se réorganisent pour élaborer, mettre en œuvre et suivre leurs propres stratégies de développement en réhabilitant et en développant leurs capacités de planification, de gestion budgétaire et de suivi statistique afin d'atteindre des objectifs qu'elles se sont fixés en matière de pauvreté, de résultats sociaux, de croissance, etc. Les stratégies de développement entérinent donc une phase où le principe de bonne gouvernance est vu comme une condition centrale du développement. Elles reposent sur des actions de réforme et de renforcement des capacités de l'Etat explicitement mises en avant par la Banque mondiale<sup>4</sup>.

A partir de 1997, la production de normes et codes de bonnes pratiques, en édictant des critères de transparence en matière de gestion des finances publiques, connaît un nouvel essor. En 1999 sont lancés les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Des recettes apparemment simples y sont proposées pour inclure la gestion des secteurs sociaux dans une approche en continuité avec le pilotage macro-économique utilisé pendant l'ajustement. Bien qu'exprimé en termes simples et clairs au prime abord, le schéma défini représente un programme de travail titanesque : fonder l'action publique sur un diagnostic de la pauvreté, justifier la sélection des actions publiques par leur impact prévu sur la pauvreté, décliner des objectifs prioritaires, définir des indicateurs statistiques qui permettent de quantifier ces objectifs et évaluer les coûts des politiques. Les Cadres stratégiques présentent ainsi de manière codifiée un diagnostic économique et social de la pauvreté dans ses aspects dits multidimensionnels. Ils contiennent une définition des priorités nationales (développer l'accès au système éducatif, accélérer la croissance...) et un programme d'actions sur trois années au moins, avec une série d'indicateurs statistiques permettant de suivre les progrès dans la mise en œuvre de la stratégie.

Les CSLP doivent servir de référence pour les politiques nationales, mais aussi pour le soutien des Partenaires et pour la coordination de l'aide. L'aide internationale s'est ainsi trouvée conditionnée par leur mise en œuvre.

Les CSLP sont à l'image des questionnements les plus aigus des réformes budgétaires dans le monde entier depuis vingt ans. Le processus est donc itératif. Les *Joint Staff Assessments* (JSA) préparés par la Banque mondiale et le FMI sont mis en place pour faire le point chaque année sur l'avancement du processus à l'aune d'une grille préalablement définie. Les rapports produits servent en particulier à évaluer dans quelle mesure un CSLP est apte à constituer la base de la mise en œuvre des réductions

---

<sup>2</sup> S. Maxwell, « Heaven or hubris : reflexions on the new "new poverty agenda" », *Development Policy Review*, vol. 21, Londres, 2003, pp. 5-25

<sup>3</sup> J. Stiglitz, « Towards a new paradigm for development : strategies, policies and processes », communication à la CNUCED, 1998 *Prebisch Lecture*, Genève, 1998.

<sup>4</sup> Voir J. Stiglitz, « Towards a new paradigm for development... », art. cité. Voir aussi Banque mondiale, *World Development Report 1997 : the State in a Changing World*, Washington DC, 1997 ; International Monetary Fund et Banque mondiale, *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach : Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, Washington DC, 2005.

de la dette dans le cadre de l'initiative PPTTE. Ils sont aussi, plus simplement, des instruments de dialogue.

### **L'analyse des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et leur réforme pendant les années 2000**

L'Afrique amorce son entrée dans l'ère de la lutte contre la pauvreté de manière paradoxale. Les CSLP et la nouvelle approche de l'aide ont deux conséquences fondamentales mais rarement considérées. D'une part, l'aide budgétaire s'accroît effectivement avec l'avènement du CSLP, en volume et en proportion de l'aide déboursée ; d'autre part, l'initiative PPTTE permet un accroissement des capacités de financement national du budget d'investissement. La conjugaison des deux éléments conduit à l'accroissement de la part d'investissements financée sur ressources budgétaires, et donc à une importance accrue des procédures du budget d'investissement. Dans le même temps, pourtant, l'intérêt pour les procédures de programmation de l'investissement chute au profit des techniques de gestion axée sur les résultats, qui font appel à de nouveaux instruments. L'approche du développement glisse vers une approche budgétaire plus que planificatrice, alors même que l'instrument du programme d'investissement public est fortement sollicité. Les nouveaux paradigmes incitent à de nouveaux produits, visant à transformer le système de gestion des finances publiques.

A compter de 2003, le PEFA (*Public Expenditure Financial Assessment*)<sup>5</sup> accorde une grande importance à la « budgétisation fondée sur les politiques nationales », conformément aux doctrines inspirées de la gestion axée sur les résultats. Il vise l'intégration des stratégies nationales au budget : existence de politiques sectorielles, de calendriers budgétaires permettant leur prise en compte dans le budget, unicité de celui-ci, techniques de prise en compte budgétaire des politiques à moyen terme... Les échelles de notation font référence les unes aux autres : le PEFA peut servir pour établir la notation CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*), qui servira à son tour pour l'appréciation faite dans le suivi de la Déclaration de Paris, qui elle-même statue sur l'opérationnalité de la stratégie de développement d'un pays. Faisant office de certification, ces notations forcent les réformes du secteur public dans le sens d'une gestion axée sur les résultats. Les dernières versions du CPIA de la Banque mondiale de décembre 2007 conduiront à la détermination des montants des fonds alloués par l'Association internationale de développement (IDA)<sup>6</sup>.

Jugé en contradiction avec l'objectif d'appropriation, le dispositif des CSLP est réformé à partir de 2004. Les JSA ne porteront alors plus le nom d'évaluation (*Assessment*), mais de « note de conseil » (*Advisory note*)<sup>7</sup>. Par ailleurs, afin de guider les pays dans cette gigantesque entreprise de réforme impulsée par Washington, le « Livre de référence des CSLP » (*PRSP Sourcebook*) de la Banque mondiale consigne des lignes directrices pour l'élaboration des cadres stratégiques. Elaboré au fil des expériences de mise en œuvre des CSLP, ce document présente des préconisations sur l'ensemble du champ des politiques publiques, de la santé à la réforme des finances publiques en passant par la

---

<sup>5</sup> Pour une présentation de l'instrument, voir Secrétariat PEFA-Banque mondiale, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Washington DC, juin 2005. Pour le Burkina, voir l'évaluation pays, Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA*, Ouagadougou, avril 2007.

<sup>6</sup> Questionnaire utilisé pour les notations CPIA :

<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2007Questionnaire.pdf>

<sup>7</sup> Des modifications sont apportées aux méthodes d'évaluation. Il est considéré inadéquat que la Banque Mondiale et le FMI jugent de la qualité du processus de participation : celui-ci continue à être « acté » mais n'est plus évalué dans les nouvelles versions des JSA.

protection sociale, les infrastructures ou la participation. Une immense entreprise de revue des politiques publiques est ainsi demandée aux administrations de tous les pays souhaitant bénéficier de l'annulation de leur dette.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide<sup>8</sup>, entérinée en 2005, reprend des principes déclinés dans la notion de « stratégie nationale de développement orientée sur les résultats », qui est née en 1998 au sein du programme du *Comprehensive Development Framework* (CDF) de la Banque mondiale. Elle définit une stratégie opérationnelle selon des critères précis<sup>9</sup>. L'examen annuel des stratégies nationales est alors réalisé selon une approche normative qui analyse si un pays effectue ou non des progrès vers l'opérationnalité. Jusqu'en 2005, ce travail était effectué dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre du CDF. Peu de pays étaient jugés bien avancés : en 2005, seuls sept pays sur les 59 ayant développé des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté étaient considérés avoir des stratégies de développement opérationnelles<sup>10</sup>. Ce chiffre a relativement peu progressé depuis, se situant autour de 20 % en 2007<sup>11</sup>. Et, depuis 2006, l'évaluation des progrès vers l'opérationnalité est conduite dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, à l'attention de l'ensemble des bailleurs qui s'en servent pour juger de l'opportunité d'accroissement de leur aide budgétaire.

Notons que la Déclaration de Paris engage les Etats récipiendaires de l'aide dans une logique de responsabilité mutuelle avec leurs partenaires et à conduire les réformes de la gestion publique nécessaires à une exécution de l'aide dans de bonnes conditions. En échange d'un alignement de l'aide sur les politiques nationales, du passage -autant que possible- à une aide budgétaire utilisant les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de la mise en œuvre des engagements concernant les montants de l'aide, les pays récipiendaires doivent élaborer des stratégies, fiabiliser les systèmes de gestion des finances publiques et assurer la participation de toutes les parties prenantes.

Il faut souligner que les approches ci-dessus accordent très peu d'intérêt à la perspective régionale des agendas de coopération. Or, le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) a été mis en place en 2001 pour inscrire des propositions stratégiques pour l'Afrique dans une perspective continentale et promouvoir un cadre socio-économique intégré pour son développement. Le NEPAD avait été unanimement salué en son temps comme une avancée du

---

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

<sup>9</sup> « An operational development strategy refers to a prioritized outcome-oriented national development strategy that is drawn from a long-term vision and shapes a country's public expenditures. Three criteria are used to assess whether a country has such a strategy :

– *unified strategic framework* : the country has a coherent long-term vision with a medium term strategy that is derived from that vision and tied to sectoral and local development strategies.

– *prioritization*: the country has development targets linked to a holistic and balanced set of long-term goals. Medium-term actions identified in the national development strategy are tied to these targets and follow a well-sequenced path.

– *strategic link to the budget* : the country has the fiscal resources and capacity to operationalize the strategy, including feeding back data on progress into strategy revisions and the budget. » in *Results-based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead*, Banque mondiale, décembre 2007.

<sup>10</sup> Voir Banque mondiale, *Comprehensive Development Framework Progress Report : Enabling Country Capacity to Achieve Results*, Washington DC, 2005, et *Results-Based National Development Strategies...*, *op. cit.*

<sup>11</sup> Voir Banque mondiale, *Aid Effectiveness Profile for Burkina Faso*, Washington DC, décembre 2006, et OCDE, *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre*, vol. 2, 3e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra, septembre 2008.

*leadership* africain dans la considération d'une voie africaine du processus de développement du continent. Il est remarquable que les nouveaux outils de gestion de l'aide ignorent pratiquement la dimension continentale de l'aide au développement malgré le bon accueil réservé au NEPAD. Ceci explique en partie pourquoi, malgré son intérêt indéniable, le NEPAD a du mal à décoller.

#### UN EXEMPLE RECAPITULATIF

##### REPONSES NORMATIVES ET « IMPASSE » DU PROCESSUS CSLP AU BURKINA-FASO

En 1999, le Burkina-Faso s'engage dans la rédaction du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Les techniques sont mises en œuvre, les recommandations et principes appliqués. Mais de nombreux tâtonnements et instabilités sont constatés dans les choix de composition des documents, dans les structures institutionnelles ou encore dans les instruments quantitatifs employés : les solutions adoptées ne s'avèrent pas satisfaisantes pour programmer et suivre les politiques publiques. Le flou des recommandations conduit en réalité à de multiples tentatives techniques, réformes et négociations associant administrations nationales et bailleurs dans la recherche perpétuelle d'un CSLP opérationnel. Certains facteurs poussent inexorablement à réformer, comme la mise en œuvre des aides budgétaires et la réforme de la gestion des finances publiques. Mais la confiance dans les principes fondateurs s'érode et, fin 2008, soit presque neuf années après son démarrage, l'approche des Cadres stratégiques se voit radicalement remise en cause.

Avant 2004, dans la logique de la réforme de l'aide et de l'appropriation, il était attendu que le dialogue entre Etat et bailleurs porte sur les orientations stratégiques et que le suivi soit effectué par des indicateurs statistiques mesurant l'atteinte des résultats. En particulier, il était attendu que le suivi ne soit plus réalisé par le biais de conditionnalités, comme lors de l'ajustement. L'Etat était alors jugé sur la mise en œuvre de mesures précises exigées par des bailleurs. Par exemple, on pouvait soumettre l'aide à la création de directions régionales dans l'éducation ou à la construction d'un nombre donné d'écoles. Les taux d'exécution des fonds, censés attester la capacité à mettre en œuvre l'aide, sont également bannis des dispositifs de suivi, car relevant d'une logique dite « de moyens » et non « de résultats ». Ainsi, le premier CSLP est élaboré selon la technique dite des cadres logiques. Pour chaque axe, il présente de manière très globale les objectifs visés (par exemple atteindre un niveau donné de scolarisation) et les actions nécessaires pour les atteindre (par exemple mettre en œuvre de manière satisfaisante le programme de construction d'écoles). Le premier cadre stratégique ne dresse pas de liste d'actions contraignantes. En revanche, il cherche à prouver que les orientations sont bien respectées dans la pratique, en faisant état des projets d'investissement figurant dans le programme d'investissement public (PIP).

Alors que cette approche avait été jusque-là fermement défendue par la Commission européenne, le dispositif est jugé inopérant à compter de 2003. Un ensemble de bailleurs, dont la Banque mondiale et la Délégation de la Commission européenne, font alors front pour faire évoluer la méthode retenue par le CSLP. En réponse, un Programme d'actions prioritaires (PAP) est mis en place pour le second cycle de programmation du CSLP 2004-2006. Ce mouvement est un retour en arrière par rapport à la logique de suivi par les indicateurs, mais il est jugé indispensable pour avoir une prise sur la conduite des politiques. Le cadre logique fait alors progressivement place à des matrices d'actions et de mesures dites prioritaires. Il s'agit par exemple pour l'Etat de s'engager à conduire une étude donnée, à procéder à la mise en œuvre d'une stratégie donnée, voire à construire des centres de santé dans une région donnée... Ces mesures, spécifiées, sont accompagnées de calendriers de réalisation. Le PAP est constitué d'une importante série de documents. Il inclut un bilan de la mise en œuvre de la stratégie sur l'année précédente, la matrice des actions prioritaires, un programme d'investissements publics traduisant les actions en matière d'investissements publics, une matrice

d'indicateurs statistiques de synthèse et, progressivement, des matrices d'indicateurs sectoriels. Les instruments se multiplient donc pour faire le lien entre les orientations stratégiques annoncées par le CSLP et les méthodes de programmation et de suivi de l'action publique.

Pourtant, malgré ces instruments multiples, les liens avec les investissements publics et les projets effectivement conduits demeurent ténus. Nombre de mesures inscrites au CSLP restent mal cernées, sans lien certain avec les actions publiques effectivement réalisées. Dans ces conditions, l'évaluation des coûts des programmes d'actions du CSLP est un casse-tête et leur suivi reste évidemment très contingent. L'introduction du PAP en 2004 se révèle donc rapidement problématique au plan technique, perdu dans un flou programmatique et stratégique. Des Commissions sectorielles et thématiques (CST) sont constituées. Elles doivent se réunir régulièrement, produire les rapports, préparer les programmes d'actions et les matrices d'indicateurs. Au nombre de six, elles sont censées couvrir l'ensemble du champ des politiques publiques et ont pour mission de permettre la revue des programmes des différents secteurs, tout en favorisant les synergies entre ministères. Leurs travaux démarrent en 2004, mais leur capacité à produire des programmes cohérents est vite mise en question. Parmi les difficultés rencontrées est évoqué le fait que, dans une commission unique, soient traitées des questions très hétérogènes. L'ensemble des secteurs sociaux fait l'objet d'une seule commission, les politiques d'eau sont discutées dans le même cadre que les politiques d'emploi ou d'éducation...

Le constat des problèmes rencontrés par le système mis en place en 2004, lui-même élaboré en remplacement du premier CSLP 2000-2003, impose une nouvelle réforme en novembre 2006. La principale mesure en est la modification des commissions techniques sectorielles, dont le nombre passe de six à neuf. Les secteurs sociaux sont scindés en quatre commissions au lieu d'une seule. Les bailleurs sont en outre invités à participer aux travaux. Il est aussi fermement rappelé que le CSLP est un instrument de pilotage stratégique, et qu'à ce titre les mesures inscrites dans les programmes d'action doivent être non seulement réalistes mais aussi « réellement prioritaires et stratégiques ».

Longtemps attendu, un guide aurait finalement été élaboré. Mais, mi-2009, il ne circulait pas encore. On est donc confronté à un dilemme : si la communauté du développement s'accorde sur un schéma théorique d'orientation stratégique, elle ne sait pas le rendre effectif. Les instruments sont peu opérants et font preuve d'une grande instabilité. Face au manque d'efficacité, une grande énergie est employée chaque année à produire une importante somme de rapports et de nouveaux procédés. La réalité de l'évaluation, pourtant au centre des discours, n'est conduite que difficilement. En particulier, l'évaluation des aides extérieures nouvellement apportées sous la forme d'aide budgétaire est censée s'effectuer grâce au CSLP. Mais, ne pouvant reposer sur des mécanismes aussi instables et peu conformes à l'objectif d'opérationnalité que ceux du CSLP lui-même, l'aide budgétaire conduit à la mise en place de structures dissociées d'évaluation, répondant à des objectifs plus pragmatiques. Des matrices plus simples, avec des indicateurs disponibles, des actions suivies et contrôlées, sont mises en place par les bailleurs. Ceux-ci s'engagent à utiliser une liste unique d'indicateurs de suivi et d'actions prioritaires pour leurs évaluations respectives, ainsi qu'à se regrouper autour d'un calendrier annuel unique permettant de prévoir leurs appuis et de les évaluer de manière coordonnée, voire conjointe.

#### 4. Problématiques récentes du cadre stratégique de l'aide au développement

Parallèlement à la problématisation de la lutte contre la pauvreté propre aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, les bailleurs de fonds internationaux ont redéfini, dès 2006, les lignes directrices de leurs politiques et de leurs actions :

- Le coût global des mesures attendues pour atteindre ces objectifs était évalué à 50 milliards de US\$ supplémentaires par an jusqu'en 2015. L'aide publique internationale au développement, bilatérale et multilatérale, devait donc augmenter significativement à hauteur de 50 milliards de \$US par an ;
- Les acteurs de coopération établissaient une relation forte entre démocratie, bonne gouvernance et « *accountability* » d'une part et développement d'autre part. Dans cette perspective, ils mettaient en exergue un certain nombre de critères de démocratie et de « bonne gouvernance » indispensables à l'octroi de l'aide internationale ; un certain degré de décentralisation, assurant une plus grande responsabilité des leaders politiques et une transparence accrue en matière de gestion, faisait partie des indicateurs positivement appréciés ;
- Sous l'impulsion des économistes de la Banque mondiale notamment, la problématique de l'affectation de l'aide prend une ampleur particulière. Un certain nombre de bailleurs de fonds font preuve d'une sélectivité croissante en faveur des gouvernements présentant les meilleures performances économiques et sociales ; le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) et le *Millenium Challenge Account* (MCA) américain s'inscrivent dans cette logique ;
- Le modèle de développement préconisé par les grandes institutions de l'aide internationale a finalement assez peu évolué depuis l'ajustement structurel. Le fondement reste l'intégration à l'économie mondiale, notamment par le commerce, qui doit garantir une croissance économique soutenue, qui elle-même, sous réserve d'une relative bonne gouvernance et d'une appropriation des réformes politiques et économiques par les bénéficiaires, se traduira par la réduction durable de la pauvreté ;
- Le NEPAD, adopté en 2001, est reconnu aujourd'hui, en dépit de ses insuffisances programmatiques et opérationnelles, comme un cadre pertinent de partenariat entre l'Afrique et les partenaires de coopération ;
- La problématique de l'harmonisation des politiques et des procédures de l'aide internationale fait l'objet de réflexions et de résolutions de plus en plus précises : la Déclaration de Paris, adoptée en mars 2005, en est une illustration ;
- La réflexion concernant l'aide budgétaire a progressé pour un certain nombre de bailleurs de fonds : elle permet selon les bailleurs une meilleure appropriation des politiques de développement par les acteurs nationaux et une coordination accrue des programmes de coopération. La prévisibilité des apports budgétaires renforce l'autonomie de planification et de gestion locale.

#### **Quelles interrogations actuelles sur les CSLP/DSRP et quelles pistes pour y répondre dans les années 2010 ?**

Les CSLP sont aujourd'hui critiqués, voire remis en cause, par les Partenaires au développement, notamment pour l'approche technocratique et prescriptive qu'ils développent ou du fait des

contradictions entre les instruments proposés. Les déclarations sur les conditionnalités et procédures efficaces d'aide imaginées autour des CSLP apparaissent aujourd'hui comme des discours fictionnels en décalage avec la réalité. Bien plus, les CSLP n'ont pas empêché la captation de rentes et lui ont parfois servi de support en dépit des programmes annoncés de lutte contre la corruption.

Le questionnement du paradigme des CSLP nécessite d'entrer dans l'analyse des transformations des pratiques en interrogeant leurs significations au regard de la capacité de réponse aux besoins de base et de la mise en pratique du développement durable. Il oblige, ce faisant, à considérer la transformation des normes, bonnes pratiques et recommandations de bonne gouvernance pour des pays fortement extravertis et encore largement soumis aux conditionnalités de leurs bailleurs.

Il serait donc nécessaire de discerner en premier lieu, au regard de l'expérience de l'ajustement et de la crise actuelle, en quoi le modèle des Cadres stratégiques s'use et ne rejoint pas les objectifs affichés. Ce débat, à mener au sein de la Rencontre de dialogue tripartite, apporterait des indications aux acteurs concernés par la coopération pour partir sur de nouvelles bases susceptibles de refléter des stratégies de développement réellement opérationnelles, aptes à constituer au niveau local un support cohérent pour l'aide au développement.

En second lieu, le mécanisme qui définit si la stratégie de développement est opérationnelle ou non, issu de la Déclaration de Paris, mérite d'être reconsidéré à la lumière des évolutions récentes. La formulation d'une stratégie de développement induit d'une certaine manière un choix dans l'orientation de l'aide. En quoi le CSLP contribue-t-il à la production d'un discours et participe-t-il de la formation de l'ordre politique ? On connaît l'influence qu'exercent les dispositifs de l'aide au développement sur la structuration des sociétés du Sud, en Afrique et ailleurs. Plus l'aide est importante parmi les sources de financement, plus elle est nécessaire à la répartition des revenus, plus elle est constitutive des économies politiques nationales et locales, et plus elle a des effets sur la vie quotidienne. Bien des représentations des acteurs sociaux portent la marque de sa présence et de son action.

Troisièmement, la complexité des phénomènes d'interactions de la coopération internationale sur les dynamiques sociales et politiques devrait être débattue. Elle remet en question les notions de :

- « marché » de la coopération au développement dans le sens où l'offre d'aide proposée par les bailleurs de fonds ne rencontre pas nécessairement la demande formulée par les populations locales
- « normes » rationnelles neutres de gestion de la mobilisation de l'aide et de sa répartition.

Afin de pallier à ces inconvénients, dans la réalité, donateurs et receveurs apprennent progressivement la manière de procéder pour articuler offres et demandes. L'expérience montre que c'est en organisant résolument des rapports contractuels fondés sur le dialogue que donateurs et bénéficiaires acquièrent la capacité de fonder l'efficacité durable de l'aide. La question de la place des collectivités territoriales, qui arrivent difficilement à se faire entendre dans ce dialogue, devrait être clairement posée.

\*\*\*

Pour conclure cette première partie, notons que la pensée du développement comme dispositif, dont la nécessité est de nouveau fortement avérée en raison de la crise, s'accorde sur un invariant : la vision stratégique du développement ne peut plus faire l'impasse de la relative autonomie des



situations et des dynamiques locales. En raison de leur implication -responsable, déléguée ou subordonnée- dans l'utilisation de l'aide, les collectivités locales sont légitimement partenaires de la construction des politiques publiques et des programmes d'aide qui contribuent à les traduire dans la réalité. En Afrique, donateurs et bénéficiaires ont tout intérêt à favoriser les rencontres vertueuses entre stratégies locales et nationales. Force est de constater que, pour l'heure, elles demeurent globalement fragiles, plus ou moins réussies et relativement peu convaincantes. La rencontre des enjeux et des objectifs est souvent contrainte par la centralisation excessive et le manque de cohérence explicite.

Ce sont, entre autres, de la levée de ces obstacles dont il s'agit de discuter lors de la Rencontre de dialogue tripartite du Sommet Africités V.

## **PARTIE II - Comment la crise globale renouvelle-t-elle les stratégies des Partenaires au développement ?**

### **Premières pistes de réflexion**

#### **Avertissement :**

Cette partie explore la question : « Comment la crise globale renouvelle-t-elle les stratégies des Partenaires au développement ? ». A cette question il n'y a pas encore de réponse suffisamment consensuelle. Les pistes de réflexion proposées ci-après le sont donc principalement pour alimenter le débat.

En effet, si les conséquences de la crise, tant du côté des pays donateurs que des pays bénéficiaires, sont reconnues par tous, elles ne sont pas encore traduites, de manière sensible, par une redéfinition précise du positionnement stratégique des Partenaires au développement.

Sans doute est-il encore un peu tôt pour mesurer pleinement les repositionnements que la crise globale induira. Ainsi, que ce soit en termes de décentralisation et de renforcement des collectivités territoriales, d'appui au développement local ou encore de soutien à l'emploi local, nous livrons ici, avec précaution, certains éléments du positionnement de quelques Partenaires au développement qui nous semblent intéressants pour la discussion dans la Rencontre de dialogue tripartite.

Cette première approche servira de pré-enquête et permettra de revenir auprès des Partenaires au développement pour préparer un travail commun avec Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique.

Nous livrerons tout d'abord un état des lieux de différents éléments : une présentation, par ordre alphabétique, de positionnements de quelques Partenaires au développement et des illustrations en encadré. Puis nous donnerons des éléments de synthèse thématique autour des stratégies des Partenaires au développement dans le contexte de crise.

\*\*\*

1. Etat des lieux de différents éléments : présentation, par ordre alphabétique, de positionnements de quelques Partenaires au développement et illustrations en encadré

Comme rappelé dans l'avertissement, nous livrons ici certains éléments de positionnement de quelques bailleurs qui nous ont semblé signaler des infléchissements tenant compte de l'évolution de la conjoncture.

#### **a. Agence brésilienne pour la coopération<sup>12</sup> (ABC)**

En 2008, L'Agence brésilienne pour la Coopération (ABC) a soutenu et coordonné la conduite de 236 projets et actions de coopération technique dite Sud-Sud, qui ont concerné 58 pays en développement.

En Afrique, l'ABC est présente dans les pays lusophones depuis la fin des années 1970 : en Angola (1980), au Cap Vert, en Guinée Bissau (1978), au Mozambique (1981) et à Sao Tomé e Príncipe(1984), mais aussi dans d'autres pays du continent (Bénin, Burkina Faso, Tchad, et Mali - autour de l'appui à la filière coton) ou encore le Botswana (dans le domaine de la santé).

La coopération technique Sud-Sud bilatérale du Brésil est concentrée sur les secteurs de l'agriculture (y compris de la production agricole et de la sécurité alimentaire) la formation professionnelle, l'éducation, la justice, le sport, la santé, l'environnement, les technologies de l'information, le développement urbain, les biocombustibles, le transport aérien et le tourisme. Les champs de la culture, du commerce extérieur ou encore des droits de l'homme, sont plus récents parmi les secteurs d'intervention de l'ABC.

L'ABC développe une stratégie de coopération technique basée sur le renforcement institutionnel de ses partenaires. Elle privilégie pour cela une approche fondée sur l'échange d'expériences et développe des relations avec la société civile organisée.

L'ABC est notamment présente dans le champ des Droits de l'Homme et soutient, au niveau des collectivités territoriales, des actions d'échange de pratiques et de formation, notamment autour des expériences de budget participatif.

Le Brésil et la Namibie négocient la seconde phase du projet d'appui au développement urbain

De 2005 à 2007, l'ABC a soutenu un Projet d'Appui au développement urbain en Namibie qui portait plus particulièrement sur la formulation de politiques de construction pour la population à bas revenus, le transfert de méthodologie de construction non-conventionnelle et la formulation de proposition de projets dans le domaine de l'assainissement dans les localités de Rehoboth et Okahandja. En mars 2008, une mission conduite par l'ABC et la Caixa Econômica Federal(CEF), a été réalisée en Namibie avec pour objectif de dresser le bilan du projet d'envisager avec les autorités locales les suites à donner à ce projet. La mission a comporté notamment des rencontres avec les collectivités locales, des visites des localités bénéficiaires des activités mises en place en matière de gestion des déchets. Des sessions de formations ont également été organisées. Des missions similaires d'échange d'expériences et de formation ont également eu lieu au Burkina-Faso dans les domaines de l'élevage et de la santé.

<sup>12</sup> <http://www.abc.gov.br/>

## **b. Agence canadienne de développement international<sup>13</sup> (ACDI)**

En 2009, le gouvernement du Canada s'est doté d'un nouveau plan d'action pour rendre son aide internationale plus efficace et plus ciblée autour de trois thèmes prioritaires: accroître la sécurité alimentaire, favoriser une croissance économique durable et assurer l'avenir des enfants et des jeunes.

Ce nouveau plan d'action semble résulter avant tout d'une large réflexion entamée de longue date sur l'efficacité de l'aide canadienne, sans constituer une réponse spécifique à la crise globale. L'ACDI a donc retenu trois nouvelles orientations stratégiques : le déliement de son aide (initialement sur le volet aide alimentaire, puis totalement à l'horizon 2013); la concentration de 80 % de l'aide bilatérale dans vingt pays ciblés dont l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Sénégal, le Soudan et la Tanzanie en Afrique; la mise en place d'un volet important destiné à soutenir la décentralisation. Par ailleurs, ce nouveau plan d'action s'inscrit dans la continuité de projets déjà initiés, tel celui conduit au Ghana depuis 2004.

Réduction de la pauvreté : les approches locales permettent d'obtenir de meilleurs résultats

Personne ne connaît mieux les besoins d'une collectivité que les personnes qui la composent. C'est le principe sur lequel repose le partenariat fructueux entre l'ACDI et le gouvernement du Ghana visant à appuyer les efforts locaux en matière de réduction de la pauvreté.

Depuis 2004, 34 administrations de district des régions septentrionales du Ghana ont elles-mêmes déterminé la façon dont leur part des fonds canadiens sera dépensée dans le cadre du Projet d'aide à l'échelle des districts<sup>14</sup>. Elles ont décidé de mettre en place des écoles primaires, des cliniques médicales, des postes de police et des marchés, ainsi que de forer des puits, afin que les collectivités pauvres puissent avoir accès aux services de base dont elles ont besoin pour améliorer les moyens de subsistance et la sécurité de la population.

Nouvelle façon de faire. Le Projet d'aide à l'échelle des districts est un bon exemple de la façon dont l'approche adoptée par l'ACDI à l'égard des nouveaux mécanismes de prestation de l'aide permet aux pays partenaires, comme le Ghana, de prendre les commandes de leur développement et de déterminer les priorités qui cadrent le mieux avec leurs besoins particuliers.

Dans le cadre de ce projet, les fonds du Canada sont transférés directement au gouvernement du Ghana. Ils sont ensuite transférés à l'interne, pour finalement être reçus et gérés par l'administration de district. Cette nouvelle façon de faire s'écarte de l'ancienne méthode, laquelle consistait à fournir une aide qui nécessitait habituellement des structures externes de gestion de projets. Les districts septentrionaux ont accueilli favorablement cette nouvelle approche, à un point tel que le gouvernement du Ghana se fondera sur les leçons tirées du projet pour mettre sur pied, à l'échelle nationale, un Fonds ghanéen de développement des districts. « L'octroi direct d'un soutien budgétaire aux districts nous a grandement aidés », a déclaré M. Francis Asampana Akurugo, directeur général du district de Bongo. En fournissant des ressources dans un esprit de conformité aux règlements actuels du gouvernement, le projet aide les districts à assumer une plus grande responsabilité en ce qui a trait au soutien des processus nationaux de développement.

<sup>13</sup> <http://www.acdi-cida.gc.ca>

<sup>14</sup> <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/projFr/A031899001>

### c. Agence française de développement<sup>15</sup> (AFD)

Depuis une dizaine d'années, le Ministère français des Affaires étrangères soutient des programmes de décentralisation mis en place dans les Pays en développement. Ces programmes reposent notamment sur un appui à la formation du personnel municipal pour une « meilleure gestion des équipements, une fiscalité locale performante, une administration financière efficace ».

Les projets financés par l'AFD s'inscrivent dans cette démarche et privilégient un recours à la maîtrise d'ouvrage municipale. Les appuis à la décentralisation peuvent concerner des politiques sectorielles spécifiques – réforme de la fiscalité, de fonds d'équipement, de règles d'affectation de ressources, de législation foncière, etc.- élaborées au niveau central dans le but d'améliorer la gestion locale. Une attention particulière est portée à la question de l'intercommunalité et de la gestion des agglomérations.

C'est avant tout par des mécanismes de financement et d'appui aux collectivités locales que se concrétise le processus de décentralisation. Les financements de l'AFD sont le plus souvent attribués aux communes, directement (financement dits sous-souverains) ou par le biais d'institutions financières spécialisées. Certains projets récents ont donné lieu à la mise en place de financements dits hybrides, composés d'une subvention et d'un prêt direct à la municipalité.

Un des enjeux est, à terme, de faciliter l'accès des municipalités les mieux gérées au marché financier grâce à la mise en place de mécanismes spécifiques.

Le Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL) au Sénégal en est un exemple. Cofinancé par l'AFD et la Banque mondiale, mis en œuvre par une Agence de développement municipal (ADM), il concerne l'ensemble des villes sénégalaises et se caractérise notamment par l'utilisation de financements mixtes dotations-prêts pour les communes et l'introduction du Contrat de ville comme outil de management et de régulation des relations Etat-collectivités locales. L'AFD intervient au sein de ce programme plus spécifiquement sur l'agglomération du Grand Dakar et en particulier pour la mise en place de structures intercommunales

Pour la période 2008– 2011, en matière de développement urbain, l'AFD confirme ses orientations et met en avant la place des collectivités locales, non seulement comme acteurs stratégiques à renforcer, mais également comme acteur « public juridiquement compétent, a priori mieux informé, plus responsable et finalement plus pertinent ». L'AFD rappelle ainsi que les « collectivités et gouvernements locaux [...] sont incontournables [...] et constituent également des acteurs légitimes et pertinents pour la mise en œuvre des politiques publiques ». L'AFD définit alors son propre rôle comme devant « appuyer la dynamique de construction de la ville et d'aménagement du territoire urbain par une action continue de l'échelon local valorisant la fonction de maîtrise d'ouvrage effective des collectivités».

Les axes d'intervention retenus pour 2008-2011 reposent sur un appui aux collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques visant à améliorer les conditions de vie des populations urbaines, d'une part, et sur le renforcement des capacités des collectivités locales et un appui au processus de décentralisation, d'autre part.

Concernant le développement rural, L'AFD est moins explicite quant à la place des collectivités territoriales. Il est néanmoins précisé que « l'AFD, qui accompagne les processus de décentralisation

---

<sup>15</sup> <http://www.afd.fr>

dans plusieurs pays d'Afrique Sub-saharienne, poursuivra ses appuis dans la finalité de renforcer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre locales ».

D'un point de vue géographique, c'est surtout auprès des métropoles et grandes villes capitales que s'oriente l'appui de l'AFD. Les villes secondaires ne sont pas explicitement identifiées comme prioritaires dans l'appui réalisé. Dans les pays émergents, l'intervention de l'AFD se réalise directement en faveur de la collectivité et s'accompagne d'une recherche d'effet levier sur d'autres collectivités et sur les politiques nationales. Dans les Pays à revenu intermédiaire, l'intervention se concentre essentiellement sur un accompagnement du processus de décentralisation via le financement d'institutions financières spécialisées ou de fonds d'investissements municipaux. Dans les Pays les moins avancés, l'AFD privilégie le financement de projets urbains visant le rattrapage d'un retard d'investissement et prenant en compte le renforcement des capacités des collectivités.

#### **d. Banque africaine de développement<sup>16</sup> (BAD)**

La BAD analyse que l'impact de la crise sur l'Afrique aura des retentissements plus graves qu'on ne le pensait au départ. En effet, la crise a finalement coupé court aux tendances positives de croissance et aux impacts positifs des réformes entreprises au cours des années récentes. Si les prévisions de croissance en Afrique avant la crise atteignaient 5,9% en 2009, elles doivent être revues à la baisse, autour de 2,3% en moyenne pour le continent en 2009. Toutefois, il n'est plus certain aujourd'hui que tous les pays africains connaissent une croissance positive (par exemple, pour le Bénin, les chiffres évoqués sont de -1,3% en 2009 et -3% en 2010).

La BAD montre que les effets de la crise sont très nettement perceptibles pour les pays africains : la baisse des recettes d'exportations et des transferts en provenance de la diaspora, les conséquentes réductions des recettes budgétaires et fiscales peuvent nuire aux investissements en infrastructures, à la protection sociale, pourtant si nécessaire, et à l'emploi.

Dans ce contexte, la BAD cherche, en coopération avec d'autres organisations, les moyens de soutenir l'Afrique. Elle affirme l'importance que les responsables africains puissent se réunir. Par exemple, en novembre 2008, une rencontre entre Ministres des finances et Banques centrales a permis de réfléchir au nécessaire assouplissement du cadre de la dette et au redéploiement de l'APD. En effet, les conditionnalités, dans un contexte de crise, doivent être adaptées pour ne pas défavoriser les pays endettés et contraindre encore plus leur effort de développement. En effet, il ne faudrait pas sortir de la crise avec des pays extrêmement endettés, revenant alors sur les acquis bénéfiques des initiatives PPTE.

La BAD, en tant que bailleur de fonds, tout comme les banques multilatérales de développement, peut jouer un rôle contra-cyclique dans le contexte de crise économique et financière. Mais il faut pour cela qu'elle soit plus offensive dans le domaine de l'aide aux collectivités territoriales et au développement urbain, ce qui est espéré de l'adoption de sa nouvelle stratégie de développement urbain. L'organisation des Cités et Gouvernements Locaux Unis propose la mise en place d'un groupe de travail conjoint entre la BAD et CGLU, notamment sa section régionale Afrique, pour réfléchir sur les mécanismes et l'instrumentation à mettre en place en vue d'un appui plus résolu de la BAD en faveur des collectivités territoriales d'Afrique.

---

<sup>16</sup> <http://www.afdb.org/fr/>

### e. Banque mondiale<sup>17</sup> (BM)

Depuis la fin des années 1990, la Banque mondiale intègre la problématique de la décentralisation dans sa stratégie sur la gouvernance. Sur les questions urbaines, elle s'appuie sur une « stratégie pour les villes et les collectivités territoriales » incluant les questions institutionnelles. Pour autant, elle se trouve statutairement tenue de ne prêter qu'aux gouvernements. Pour atteindre les collectivités locales et régionales, l'accent est mis aujourd'hui sur la recherche de mécanismes d'intermédiation, passant soit par les ONG -avec les problèmes que la formule peut poser-, soit par des fonds dédiés associant les garanties centrales des gouvernements et leur intervention légitime, afin de lever les obstacles à la maîtrise d'ouvrage locale.

La Banque mondiale affiche également une prise en compte de la crise globale dans ses interventions par l'affirmation d'une préoccupation forte pour la mobilisation de ressources nouvelles. Elle distingue clairement deux pans de la crise : crise alimentaire et crise financière.

En ce qui concerne la crise alimentaire, la Banque mondiale a lancé le Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale (*Global Food Response Program* GFRP), qui repose sur un mécanisme de financement rapide d'un montant de 1,2 milliard de dollars, pour faire face aux besoins immédiats et accélérer les apports d'aide aux pays qui en ont le plus besoin. En septembre 2009, le GFRP a décaissé 1 164 millions de dollars sur 1 190,4 millions au total pour des projets dans 35 pays. Ce programme décaisse des fonds dans les pays Africains suivants : Bénin (9 millions), Burundi (10 millions), République centrafricaine(a) (7 millions), Djibouti (a) (5 millions), Éthiopie (a) (275 millions), Guinée (10 millions), Guinée-Bissau (5 millions), Kenya (a) (50 millions ; 5 millions), Libéria (a) (10 millions), Madagascar (10 millions, 12 millions), Mali (5 millions), Mozambique (20 millions), Niger (a) (7 millions), Rwanda (10 millions), Sierra Leone(a) (7 millions), Somalie (a) (7 millions), Soudan du Sud (5 millions), Togo (7 millions), Yémen (10 millions).

Par ailleurs, la Banque mondiale a augmenté l'ensemble des prêts à l'agriculture pour les faire passer de 4 milliards en 2008 à 12 milliards de dollars sur les deux prochaines années. Cette mesure entraîne un quasi doublement des prêts à l'Afrique.

En ce qui concerne la crise financière, le Groupe de la Banque mondiale a pris, dès 2008, des mesures pour étendre et accélérer l'octroi de prêts, l'assistance et la fourniture de conseil aux pays en développement. En 2009, la Banque mondiale a consacré un montant record de près de 60 milliards de dollars à l'aide aux pays confrontés à des difficultés causées par la crise mondiale, soit une augmentation de 54 % par rapport à l'exercice antérieur. La Banque a également mis sur pied un nouveau mécanisme, permettant d'accélérer le processus d'approbation et de faire bénéficier les pays les plus pauvres d'une aide de 2 milliards de dollars, prélevés sur l'enveloppe l'IDA, l'Association internationale de développement. En février 2009, la République démocratique du Congo a été l'un des premiers pays à bénéficier de ce mécanisme.

Extrait d'interview de Shantayanan Devarajan, Économiste en chef de la région Afrique à la Banque mondiale, septembre 2009.

« C'est en grande partie grâce aux gouvernements africains, soutenus notamment par la Banque mondiale, que nous avons pu éviter une catastrophe humaine bien plus tragique encore. » [...].

<sup>17</sup> <http://www.banquemondiale.org/>

« Nous avons à faire à une crise frappant prioritairement les populations pauvres des zones urbaines – et dans une certaine mesure les pauvres des milieux ruraux. Il nous fut donc possible de cibler l'aide que nous pouvions apporter. Une autre forme de réponse a consisté à développer très rapidement des mesures de protection sociale. » [...].

« En Éthiopie par exemple le simple fait de doubler le montant quotidien accordé aux programmes de travaux publics existants a permis aux pauvres d'obtenir de l'argent très rapidement. En effet, les premières personnes à profiter de cette augmentation proviennent des populations les plus pauvres car – les salaires dans le domaine des travaux publics étant généralement très bas – seuls les pauvres sont prêts à accepter ces emplois. Des pays comme le Liberia et la Sierra Leone ont également étendu leur programme de travaux publics. »

Impact de la crise financière sur les projets d'infrastructure avec participation privée

A partir de documents fournis par la Banque mondiale

Sources : PPI database<sup>18</sup> – World Bank and PPIAF (*Public private infrastructure advisory facility*)

Les projets d'infrastructure avec participation privée (PPI, *Private participation in infrastructure*) dans les Pays en développement connaissent une croissance rapide jusqu'au début de la crise. Les engagements d'investissements en projets PPI ont significativement diminué dans la seconde moitié de 2008, bien que l'activité ait repris depuis. Mais dans la première moitié de 2009, les engagements d'investissements en projets PPI se sont concentrés dans quelques pays : le Brésil, l'Inde, la Turquie, donc dans des économies importantes avec des liquidités et d'importants programmes de Partenariats public-privé. Le redressement du premier semestre 2009 a concerné des pays aux revenus moyens et a été mené par quelques grands projets (le nombre de projets, lui, a continué à diminuer). Par contre, les pays à bas revenus ont vu se poursuivre la chute des investissements sur le début 2009.

La crise financière a impacté les nouveaux projets PPI (coûts de financement plus élevés, retards, annulations...). Ainsi, le rôle clé des banques publiques locales et des agences donatrices en tant que pourvoyeurs de fonds a été pointé.

Les projets ont été retardés en premier lieu dans les secteurs des transports et de l'énergie. Les projets « verts » ont témoigné de la baisse la plus faible dans la seconde moitié de 2008 et ont fortement repris en 2009.

Le marché des PPI a changé considérablement. Ce nouvel environnement va induire une plus grande sélectivité dans les projets et des conditions financières plus strictes.

#### **f. *Department for International Development*<sup>19</sup> (DFID)**

Dans le contexte de crise globale, depuis l'année 2008, DFID estime que 90 millions de pauvres viendront s'ajouter aux prévisions qui avaient été faites pour 2010. La crise a déjà eu pour effet de couper les crédits internationaux vers les pays en développement de près de 5% en 2009 et les prévisions s'élèvent à 8% pour 2010. DFID réaffirme, de façon générale, son appui aux services publics de base, à la sécurité (état fragiles et en sortie de conflit), au maintien des niveaux d'aide et à la croissance économique respectueuse des changements climatiques actuels et à venir.

DFID affiche le maintien du niveau d'aide, avec une allocation de 0,7% du revenu national anglais d'ici 2013.

<sup>18</sup> <http://ppi.worldbank.org>

<sup>19</sup> <http://www.dfid.gov.uk/>



Dans son Livre Blanc<sup>20</sup> paru en juillet 2009, DFID reprend différentes positions des organisations consultées sur l'impact de la crise globale. Celle-ci peut représenter une opportunité pour les Etats du Sud de repenser leur stratégie de croissance sur le long terme, afin de permettre une croissance pérenne, un développement durable respectueux de l'environnement, une croissance régionale et une croissance qui profite à tous.

Stratégie de recherche 2008-2013 : l'accent sur le local

Dans sa stratégie de Recherche 2008-2013<sup>21</sup>, la décentralisation et le rôle des organisations locales et du secteur privé dans la fourniture de services sont un des thèmes énoncés.

Par ailleurs, une stratégie de décentralisation de certaines activités de recherche est mise en place par DFID de façon à permettre aux partenaires dans les pays bénéficiaires d'appliquer localement les résultats des recherches, de mieux aider les régions à faire des prévisions en termes de développement et de trouver les moyens de mieux utiliser la technologie. L'objectif de cet accent mis sur la décentralisation de la recherche est également de renforcer les liens avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les communautés locales et intermédiaires.

Ainsi donc, la recherche locale est perçue comme primordiale, dans le sens où elle révèle différentes manières de répondre aux difficultés locales et qu'elle aide à développer des solutions durables aux problèmes de développement.

### **g. *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*<sup>22</sup> (GTZ)**

Le Partenaire au développement GTZ affiche clairement son soutien aux réformes administratives liées à la décentralisation et à la régionalisation du pouvoir central, ainsi qu'au développement des capacités des autorités municipales et régionales.

Dans cet objectif, l'angle d'approche de GTZ donne une grande place au niveau local. Il se pose résolument en conformité avec le principe de subsidiarité : certaines compétences doivent être exercées par le gouvernement central, d'autres par les autorités régionales ou encore par les unités administratives locales. Si les structures décentralisées travaillent au plus près des populations et sont perçues comme plus flexibles et efficaces, les autorités locales et régionales ne peuvent, pour autant, répondre à tous les maux de la société. GTZ privilégie donc une approche originale de soutien fort aux collectivités locales et régionales, tout en appuyant le principe d'un Etat central qui reste fort avec des compétences qui lui sont propres. GTZ appuie aussi explicitement l'articulation entre les différents niveaux de gouvernance, du niveau local au niveau continental, en passant par le niveau national et celui des communautés économiques régionales. Il soutient également les échanges entre pairs des collectivités territoriales au sein des principaux espaces sous-régionaux d'intégration. En cela, GTZ représente une originalité dans les interventions des partenaires au développement en Afrique.

Dans ce sens, une des actions de GTZ est un appui et un conseil à la définition du niveau pertinent de compétences (central, régional ou local) en fonction des services considérés. GTZ conseille les différents acteurs pour rendre plus performantes les tâches qui leur sont allouées et pose explicitement la question suivante : de quelles compétences les autorités locales doivent-elles disposer pour promouvoir le développement local ? Dans le cadre de ces réformes administratives,

<sup>20</sup> <http://www.dfid.gov.uk/Documents/whitepaper/building-our-common-future-print.pdf>

<sup>21</sup> <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/research-strategy-08.pdf>

<sup>22</sup> <http://www.gtz.de/en/>

GTZ travaille avec les représentants des régions et des municipalités, mais également avec la société civile et le secteur privé.

En outre, GTZ pointe l'importance des régions dans l'identité des habitants : le contexte régional est celui dans lequel les biens et les services s'échangent, les ressources naturelles sont gérées et cultivées... La dimension régionale du développement semble donc offrir de forts potentiels dont les pays souhaitent se saisir. Les liens et interdépendances dans les régions sont analysés pour en tirer des stratégies de développement au niveau régional. L'objectif est, là encore, d'associer l'ensemble des acteurs importants au niveau régional et de développer la capacité propre des institutions régionales : elles apprennent alors à conduire, par elles-mêmes, des processus complexes et évolutifs qui caractérisent le développement régional.

Exemple de programme : *Capacity Building of Regional Economic Communities in Africa to Promote Regional Infrastructure Projects*. Le programme part du constat que les autorités nationales font face, dans de nombreux pays africains, à d'importantes difficultés pour fournir à leurs citoyens des infrastructures adéquates en termes d'accès à l'énergie, à l'eau, aux services de transports, etc. Les projets régionaux sont perçus comme cruciaux pour l'amélioration de la situation économique dans de tels pays. Cependant, le manque d'expertise et de capacités des organisations régionales responsables des infrastructures est vu comme un frein majeur. Cela constitue un défi à relever pour une meilleure utilisation des fonds.

#### **h. EuropeAid / Communauté européenne <sup>23</sup>**

Ensemble, la Communauté européenne et les États membres de l'Union européenne (UE) fournissent près de 60 % du total de l'aide publique au développement dans les pays plus pauvres. L'UE se situe donc parmi les plus grands donateurs, allouant 9 % du budget annuel total de la Commission européenne à l'aide extérieure. Pour la période 2009-2013, EuropeAid gèrera une enveloppe majorée de 17 %.

En décembre 2006, l'éventail d'instruments financiers existant pour la fourniture de l'aide extérieure par l'UE a été remplacé par un cadre plus simple. L'Instrument de Coopération au Développement (ICD) est doté, pour la période 2007-2013, d'un montant de 16 897 milliards d'euros. Un des programmes thématique de l'ICD correspond aux acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement. Il s'adresse spécifiquement aux collectivités locales, aussi bien celles des pays de l'UE que des pays en développement. Le principal objectif de ce programme consiste à renforcer les capacités des acteurs non étatiques et des autorités locales afin de leur permettre de participer plus facilement au processus décisionnel et de fournir des services de base plus efficaces aux habitants les plus pauvres dans les pays en développement. Par ailleurs, l'UE favorise la coopération entre les Acteurs non étatiques et les autorités locales « car leurs efforts sont souvent complémentaires (partenariats multisectoriels) ».

Publiée en septembre 2009, une brochure intitulée « Mise en œuvre de l'aide extérieure de la Communauté européenne 2004-2009 : plus efficace, plus rapide, plus importante »<sup>24</sup> revient notamment sur les simplifications entreprises dans l'acheminement de l'aide. Il y est explicitement pointé que les autorités locales sont devenus de nouveaux types de bénéficiaires éligibles à l'aide. La

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm)

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/europeaid\\_better-faster-more\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/europeaid_better-faster-more_fr.pdf)

brochure indique également que si les programmes d'aide régionale de la Commission apportent une valeur ajoutée considérable, le lien entre les activités nationales et régionales devrait toutefois encore être renforcé.

Notons par ailleurs que EuropeAid a entrepris depuis 2000 une « déconcentration » de la gestion de l'aide en organisant un transfert de responsabilités depuis Bruxelles vers un nombre toujours croissant de Délégations de la Commission européenne dans les pays bénéficiaires. Avant cette réforme, la gestion de 55 % du financement était centralisée au siège et 45 % étaient gérés conjointement avec les 120 Délégations. Fin 2008, 82 % des financements sont gérés directement par les Délégations. On estime que cette décentralisation a fortement contribué à améliorer l'efficacité des actions.

La Commission européenne finance la plupart de ses programmes de développement destinés aux pays partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) par le biais du Fonds européen de développement (FED). Elle finance aussi certains programmes avec le budget général de l'Union européenne. EuropeAid fournit une aide selon des approches régionales et par pays dans toute une série de secteurs, par exemple : une aide à la coopération et à la croissance régionale en Afrique par le biais de l'instrument financier pour la paix en Afrique (APF) créé en 2004. La Commission a aussi créé un nouveau type de fonds destiné à inciter les investissements massifs et durables dans les infrastructures des pays ACP, en donnant la priorité aux régions. Elle a proposé un Partenariat Europe-Afrique pour les infrastructures, destiné à améliorer l'inter-connectivité, à faciliter l'intégration régionale et à promouvoir le commerce "Sud-Sud". Par ailleurs, il existe aussi une coopération par pays sur la base d'un Document de stratégie Pays qui présente le cadre stratégique de l'assistance de la Commission européenne pour une période donnée. Dans ce cadre peuvent être abordées les questions ayant trait à la décentralisation, appréhendées notamment sous la rubrique de la « gouvernance ». Néanmoins les modalités de gestion envisagées sont portées par l'échelle nationale. Les collectivités locales sont perçues comme un acteur à soutenir et à renforcer, pas directement comme un interlocuteur, un partenaire.

Face au contexte de crise, la Commission européenne met en place de nouvelles actions. Tout en prônant le respect de ses engagements, ainsi que ceux des autres bailleurs, elle affirme le besoin d'adapter sa stratégie, en combinant par exemple l'aide au développement et d'autres outils de financement.

#### COMESA et CAO

« Un programme régional de la Commission a aidé les organisations régionales d'intégration en Afrique orientale et australe à développer leurs capacités opérationnelles. Le soutien de la Commission au marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et à la Communauté de l'Afrique orientale (CAO) était double. En effet, il se concentrait sur la réalisation de leur programme d'intégration ainsi que sur l'élargissement de leur commerce régional et multilatéral.

#### Ghana

« Le document de stratégie par pays pour le Ghana (2008-2013) présente le cadre stratégique de la coopération de la CE avec le Ghana au titre du 10e Fonds européen de développement (FED). Le Ghana est en bonne position pour atteindre certains des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015. Il subsiste néanmoins des disparités régionales et socioéconomiques. Le Ghana doit tenter de supprimer une série d'entraves clés à la croissance équitable et durable, en particulier dans le domaine de la gouvernance, de

la compétitivité du secteur privé et du développement humain. Il doit en outre veiller à la participation et à la responsabilité de la société civile afin d'encourager les réformes en matière de gouvernance politique. [...]. Axée sur l'amélioration des services de transport, l'intégration régionale et la gouvernance, l'aide privilégiera la décentralisation, la société civile et les organes non exécutifs. La CE a affecté 175 millions d'euros à l'aide budgétaire générale [...] ».

Source : [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm)

### i. Organisation de coopération et de développement économiques<sup>25</sup> (OCDE)

Le rapport annuel de l'OCDE 2009<sup>26</sup> signale que la crise financière et économique qui sévit dans la plupart des pays donateurs fait craindre des coupes claires dans les budgets de l'aide, comme ce fut le cas après la récession du début des années 1990. L'OCDE et le Comité d'aide au développement ont interpellé les membres de l'OCDE pour que les engagements en termes d'appui au développement soient tenus, afin d'éviter « que la crise financière ne se transforme en une crise de l'aide ». Cela avait déjà été affirmé lors de la Conférence de Doha sur le financement du développement qui s'est tenue en novembre 2008.

L'OCDE, en partenariat avec d'autres organisations, a promu de nombreuses initiatives pour étudier, débattre et formuler des propositions en réponse à la crise globale qui affecte fortement l'Afrique. A titre d'exemple, la 9ème édition du Forum économique international sur l'Afrique en juin 2009 organisé conjointement par l'OCDE, la Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique, avec le soutien de la Commission européenne, a insisté sur le fait que la crise, dorénavant globale, avait pour origine des pays de l'OCDE. Ces derniers, qui sont aujourd'hui tous en récession, ne peuvent « oublier l'Afrique » car ils ont une responsabilité dans cette crise. L'aide au développement vers l'Afrique doit donc être maintenue, tant pour des raisons structurelles mais aussi conjoncturellement en écho à cette crise.

Si l'affaiblissement de la croissance et de l'investissement en provenance de l'étranger, les restrictions de l'aide et des transferts en provenance des migrants, ont un impact considérable sur les ressources budgétaires et fiscales des pays africains, les conséquences directes pour les collectivités territoriales et le développement local sont moins souvent soulignées. Cependant, le rapport annuel de l'OCDE 2009 affirme qu'il faut « faire front à la crise en s'appuyant sur les ressources locales ». Il exhorte les économies en développement et émergentes à mobiliser au maximum les ressources locales pour faire face aux nouveaux défis. Nous sommes ainsi au cœur d'une nouvelle problématique du développement, en partie centrée sur les dynamiques locales, ouvrant de nouvelles perspectives à la distribution structurelle de l'aide.

« Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO)<sup>27</sup> est un espace de dialogue entre les acteurs d'Afrique de l'Ouest et les pays membres de l'OCDE. Aux côtés des gouvernements, des institutions régionales, du secteur privé et des organisations de la société civile, le CSAO veut promouvoir la dimension régionale du développement et soutient l'élaboration et la mise en œuvre de politiques conjointes ou intergouvernementales. Les travaux du CSAO couvrent 18 pays, dont les 15 membres de la Communauté

<sup>25</sup> <http://www.oecd.org>

<sup>26</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/38/40/43125784.pdf>

<sup>27</sup> [http://www.oecd.org/pages/0,3417,fr\\_38233741\\_38242551\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,fr_38233741_38242551_1_1_1_1_1,00.html)

économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ainsi que le Cameroun, la Mauritanie et le Tchad. [...] ».

« Toutes les activités du CSAO relèvent d'une approche régionale. Le processus de révision de la Charte de l'aide alimentaire, coordonné par le CSAO et ses partenaires, montre comment la coopération régionale peut améliorer l'efficacité de l'aide. Le premier Rapport CEDEAO/ CSAO sur les ressources pour le développement met en avant la coopération régionale et vient nourrir le débat sur l'avenir de la région. [...] ».

Sources : [www.oecd.org/csao](http://www.oecd.org/csao) et [www.westafricagateway.org](http://www.westafricagateway.org)

## **j. Programme des Nations-Unies pour le développement<sup>28</sup> (PNUD)**

Le PNUD, en collaboration avec les institutions régionales, les agences onusiennes et d'autres partenaires, y compris les organisations de la société civile et le secteur privé, aide à renforcer les capacités des gouvernements africains et des communautés à accélérer leurs progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Le PNUD s'attaque à l'aspect multidimensionnel de la pauvreté en travaillant sur quatre domaines d'intervention majeurs, avec l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes comme domaine transversal : la réduction de la pauvreté et les OMD, la gouvernance démocratique, l'environnement et l'énergie, la prévention des crises.

C'est essentiellement dans le cadre de la réduction de la pauvreté, de l'atteinte des OMD et de la gouvernance démocratique que le PNUD intervient en Afrique en matière d'appui à la décentralisation et en partenariat avec les collectivités locales.

### Réformer les budgets pour atteindre les OMD en Afrique de l'Ouest et du Centre

Basé à Dakar, le bureau du PNUD pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre réunit, en novembre 2009, un groupe d'experts internationaux pour discuter des possibilités d'améliorer la programmation budgétaire pour accomplir les Objectifs du Millénaire pour le développement dans la sous-région. Le PNUD a déjà travaillé avec six pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre sur la planification et la budgétisation des OMD: Bénin, Sénégal, Burkina Faso, Togo, République Centrafricaine, Mauritanie. Ministères africains, économistes des bureaux pays du PNUD, bailleurs de fonds sont présents lors de cet événement et abordent les thèmes suivants : les enjeux de la gestion publique axée sur les résultats et de la planification à moyen terme ; les réformes budgétaires et les nouveaux outils de budgétisation ; l'opérationnalisation des réformes budgétaires sous l'angle de l'appropriation nationale et articulation avec les documents de stratégie ; l'évaluation des politiques publiques et mesure de la performance.

### Environnement et emploi local au Gabon

La question de la gestion des ordures ménagères est un véritable problème environnemental et de santé publique dans la capitale gabonaise. Pour y faire face, le PNUD, en partenariat avec la mairie de Libreville et le service d'hygiène du ministère de la santé publique a mis en œuvre le projet "Gestion urbaine partagée des déchets solides" qui s'appuie sur le Programme national de maîtrise des déchets. Il permet de mettre en œuvre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) grâce au renforcement de la lutte contre la pauvreté, à l'amélioration des conditions d'hygiène publique et de santé primaire et à l'assainissement de l'environnement.

<sup>28</sup> <http://www.undp.org/french/>

Son impact est également positif sur le plan économique car il contribue à la résorption du chômage chez les jeunes, lesquels représentent près de 48% de la population. Ainsi, il est indispensable, en milieu urbain, de développer les pré-collectes dans les meilleures conditions possibles de proximité et de partenariat avec les usagers. L'objectif est de faire passer le nombre de ménages concernés par le ramassage des déchets de 40 à 80 % en cinq ans et de développer les mesures d'incitation, d'information et de sensibilisation.

L'approche stratégique du projet place les populations concernées au centre du mécanisme proposé. Ainsi, ce sont les jeunes issus des quartiers pauvres qui sont recrutés. Ils reçoivent des formations en gestion des déchets, en gestion administrative et financière et en approche participative avant d'être regroupés au sein d'équipes de projet. Au-delà de ces acquis, ils sont encouragés à sensibiliser les ménages qui souscrivent aux prestations de pré-collecte au bien fondé d'avoir un environnement salubre. Près de deux cents jeunes sont employés aujourd'hui par onze équipes de projet pour débarrasser quotidiennement les 300 000 habitants des onze quartiers sélectionnés de leurs ordures ménagères. Les clients paient 5000 FCFA par mois (moins de 10 dollars) pour ces services. Ainsi, les jeunes ont fait de cette activité un métier avec l'ambition de former, à terme, des groupes organisés ayant un statut institutionnel et juridique leur permettant d'évoluer comme de vrais opérateurs économiques. Au fil du temps, beaucoup de ces jeunes ont vu leur situation économique et sociale s'améliorer avec une augmentation de leur pouvoir d'achat.

Ce projet devrait, selon les autorités municipales, être dupliqué à une plus grande échelle. A la création d'emplois chez ces nombreux jeunes, s'est ajoutée l'autonomisation des premières équipes de projet qui fonctionnent désormais comme des petites et moyennes entreprises.

#### **k. La Région Ile-de-France : un exemple de partenaire territorial au développement<sup>29</sup>**

L'appui à la décentralisation est un élément-clé de la politique de coopération de la Région Île-de-France. Si la Région intervient sur d'autres thématiques (qui d'ailleurs, pour beaucoup, participent elles aussi, indirectement, au renforcement des capacités locales), l'appui à la décentralisation en constitue bien un volet important, bien qu'il n'existe pas de ligne budgétaire spécifique pour le quantifier.

Par exemple par le biais de la formation d'élus et de cadres territoriaux à Kayes (Mali) ou à Nouakchott (Mauritanie), la mise en place d'un Institut des métiers de la Ville (IMV) à Antananarivo (Madagascar) ou l'implication dans le Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), la stratégie de la Région est de contribuer à des politiques publiques plus efficaces. Indirectement, celles-ci peuvent contribuer au développement local et à l'emploi local.

Par rapport au contexte de crise globale, les coupes budgétaires n'ont pas affecté les dépenses d'investissement de la Région en matière de coopération décentralisée. Ce sont les dépenses de fonctionnement qui ont plutôt été touchées. A ce jour, la Région Ile-de-France n'a pas connu, en conséquence de la crise globale, de repositionnements stratégiques ou financiers sensibles. La continuité des projets a été privilégiée, notamment en termes d'échelons territoriaux soutenus : principalement des régions et des communautés urbaines.

L'Institut des métiers de la Ville (IMV).

En 2008, un Institut des Métiers de la Ville (IMV) a été ouvert à Antananarivo, en partenariat avec la Commune urbaine. Conçu sur le modèle de l'IMV d'Hanoi, l'Institut d'Antananarivo vise à accompagner la mise en œuvre

<sup>29</sup> <http://www.iledefrance.fr/international>

de nouvelles méthodes de planification et de gestion urbaines, répondant aux principes du développement durable. L'aménagement du territoire, le transport urbain, la réglementation, la fiscalité, etc. sont autant de domaines entrant dans son champ de compétences. Véritable plateforme au service de la coopération décentralisée, l'IMV constitue un appui institutionnel permanent auprès des responsables de la Commune urbaine. Les premières formations ont été dispensées en urbanisme et en transport, en vue du Programme d'amélioration de la mobilité urbaine.

Source : <http://www.iledefrance.fr/international>

## I. **United States Agency for International Development<sup>30</sup> (USAID)**

Depuis plusieurs années, l'USAID soutient les gouvernements locaux démocratiques et la décentralisation. L'USAID fournit dans ce cadre un soutien, aux niveaux national et local, pour la décentralisation et une gouvernance locale effective. Cela se fait par le biais de l'assistance technique et de la formation pour renforcer diverses fonctions des autorités locales, notamment l'élaboration de budgets et de projets pour l'augmentation des ressources locales, la fourniture de services de base et la participation.

Dans le dernier *Citizens' report*<sup>31</sup> de 2008, le soutien à la décentralisation est réaffirmé par le biais de réformes anti-corruption, du renforcement des fonctions exécutives du secteur public par la formation en termes de planification financière, stratégique, de management, etc. USAID travaille avec les gouvernements et les autorités locales pour encourager la participation des citoyens dans les processus politiques. Il a comme projet de créer de nouveaux programmes qui permettent aux citoyens et aux autorités et organisations locales de prendre la main dans le développement de la société civile.

USAID travaille directement avec des organisations régionales africaines qui encouragent la construction d'institutions démocratiques dans la région, telle l'Union africaine.

Par rapport au contexte de crise globale, USAID répond par des programmes additionnels en réaction à la crise alimentaire, due notamment à l'augmentation considérable des prix agricoles (+43% en moyenne entre mars 2007 et mars 2008 selon le Fonds monétaire international, avec des augmentations de +146% pour certaines denrées). Ces programmes additionnels se déclinent par régions. En Afrique de l'Est, l'objectif du programme est d'augmenter la résilience aux chocs qui influence la sécurité alimentaire des ménages. En Afrique de l'Ouest, les fonds visent à soutenir la coordination de subsistances régionales et des programmes ciblés de réponse à la crise des prix alimentaires. Un soutien au programme régional de la FAO vise à renforcer les moyens de subsistance et à améliorer la nutrition des ménages les plus vulnérables, qu'ils soient ruraux, périurbains ou urbains. En Afrique australe, des fonds sont alloués pour améliorer la sécurité alimentaire pour les populations les plus vulnérables et les plus touchées par la crise des prix alimentaires.

---

<sup>30</sup> <http://www.usaid.gov/>

<sup>31</sup> [http://www.usaid.gov/policy/budget/citrep08/usaid\\_citizensreport\\_fy2008\\_012909.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/citrep08/usaid_citizensreport_fy2008_012909.pdf)

## 2. Eléments de synthèse thématique autour des stratégies des Partenaires au développement dans le contexte de crise

### Crise globale :

- a. Si les conséquences de la crise, tant du côté des pays donateurs que des pays bénéficiaires, sont reconnues par tous, elles ne sont pas encore traduites, de manière sensible, par une redéfinition précise en termes de positionnement stratégique des Partenaires au développement. Sans doute est-il encore trop tôt pour mesurer pleinement les repositionnements que la crise globale induira.
- b. Le thème du Sommet d'Africités V, la réponse des collectivités locales et régionales d'Afrique à la crise globale, recouvre une pluralité de dimensions. Les Partenaires au développement ne formulent pas encore de stratégies face à « la crise », mais des réflexions et actions autour des conséquences *des crises* au niveau local sont menées : crise foncière, sécurité alimentaire, crise climatique, pertes de revenus liées aux exportations, pertes de revenus des transferts par les migrants.

### Décentralisation / renforcement des collectivités territoriales :

- c. Le consensus entre Partenaires au développement est incontestable sur la pertinence de la décentralisation, de la territorialisation et la municipalisation de certains objectifs de développement qui en découlent et du renforcement des collectivités territoriales.
- d. Toutefois, les mises en œuvre concrètes restent disparates entre les différents Partenaires. Pour certains, la formulation spécifique de programmes d'appui à la décentralisation et au renforcement des collectivités territoriales traduit un engagement explicite. Pour d'autres, il s'agit plutôt de conséquences implicites attendues de la mise en œuvre de programmes plus vastes liés à la réduction de la pauvreté, à l'amélioration des infrastructures ou à la bonne gouvernance.
- e. La diversité de l'appui des Partenaires au développement en matière de décentralisation peut être liée, dans une certaine mesure, à la « culture » de l'organisation et du pays à laquelle celle-ci appartient. En témoigne l'hétérogénéité qui se dégage dans la reconnaissance stratégique de l'importance de la décentralisation et de l'appui direct aux collectivités territoriales. Pour certains Partenaires, le soutien au processus de décentralisation va de pair avec un Etat central très actif sur les compétences qui lui incombent, en application du principe de subsidiarité. Pour d'autres, ce lien semble moins évident, le premier pouvant se faire au détriment de l'autre.
- f. La plupart des partenaires au développement n'intègrent pas encore suffisamment les conséquences du dépassement de la logique de projet dans le traitement de fond de la question de la décentralisation.



- g. La déconcentration des programmes d'aide vers des délégations locales des Partenaires peut représenter un potentiel pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide en termes de réponse effective aux besoins, à condition que le dialogue stratégique sur la définition et la conduite des programmes d'aide soit ouvert et intègre les collectivités territoriales.
- h. L'une des exigences les plus pressantes que la crise globale va entraîner est la nécessité de se soucier de la coordination et de la cohérence des actions sur le terrain. Les collectivités territoriales sont les mieux placées pour ce faire compte tenu de l'obligation qui leur est faite d'appréhender les problèmes locaux de manière transversale et intégrée. On peut déplorer le fait qu'elles ne soient pas considérées, jusqu'ici, comme le maillon essentiel pour assurer cette coordination en cohérence avec les politiques nationales sectorielles.
- i. L'interdépendance entre le monde rural et le monde urbain, qui s'exprime pourtant avec acuité dans le contexte de crise, ne vient pas remettre en cause une certaine habitude de division entre les programmes urbains et les programmes ruraux. Ceux-ci pourraient pourtant être mieux articulés pour que chaque type de collectivités puisse répondre aux enjeux qui se posent à elle, de façon à développer des complémentarités indispensables à l'émergence d'économies locales dynamiques, formant la base des économies nationales et régionales compétitives.

#### Développement local et emploi :

- j. Le soutien aux services publics de base (gestion des ordures ménagères, eau, transports urbains, etc.) est le moyen privilégié par les Partenaires au développement pour réduire la pauvreté et contribuer conséquemment au développement local. C'est un axe d'action à maintenir et à renforcer car l'accès à des services de base de qualité permet en effet d'enclencher un cercle vertueux sur les emplois et le niveau de ressources fiscales locales.
- k. Une des expressions de la crise globale est le recul des transferts des migrants vers leur pays d'origine. Or, ces transferts peuvent favoriser, sous certaines conditions, le développement local et l'emploi. Des programmes de « *matching funds* » -où les Partenaires contribuent, au moins à hauteur du montant des transferts, à des projets de développement local élaborés par les migrants- peuvent constituer une bonne illustration d'initiatives de co-développement aux effets multiplicateurs.
- l. La production de richesses locales et la création d'emploi local sont perçues par certains Partenaires au développement comme une externalité positive possible des programmes, plutôt qu'un objectif stratégique propre. Des projets innovants, en soutien d'acteurs nouvellement reconnus pour leur contribution au développement local -par exemple ceux de l'économie sociale et solidaire-, pourraient être développés. Ils pourraient générer une aide plus efficace et être porteurs d'effets de levier importants, pouvant permettre aux collectivités territoriales de créer des emplois locaux et d'augmenter leurs ressources propres.

## PARTIE III - Eléments conclusifs

La troisième partie est structurée de la façon suivante :

1. Rappel des recommandations et conclusions émises en 2006
2. Un renouvellement des problématiques et des défis posés par la crise globale
3. L'organisation du développement local participatif : à la base, la confiance des populations
4. Formulation de recommandations à l'attention de la Rencontre de dialogue tripartite d'Africités V

\*\*\*

### 1. Rappel des recommandations et conclusions émises en 2006

En 2006, le rapport préparatoire à la Rencontre tripartite entre Ministres, Maires et Partenaires au développement soulignait que celle-ci était une première étape vers la définition d'une stratégie coordonnée et concertée de coopération dans le domaine de la décentralisation, du renforcement des collectivités locales et de la lutte contre la pauvreté. Cette stratégie avait été déclinée autour de propositions, que nous rappelons ici :

- articuler appui à la décentralisation et aide budgétaire
- organiser la coordination des partenaires de coopération
- définir les échelles pertinentes d'intervention
- 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
- confirmer des engagements financiers ambitieux pour la décentralisation et le renforcement des collectivités territoriales africaines.

Nous rappelons ici quelques unes des conclusions du rapport de 2006 :

- la volonté politique des gouvernements nationaux est déterminante et la décentralisation ne peut fournir de résultats satisfaisants quand elle est imposée ;
- la promotion de la décentralisation comme seule technique institutionnelle de gestion ou comme outil de bonne gouvernance est insuffisante : elle n'acquière sa pleine justification que si elle permet d'établir des liens précis avec les objectifs en matière d'accès de tous aux services de base et de réduction de la pauvreté ;
- l'existence ou la construction de finances locales stables et diversifiées dans leurs sources sont une priorité ;
- le mot d'ordre de la participation n'est pas suffisant pour assurer la réelle promotion des groupes marginalisés et des discriminations anciennes ou nouvelles peuvent émerger ; le rôle de l'Etat est fondamental dans le suivi et la correction de tels effets émergents des réformes, ce qui appelle un Etat efficace et légitime ;
- le soutien concomitant aux processus de décentralisation et aux approches « communautaires » à travers les programmes de développement a multiplié les institutions

informelles parallèles, qui se sont parfois révélées concurrentielles des autorités territoriales élues dans leur légitimité et leur autorité décisionnelle. Une plus grande cohérence et intégration de ces dynamiques communautaires à travers les efforts de planification et d'arbitrage entrepris par les gouvernements locaux doit être recherchée ;

- l'appui conjoint à la décentralisation et aux politiques sectorielles a parfois conduit à une recentralisation de la décision *de facto*. Plus généralement, la mise en cohérence systématique des programmes d'appui à la décentralisation avec toutes les autres stratégies -nationales, communautaires, sectorielles- devrait être recherchée.

Les recommandations formulées en 2006 sont, malgré des progrès observés dans certains pays, encore d'actualité en 2009. Toutefois, de nouveaux éléments de contexte sont induits par les conséquences de la crise globale qui affecte notamment l'Afrique.

## 2. Un renouvellement des problématiques et des défis posés par la crise globale

### *Quelle est la situation générale ?*

Les prévisions de croissance pour l'Afrique fournies par les institutions internationales ont été revues à la baisse pour les prochaines années. Les économies africaines les plus durement touchées sont celles qui dépendent dans une large mesure des exportations de produits de base. Dans beaucoup de pays africains importateurs nets de pétrole, la croissance du PIB devrait chuter en 2009 et 2010. Dans de nombreux pays du continent, le fait que les cours des denrées alimentaires qui s'échangent au niveau international demeurent élevés perpétue une crise alimentaire, dont souffrent en particulier les citoyens pauvres. Dans tous les pays, la réapparition de l'inflation risque de rogner les effets de la croissance chez les plus pauvres.

L'Afrique se caractérise globalement par un faible développement des techniques agricoles intensives, une urbanisation duale porteuse de tensions sociales et un mauvais état des moyens de communication. La plupart des pays africains demeure lourdement dépendants des exportations de matières premières, des fluctuations des marchés financiers et monétaires extérieurs et donc de l'aide internationale.

Les répliques puissantes des secousses que connaissent les marchés extérieurs sont ainsi ruineuses pour l'Afrique. La présente crise met en lumière de nouveau la cause principale de cet état de fait : une croissance endogène très faible dans un monde rural vivrier laissé à l'abandon et vivant en quasi-autarcie, ainsi qu'un secteur informel urbain, où les comportements de recherche de rente l'emportent sur les comportements productifs. Secteur rural, secteur informel et services publics constituent des leviers d'action en cas de rétrécissement durable des ressources globales.

Dans ce contexte difficile, les politiques visant la diversification de l'économie et favorisant la croissance endogène et la création de marchés nationaux et régionaux sont de nouveau à l'ordre du jour dans les agendas politiques et de coopération. La crise montre également que l'exigence de construction et de stabilisation d'appareils d'Etats solides, efficaces et démocratiquement légitimés s'impose plus que jamais.

La question de la cohérence des politiques d'aide des pays de l'OCDE et de celles des pays émergents, dont la Chine, mérite un débat et des initiatives approfondies afin d'éviter à l'Afrique des concurrences dommageables.

### *Quel débat sur l'aide vers l'Afrique ?*

L'accroissement des échanges internes aux valeurs ajoutées et aux productivités croissantes est la solution proposée par les autorités territoriales d'Afrique. Rappelons que celle-ci ne sera pas efficace si d'autres évolutions positives ne sont pas enregistrées, notamment : ouverture des frontières des pays riches aux produits africains, disparition des subventions et obstacles aux échanges, changement de conception des droits de propriété industrielle, traitement dans la dignité des immigrants africains. Faut-il rappeler que les ressources reçues par les pays africains des transferts de fonds des travailleurs immigrés sont du même ordre de grandeur que le montant total de l'Aide publique au développement ? Les politiques de restrictions des migrations doivent donc être appréciées au regard de cette contribution essentielle des transferts des migrants pour le développement du continent africain.

En tout état de cause, l'Aide publique au développement apparaît comme du capital qui entre directement dans le circuit du développement africain. La réduction de la pauvreté devrait rester la priorité de l'agenda de coopération. Par ailleurs, l'aide a vocation à préparer *a minima* les conditions nécessaires au démarrage du développement en préservant, et si possible en augmentant, le capital humain, le capital social et les biens publics, en particulier les infrastructures. Pour réduire durablement la pauvreté, il faut produire des richesses, au niveau national, mais aussi et surtout au niveau local. La prise en charge efficace de la création de richesses par les collectivités locales ne peut réussir qu'à certaines conditions : il faut développer des économies de proximité, promouvoir la souveraineté alimentaire locale et favoriser la production et l'accès du plus grand nombre aux services locaux de base. Les institutions et les mécanismes mis en place au niveau local, fondés sur les droits, sont aussi une priorité. Le développement local doit pouvoir globalement dégager les ressources financières nécessaires à la couverture des dépenses d'urbanisation, des équipements et de l'embellissement à la charge des collectivités locales et des habitants de la Ville.

Un moyen privilégié de créer du capital humain et social est probablement, pour l'Aide publique au développement, de s'ancrer de plus en plus aux territoires et aux acteurs dynamiques de terrain, de développer des capacités sociales locales et de cofinancer des projets renforçant le développement local et les échanges de proximité de biens et services essentiels.

### 3. L'organisation du développement local participatif à la base de la confiance des populations

Les rapports entre les gens procèdent d'une exigence de sécurité, d'harmonie et de paix qui trouvent leur expression dans la convergence des efforts pour l'émancipation de tous les habitants. Le développement local doit être basé sur la justice et la solidarité, garantes de la confiance entre acteurs dans la gestion du territoire, confiance nécessaire à leur investissement humain et matériel.

Il est difficile d'établir une corrélation « scientifique » entre progression de la démocratie et confiance des citoyens ; certains régimes autoritaires mènent des politiques de progrès social appréciées par les citoyens, alors que des régimes de démocratie formelle se montrent parfois incapables de répondre aux défis du développement. S'il n'y a pas de liens de causalité directe entre démocratie et développement local, ni entre existence de pouvoirs autonomes locaux et bien-être social, il y a de nombreuses raisons de penser que des politiques locales habilement conçues renforcent la démocratie, tout comme la démocratisation peut contribuer à élargir le spectre de l'intervention publique en laissant davantage s'exprimer les populations sur leurs priorités.

La décentralisation réduit les risques d'instrumentalisation des politiques publiques et appelle à attirer l'attention, non seulement sur la cohérence des politiques locales et nationales, mais aussi sur les liens entre ces politiques et leurs rapports à la démocratie.

La démocratie est un espace concret de luttes et de conflits dans lequel les populations ont la possibilité d'imposer un réel rapport de force, tout en contrôlant l'action de l'État. Cela devrait nécessairement passer par la construction de dispositifs participatifs ascendants et descendants qui permettent l'expression des diverses revendications sociales et garantissent leur traduction dans des politiques locales et nationales.

La confiance se développe aussi lorsque l'élection au suffrage universel et la possibilité de contrôle démocratique permanent d'une part, les politiques publiques locales et nationales d'autre part, sont articulées correctement. Cette tâche complexe a plus de chance d'aboutir si elle se réalise sur un territoire réduit puis remonte vers le niveau national par diffusion. Les acteurs de la participation au niveau local doivent être stimulés à prendre des responsabilités clairement exprimées pour pouvoir exercer une influence critique sur les institutions et contribuer à la construction d'une capacité sociale et institutionnelle durable.

Un rôle stratégique devrait revenir aux organisations des collectivités territoriales dont l'existence et la compétence permettent d'envisager un dialogue structuré entre Etat et collectivités territoriales sur la conduite des politiques de développement. Ces organisations sont également appelées à jouer un rôle dans l'articulation des échelles locale et supra-étatique de gouvernance.

Le développement local durable se présente comme une alternative crédible pour amorcer une dynamique économique et sociale appuyée sur la réponse aux besoins des populations et sur le service public au niveau local.

Ces propositions sont en conformité avec les recommandations des Agenda 21 qui mettent l'accent sur les processus participatifs pour la définition des politiques locales. Trois objectifs sont visés:

- la possibilité donnée aux acteurs du développement du territoire d'influer sur les politiques affectant les conditions de vie, la paix sociale et l'accès aux services de base ;
- l'appropriation décentralisée et démocratique censée favoriser l'engagement des citoyens à tous les niveaux dans la gestion de la vie en commun ;
- le développement de nouveaux rapports de partenariat entre associations, services publics et collectivités locales.

Les programmes d'action à la base doivent mettre l'accent sur les modalités d'incitation qui ressortent de la solidarité budgétaire, fiscale et sociale à travers l'élaboration de budgets participatifs, de l'investissement social et de la mobilisation des opportunités d'emploi et de revenus (développement local). Dans une perspective de développement durable, on veillera aux effets à moyen et long termes des projets et programmes proposés. Cela implique le développement de stratégies concernant la protection de l'environnement et de la biodiversité, la politique de l'eau, la promotion des énergies renouvelables et le traitement des déchets notamment.

#### 4. Propositions conclusives

- a. Les efforts continus réalisés afin de renouveler la gestion de l'Etat dans les pays en développement devraient se traduire par un approfondissement de la gouvernance locale démocratique et par la promotion d'approches participatives permettant la mobilisation de tous les acteurs.
- b. Pour être effectivement démocratique, la gouvernance locale devrait veiller à garantir et vérifier l'*appropriation* effective par tous les acteurs du principe de subsidiarité. C'est une étape nécessaire à l'exécution de l'aide dans de bonnes conditions. L'appropriation démocratique de la décentralisation des responsabilités est une condition centrale de l'efficacité des objectifs de lutte contre la pauvreté, des résultats sociaux, de croissance et de bonne gouvernance. Elle est fonction de la qualité des capacités de planification, de gestion budgétaire, de suivi et d'évaluation qui permettent de concrétiser les programmes.
- c. Relativement aux exigences méthodologiques nouvelles de développement durable et de sortie des crises, une priorité devrait être accordée au débat entre tous les acteurs concernés par la coopération sur les stratégies opérationnelles aptes à constituer, au niveau local, un support cohérent pour l'aide au développement.
- d. Aussi, dans la perspective de la Rencontre de dialogue tripartite, les propositions conclusives suivantes pourraient être discutées :
  - Réaffirmer le rôle stratégique des collectivités territoriales dans la promotion du développement local et la création d'emploi, tout particulièrement dans le contexte de crise ;
  - Continuer à produire des codes et normes de bonnes pratiques au niveau des stratégies nationales et de celles des Partenaires au développement, en particulier des bailleurs de fonds, dans l'objectif d'unifier les approches de gestion et d'évaluation de l'aide budgétaire ;
  - Promouvoir des critères de transparence en matière de gestion des finances publiques, mais également de gouvernance du développement local et d'évolution des territoires ;
  - Maintenir l'effort des bailleurs de fonds pour dépasser la logique de projet et encourager la décentralisation des investissements nécessaires au développement durable des territoires et de leur mise en œuvre coordonnée. Cet effort devrait être organisé dans le respect des

rappports contractuels fondés sur le dialogue entre donateurs et bénéficiaires de l'aide aux niveaux étatique et infra-étatique, voire supra-étatique ;

- Promouvoir les mécanismes permettant aux collectivités locales africaines de se faire entendre sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques par les agences de coopération au développement de façon autonome, juridiquement fondée sur le partenariat ;
- Soutenir les migrants dont les transferts financiers vers les pays du continent participent aux actions de développement local. L'association des migrants constitue un mécanisme de qualité en matière de contrôle populaire de l'usage des fonds et pourrait constituer un des mécanismes les plus efficaces pour véhiculer l'aide au développement ciblant le niveau local. L'Aide publique au développement gagnerait également en efficacité et en impact si une part significative des montants concernés utilisaient les mécanismes de la coopération décentralisée (on estime cette part à 30% des flux d'aide);
- Orienter l'Aide publique au développement de plus en plus intensément vers l'augmentation des capacités sociales et l'accès aux services et biens publics, comme souligné depuis la mise en place des Objectifs du Millénaire pour le Développement;
- Cofinancer des projets avec une part significative d'argent public local, de manière à maximiser la part des dépenses publiques efficacement utilisées et surtout de co-piloter localement les projets ;
- Accorder une aide relativement plus importante qu'aujourd'hui aux collectivités locales et régionales, leur permettant d'entreprendre des investissements anticycliques afin de minimiser les impacts négatifs de la crise globale sur les économies locales et régionales en Afrique. Que les Collectivités territoriales parviennent à renforcer leur cohésion et à se développer rapidement est un enjeu essentiel pour la voie africaine de sortie de la crise globale.

## Références bibliographiques

Agence française de développement, Réunion d'information et de dialogue sur le CIS "Collectivités locales et développement urbain", 25 juin 2009 à l'AFD à Paris.

Banque mondiale, *World Development Report 1997 : the State in a Changing World*, Washington DC, 1997.

Banque mondiale-PEFA, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Washington DC, juin 2005.

Banque mondiale, *Comprehensive Development Framework Progress Report : Enabling Country Capacity to Achieve Results*, Washington DC, 2005.

Banque mondiale, *Aid Effectiveness Profile for Burkina Faso*, Washington DC, décembre 2006, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA*, Ouagadougou, avril 2007.

Banque mondiale, *Results-based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead*, décembre 2007.

Banque mondiale, *Impact of the financial crisis on the closure of new infrastructure projects with private participation. A preliminary assessment as of June 2009*, October 2009, Department Finance, Economics and Urban Development (FEU) et *Systems of Cities: The World Bank Urban and Local Government Strategy* – Présentation de Zoubida Allaoua, Directrice FEU, Metropolis Conference, Paris, October 12, 2009.

Cités et Gouvernements locaux unis, Rapport GOLD, Rapport Global sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, 2008 :

[http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/gold\\_report\\_fr.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_fr.pdf);

FMI - Banque mondiale, *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach : Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, Washington DC, 2005.

Maxwell S., « *Heaven or hubris : reflexions on the new "new poverty agenda"* », *Development Policy Review*, vol. 21, Londres, 2003, pp. 5-25

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre*, vol. 2, 3e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra, septembre 2008.

Organisation de coopération et de développement économiques, Rapport annuel 2009 :

<http://www.oecd.org/dataoecd/38/40/43125784.pdf>

Stiglitz J., « *Towards a new paradigm for development : strategies, policies and processes* », communication à la CNUCED, *1998 Prebisch Lecture*, Genève, 1998.

### Sites internet de Partenaires au développement consultés :

Agence brésilienne pour la coopération (ABC) : <http://www.abc.gov.br/>

Agence canadienne de développement international (ACDI) : <http://www.acdi-cida.gc.ca>



Agence française de développement (AFD) : <http://www.afd.fr>  
Banque africaine de développement (BAD) : <http://www.afdb.org/fr/>  
Banque mondiale (BM) : <http://www.banquemondiale.org/>  
PPI database – World Bank and PPIAF (*Public private infrastructure advisory facility*) : <http://ppi.worldbank.org>  
*Department for International Development* (DFID) : <http://www.dfid.gov.uk/>  
*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) : <http://www.gtz.de/en/>  
EuropeAid / Communauté européenne : [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm)  
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : <http://www.oecd.org>  
Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest :  
[http://www.oecd.org/pages/0,3417,fr\\_38233741\\_38242551\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,fr_38233741_38242551_1_1_1_1_1,00.html)  
Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) : <http://www.undp.org/french/>  
Région Ile-de-France : <http://www.iledefrance.fr/international>  
*United States Agency for International Development* (USAID) : <http://www.usaid.gov/>