

MASTER 2008-2009

EPREUVE DE SELECTION N°3

CONTRACTION DE TEXTE

Commune à toutes les options

(durée 3 heures)

L'épreuve consiste à résumer de façon ordonnée le texte reproduit dans les pages suivantes et à y apporter des commentaires personnels en répondant à la question posée.

Dans un premier temps, vous ferez ressortir le plan et les idées forces du texte sur une page maximum de format A4 (soit 300 à 350 mots).

Vous répondrez ensuite à la question suivante sur deux pages maximum de format A4 :

Depuis plusieurs années, de nombreux pays en développement ont adopté et mis en œuvre une politique de décentralisation.

En vous inspirant du texte et en vous appuyant sur l'expérience de votre pays, indiquez selon vous les conditions nécessaires pour que la décentralisation favorise le développement.

DECENTRALISATIONS ET DEVELOPPEMENTS

Par Emile LE BRIS et Thierry PAULAIS

De Boeck Université – Afrique Contemporaine - 2007 / 1 N°221

(...)

En économie, la décentralisation semble avoir été d'abord pensée en termes d'efficacité. Adam Smith n'a-t-il pas écrit en 1776 : *“were the streets of London to be lighted and paved at the expense of the (national) treasury, is there any probability that these would be so well lighted and paved as they were at present ¹?”*

L'efficacité, pour être au rendez-vous, suppose toutefois qu'un ensemble de conditions soient réunies : les collectivités doivent disposer sans ambiguïté des attributions ad hoc, bénéficier des ressources nécessaires ou pouvoir les lever, avoir un accès à des dispositifs de financement, être dotées de compétences pour la mise en oeuvre, pouvoir s'adresser à un tissu d'entreprises compétentes... Force est de constater qu'en Afrique, les collectivités territoriales réunissent rarement l'ensemble de ces conditions. Il est fréquent que la décentralisation ne se traduise pas par les transferts de ressources correspondant aux nouvelles attributions dont les collectivités sont dotées. Ceci a longtemps été et est encore le cas dans une certaine mesure en Europe, où les États cherchent à transférer le maximum de charges aux collectivités tout en voulant que ces dernières compriment leurs dépenses, qui contribuent indirectement au déficit des finances publiques. Les ressources des collectivités dans les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale reposent encore majoritairement sur la fiscalité locale directe, même si les systèmes les plus aboutis ont mis en place des mécanismes de dotations ou de fiscalité partagée. Néanmoins les taxes municipales représentent une part relative importante (de l'ordre du tiers en moyenne). Il résulte de tout cela que les capacités d'investissement des collectivités locales sont faibles, voire inexistantes pour beaucoup de collectivités moyennes et petites.

C'est un des paradoxes de la situation qui prévaut dans beaucoup de pays : les collectivités, dont on attend de plus en plus, n'ont pas de capacités d'investissement et bien peu de latitude pour améliorer leurs ressources. Il en résulte que, en dépit des énormes besoins et de l'existence d'un secteur privé local parfois dynamique, aucun marché du financement des collectivités ne peut émerger. Alors qu'en France, par exemple, plus de 70 % des investissements publics sont réalisés par les collectivités, cette proportion reste ridiculement faible en Afrique.

Il faut souligner que cette situation découle probablement plus, non pas du transfert de compétences sans transfert de ressources par l'État, mais de la nature des transferts de compétences. On ne peut que constater que les compétences des collectivités urbaines portent dans leur majorité sur des domaines où on ne peut attendre aucune recette et à l'inverse où on a à faire face à beaucoup de dépenses (ordures ménagères, éclairage public, services sociaux...). La distribution des fluides par exemple est majoritairement confiée à des offices nationaux, alors qu'elle pourrait constituer une ressource pour les plus grandes villes : les recettes de la vente d'électricité représentent plus de 50 % des ressources des « métros » sud-africaines. La quasi-totalité des villes d'Afrique sont exclues de fait du marché

¹ Smith A., *The Wealth of Nations*, cité par Prakash Mathur, 2006.

de l'aménagement foncier, qui, dans des villes à forte croissance, devrait normalement constituer une source de financement significative. En témoigne l'exemple d'Addis Abeba, où les recettes de la cession en baux emphytéotiques de terrains aménagés représentent plus du quart du budget de la ville.

La capitale du Burkina Faso fournit un exemple représentatif de ce biais à l'encontre des municipalités. La distribution de l'eau comme celle de l'électricité sont de la compétence d'offices nationaux. L'organisation foncière des quartiers périphériques, toujours en retard d'une ou deux couronnes, est réservée aux services de l'État réputés compétents, cadastre et domaine. Ceci consiste notamment à chasser pour une part, à régulariser pour une autre, les habitants installés illégalement de façon dite « spontanée » et toujours « négociée » avec les pouvoirs coutumiers. L'aménagement au sens physique du terme est assuré de façon plus ou moins coordonnée sur des financements de bailleurs de fonds, qui trouvent là un terrain propice pour les projets de « desserte en services essentiels » dont ils ont besoin pour atteindre les objectifs (« objectifs du millénaire ») que leur a assignés la communauté internationale. En plein coeur de ville, une opération de rénovation urbaine sur plusieurs dizaines d'hectares, pilotée directement par la présidence, est financée par des obligations d'État. Plus loin, un quartier administratif et d'affaires, dit Ouaga 2000, a vu le jour, toujours à l'initiative de l'État. Ce quartier est réalisé avec des standards d'équipements et une consommation de sol très élevés. Tous comptes faits, quelles sont les attributions de la municipalité ? Collecte, transport et traitement des déchets, entretien de la voirie et des espaces publics, petits équipements socio-économiques... Tous secteurs où les dépenses sont importantes et les recettes nulles. La municipalité s'acquitte plutôt bien de ces responsabilités, compte tenu de la faiblesse de son budget ; ses capacités d'investissement sont cependant des plus réduites, tout comme son autonomie réelle. Au final, on peut lire la répartition des tâches dans cette capitale comme suit : le système d'État fait (en levant des fonds sur les marchés) de l'urbanisme de prestige fondé sur de la promotion haut de gamme spéculative ; les bailleurs de fonds financent (en dons) la desserte en services essentiels des quartiers les plus démunis et des actions de lutte contre la pauvreté. La municipalité tente de gérer les rapports politiques entre les différents groupes sociaux, la société dite civile et les pouvoirs coutumiers, de conduire les affaires courantes de la ville, cela hors les enclaves réservées des opérations de l'appareil d'État.

Cet exemple pourrait dans une certaine mesure venir à l'appui de la thèse de R. Otayek selon laquelle « la décentralisation apparaît plutôt comme l'ultime ruse des régimes post-transitionnels africains pour se redéployer sans remise en cause radicale de leur nature... » (Otayek, 2005, p. 13). En milieu urbain comme en milieu rural, le foncier est bien sûr le secteur où les enjeux sont les plus importants et les conflits les plus graves. P. Jacquemot² souligne combien au Ghana les chefs coutumiers contrôlent l'accès de quasiment toutes les terres et pas seulement des terres coutumières. Ceci s'entend pour l'accès à l'usage comme pour la transmission, y compris dans des très grandes villes comme Accra et Kumasi. Cette situation, qui prévaut à des degrés plus ou moins élevés dans les autres pays africains, est à l'origine de beaucoup de dysfonctionnements en milieu urbain et de surcoûts directs et indirects considérables. De tels systèmes paralysent les habitants dans l'investissement de leur propre habitat et leurs initiatives en matière d'activités ; en empêchant les occupants d'accéder à l'emprunt moderne, ils contraignent un pan entier de l'économie locale, probablement le plus dynamique.

L'aménagement de terrains équipés, à la fois pour l'habitat populaire, celui des classes moyennes et pour les activités économiques reste un des déficits majeurs des politiques urbaines de pratiquement tous les États africains. Or il s'agit précisément d'un secteur dans lequel les collectivités locales pourraient agir avec légitimité – la ville ou l'agglomération est bien le territoire à l'échelle duquel on pense l'aménagement – et trouver des ressources significatives. J.-F. Tribillon (Tribillon, 2007) note la contradiction entre les États qui s'acharnent à administrer le foncier tandis que dans le même temps les municipalités reçoivent l'injonction de promouvoir le développement local sans disposer d'aucun pouvoir

² JACQUEMOT P., « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique Contemporaine*, 2007-1, n°221, p. 55-74.

substantiel en matière d'aménagement. Il souligne que, dans les cas où les communes ont décidé de passer outre, elles font preuve d'un certain réalisme, avant de militer pour la fin du « monopole étatique » et la mise en chantier de réformes foncières coordonnées à l'échelon international.

Les bailleurs de fonds eux-mêmes font souvent bien peu de cas des pouvoirs municipaux. Les projets de développement urbain financés par la Banque mondiale sont pénétrés de cette conception anglo-saxonne de la décentralisation issue d'un glissement sémantique vers le développement communautaire, la mobilisation de la société dite civile, la participation et le recours aux ONG comme opérateurs privilégiés. Cependant, les impératifs de production ne pouvant pas être négligés, les mêmes équipes favorisent parallèlement la création d'agences d'exécution, ceci pour améliorer les performances de décaissements (ces agences bénéficiant d'un statut extraordinaire permettant notamment de s'affranchir des règles des marchés publics locaux). Dans un tel schéma, la municipalité est court-circuitée : au mieux elle sera consultée au préalable sur l'utilisation des financements internationaux, mais elle n'est pas maître d'ouvrage des opérations ; la plupart du temps, elle apprendra *a posteriori* que tel ou tel projet est en cours dans tel ou tel quartier et assistera en spectateur au passage des flux financiers de l'agence d'exécution vers des actions menées par des ONG, les investissements réalisés ne seront pas inscrits au budget.

Dans le même ordre d'idées, il faut mentionner le phénomène relativement récent de la tentation du « retour de l'État » engendrée par la question du débordement des agglomérations de leurs limites administratives. Les frontières de la commune d'origine des grandes villes ont été franchies depuis plusieurs décennies. Il en découle des besoins énormes et à ce jour à peine identifiés de ce qu'on appelle en France la coopération intercommunale (comme à Dakar, où la commune éponyme représente à peine un tiers de la population totale de l'agglomération, à Cotonou, à Madagascar...) ou de création de nouvelles entités (comme à Lomé, où près de 60 % de la population de la capitale vit hors des limites communales, sur le territoire préfectoral, échappant ainsi à toutes taxes et tous devoirs de la vie locale). Ce phénomène n'est pas spécifique à l'Afrique. Dans beaucoup de cas, on note une tendance de l'État à saisir l'occasion de se replacer au-dessus des échelons locaux, avec des pouvoirs d'encadrement ou de régulation (création de « région métropolitaine » gérée par un préfet ou équivalent, voire de « ministère du Grand X ou du *Greater Y* »). Ces mesures sont en général réservées aux plus grandes agglomérations. Les capitales ont par ailleurs souvent à souffrir du syndrome plus classique du chef de l'État se considérant comme maire *de facto* et urbaniste en chef. Ces tendances illustrent la fragilité du processus de décentralisation dans la plupart des pays.

Sauf à être en mesure d'imposer des options tranchées, comme l'Afrique du Sud au lendemain de l'apartheid, qui a procédé (sur un modèle d'inspiration canadienne) à l'*amalgamation* des anciennes entités administratives, la superposition d'un pouvoir d'agglomération à celui des collectivités locales existantes a un coût : en frais de fonctionnement, d'une part, en coûts indirects (coût de transactions en particulier), d'autre part. De façon générale, comme l'ont notamment montré des travaux réalisés en France à la suite du vingtième anniversaire des lois de décentralisation (voir Hoorens, 2004), celle-ci ne fait pas réellement faire d'économies du fait d'un empilement de structures dont on ne supprime jamais aucune strate. Dans les pays africains, le fonctionnement de ces structures d'agglomération risque d'être fortement handicapé par les questions de ressources en l'absence de fiscalité propre. L'accès à l'emprunt de ces nouvelles collectivités territoriales risque également de se révéler impossible si elles n'accèdent pas à des ressources propres.

L'Afrique sub-saharienne a les plus forts taux de croissance urbaine de la planète, avec une moyenne de plus de 5 % par an. On sait que durant les deux ou trois prochaines décennies, la population urbaine va croître à une vitesse deux fois supérieure à celle de la population rurale. De surcroît, il est à craindre, si les évolutions climatiques actuelles perdurent, que certains pays connaissent des phénomènes migratoires importants. Ce phénomène pose évidemment un ensemble de problèmes considérables, sur les plans des ressources naturelles, de la production agricole, des infrastructures de communication, de l'énergie,

entre autres. Pour ce qui est des villes, dans les 20 à 25 ans qui viennent, il faudra créer, équiper et gérer des urbanisations à l'échelle de 350 millions d'habitants. La concentration en grandes métropoles, déjà à l'oeuvre, va vraisemblablement s'accélérer.

On connaît le sous-équipement actuel des villes du continent, où les niveaux de pauvreté et les inégalités intra-urbaines augmentent régulièrement, et leur niveau de sous-administration chronique. Si parmi ces villes un nombre restreint paraît en état de faire face à une forte croissance de population moyennant un effort continu de consolidation des acquis, beaucoup – villes moyennes notamment – paraissent être actuellement sur le fil du rasoir, au bord de la spirale dépressive dans laquelle d'autres se sont déjà enfoncées³ et d'où il est probablement difficile de sortir sans une aide extérieure massive.

Au vu de l'histoire des trente dernières années et de l'échec des politiques publiques dans ces secteurs sur le continent, sur quelles bases pourrait-on raisonnablement arguer que seul un processus de re-centralisation permettrait de faire face à de telles échéances ? Les États centraux sont aujourd'hui confrontés à d'énormes et croissants besoins financiers et organisationnels dans les secteurs régaliens (éducation, santé, environnement, infrastructures de transports, énergie, etc.). Pour cette raison, il apparaît de toute façon hautement probable que les collectivités territoriales seront, encore plus que jusqu'ici, directement confrontées aux difficultés à l'échelle locale et quasiment seules à y faire face. Il découle de ces considérations que, quels que soient les lacunes et les errements observés du processus de décentralisation en Afrique, on ne voit pas quelle serait l'alternative crédible au renforcement de l'autonomie et des moyens des collectivités locales pour traiter les considérables enjeux locaux des prochaines décennies.

Dans les faits, hors l'Afrique du Sud, il existe peu de pays sur le continent où une authentique politique de renforcement des pouvoirs locaux, ne serait-ce qu'à l'échelon de la municipalité ou du district, a été menée à terme. Plusieurs contributions à ce numéro témoignent de l'ambiguïté dans laquelle les processus actuels de décentralisation se mettent en place. Une politique de décentralisation, même d'ambition restreinte (par exemple limitée à un certain échelon de collectivités), suppose une série de pré-requis et un contexte institutionnel et financier structuré à cet effet. Au premier rang de ces éléments figurent les sujets évoqués plus haut de la réforme foncière d'une part, des ressources des collectivités et de leurs attributions d'autre part. Directement liées à ces thèmes et indissociables de l'idée même de décentralisation se posent les questions du financement et de l'emprunt pour les collectivités locales. Le continent est à cet égard aussi singulièrement démuné, à quelques exceptions près.

Il serait vain de penser que le développement et l'équipement même *a minima* des villes africaines, compte tenu des retards accumulés et de leur croissance attendue, pourra se faire avec leurs fonds propres – quasi inexistantes – et les dons de l'aide internationale qui pourraient être affectés à cet usage au détriment d'un autre. L'expérience des dix dernières années, notamment dans le secteur de l'eau, montre par ailleurs qu'il ne faut pas trop attendre des partenariats public-privé sur lesquels la communauté internationale comptait beaucoup. La problématique de l'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales est centrale. Elle renvoie à un ensemble de dispositions et de mesures relativement connues du fait du gros effort méthodologique réalisé dans la dernière décennie dans les PECO (Pays d'Europe Continentale et Orientale) et les pays émergents. Bien entendu l'adaptation de ces solutions et de ces techniques au continent est délicate et soulève beaucoup de questions. L'ensemble fait l'objet de débats tranchés, une fois de plus, entre une école libérale qui veut exporter le système de financement des collectivités par recours exclusif au marché et une école, disons plus européenne, qui a tendance à promouvoir le modèle de l'institution financière spécialisée émettant des prêts bonifiés et apportant de l'appui aux emprunteurs si besoin est.

³ Et dont Kinshasa pourrait être l'exemple type.

Ces différentes options renvoient toutes aux sujets des ressources des collectivités, de l'amélioration de leur gestion (et donc de la gouvernance), mais aussi au renforcement des marchés financiers locaux et à l'instauration de mesures les incitant à s'intéresser à ce marché à peine naissant, notamment par des fonds de garantie, de rehaussement de crédit, qui pourraient être par exemple mis en place par les Banques régionales de développement (BOAD, etc.). Les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux devraient aussi se retrouver sur ces thématiques d'encadrement et d'appui à la structuration de ce marché plutôt que de céder à la tentation de prêter en direct à la poignée de villes qui se révéleraient un tant soit peu solvables, avec pour conséquence d'empêcher éternellement les marchés locaux d'émerger. De façon générale, bailleurs de fonds et États centraux devraient se concentrer sur les domaines de l'appui, de l'incitation et de l'encadrement (par exemple avec les outils contrats de ville et contrats d'agglomération), du contrôle des collectivités : ne pas faire en direct, rendre à même de faire...

Vue sous cet angle, la décentralisation n'apparaît pas comme un processus de désengagement de l'État (de ses responsabilités, des services publics, etc.), mais comme un changement de registre, une démarche extrêmement exigeante.

(...)