Quels appuis de la France ?

Quel est le rôle du ministère français de la Coopération dans les processus de décentralisation en cours en Afrique ? Des responsables de ces questions précisent leur vision des choses.

Inutile de le dire: le sujet provoque bien des polémiques. Selon certains, les projets de décentralisation tels qu'ils apparaissent dans les pays africains sortent tout droit des tiroirs de la rue Monsieur (siège du ministère de la Coopération). D'autres, plus nuancés, estiment que les schémas d'organisation administrative retenus ici ou là s'inspirent du modèle français. On risque, disent-ils, de se retrouver avec les mêmes maux que ceux rencontrés par la société française: faible participation des citoyens, concentration des pouvoirs...

Le ministère de la Coopération, et plus précisément sa sous-direction du développement institutionnel (1), se dit plus pragmatique. De toute façon, précise Corinne Etaix, *"les principes sont énoncés dans les constitutions des pays africains qui font ce choix. Leur Parlement discute et vote les lois de décentralisation"*..

Retour en arrière. "A *la suite des mouvements de démocratisation de la fin des années 80, les pouvoirs se sont réorganisés dans différents pays. Le ministère de la Coopération a été confronté à des demandes très diverses: organiser des formations pour les cadres, mieux déconcentrer (2) les grands ministères, rédiger des textes de décentralisation, etc. Au départ, nous répondions au coup par coup, ce qui n'était pas adapté. Nous avons souhaité prendre du recul. Un groupe de travail présidé par le préfet Clauzel a tenté de mettre les problèmes à plat*".

Cet état des lieux a permis de constituer au sein du ministère une équipe de travail aux compétences diverses: urbaniste, géographe, juriste... Le bureau des collectivités locales et du développement urbain n'a pas prétention à *"définir un modèle"*, ni à *"proposer un guide"*. Il a pour simple objectif, précise Corinne Etaix, de *"mettre en relief les points saillants de la réflexion franco-africaine en partant des préoccupations de la base"*.

Au ministère, on se refuse à rentrer dans le débat sur les choix institutionnels (taille des communes, rôle des partis politiques...). L'important, explique-t-on, c'est de favoriser *"l'appropriation par les populations des lieux de décision"*. En d'autres termes, le but suprême n'est pas de parvenir à une construction juridique parfaite (existe-t-elle ?) mais d'associer au maximum les habitants aux choix qui sont faits pour qu'ils se sentent concernés. Sinon, prévient Nicolas Frelot, on risque de transformer les collectivités naissantes en *"coquilles vides"*.

"Quelle place accorder aux chefs coutumiers ?" " Comment permettre aux collectivités de faire de la programmation ?" " Comment générer des ressources pour les collectivités ?". Autant de questions concrètes pour lesquelles le ministère propose différents appuis. Le programme de développement municipal veut, par exemple, promouvoir des associations de maires. Avec l'objectif de permettre aux élus de *"faire remonter des informations"*, de réfléchir collectivement à des enjeux comme la participation ou la fiscalité locale. Les communes sénégalaises ont ainsi multiplié les marchés pour se constituer des ressources propres via les taxes.

Le ministère encourage également toutes les rencontres entre élus africains et européens. *"Cela peut être intéressant pour des Africains, souligne-t-on, de voir le fonctionnement d'un conseil municipal français, de comprendre les relations entre élus et administration."* Pour autant, cette démarche ne peut être la panacée. *"Les élus africains et français ont des moyens d'action tellement disproportionnés. Ils sont sur deux planètes différentes. Les échanges*

La décentralisation contre le développement local?

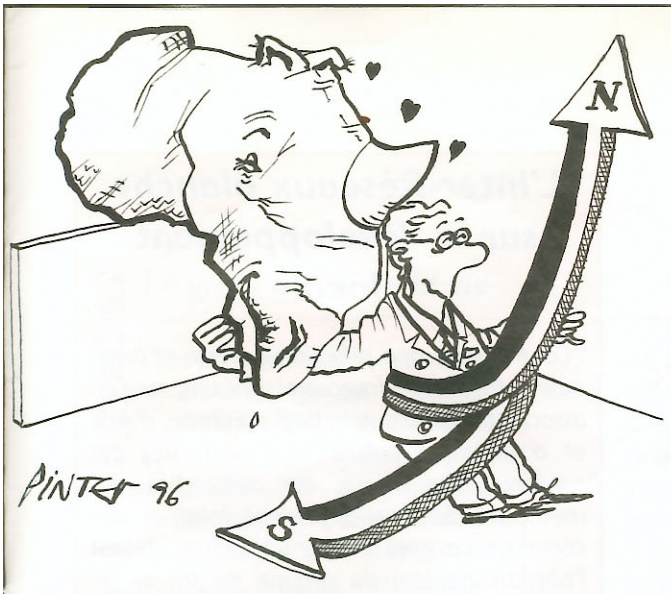
Dans un texte (1), Dominique Gentil et Bernard Husson critiquent ouvertement les modalités de mise en place de la décentralisation en Afrique. Extraits.

"La décentralisation risque fort d'être un transfert du ou des modèles européens (français, belge, suisse, allemand...) de la commune et de la région. (...) L'essentiel de l'architecture (compétences, organes délibératifs et exécutifs, fiscalité, système comptable, tutelle...) fait de larges emprunts aux modèles européens. (...)

La volonté d'utiliser largement la coopération décentralisée et les collectivités territoriales françaises en appui à la décentralisation en Afrique a toutes les chances de renforcer ce processus de transfert. On se trouve ici devant un problème difficile. A la fois, il est bon que la coopération se fasse de société civile à société civile et pas seulement d'État à État, avec recours à des "experts" ou des spécialistes. Mais il faut aussi admettre que la coopération est une tâche difficile, qu'elle nécessite une connaissance approfondie des sociétés concernées, une pratique d'appui à leur créativité et que trop souvent des élus ou techniciens mal préparés ont une fâcheuse tendance à donner des leçons et à proposer uniquement des solutions qu'ils connaissent et qui se révèlent en général inadaptées.

Un des thèmes souvent évoqués est celui de la viabilité financière des collectivités territoriales de base. Là, on veut éviter les aspects négatifs du modèle français et de sa dispersion en 36000 communes. D'où le souci prioritaire d'obtenir un budget significatif, ce qui conduit à un découpage en "communes viables" regroupant, pour le milieu rural, souvent plus de 50 villages. Lorsque l'on fait remarquer que ceci ne correspond guère à un découpage social et économique, que la taille retenue ne permet guère une réelle démocratie... la réponse est que ce seuil financier est objectivement nécessaire et que les paysans s'approprieront cet espace, peut-être au bout d'une génération, comme ils se sont appropriés les frontières arbitraires des États (...) "

1. Journées d'études 1995 de l'Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement (Iram)



peuvent avoir des effets pervers en favorisant le transfert des modèles", prévient Lucien Cousin. Face à ce risque de mimétisme (voir encadré), des échanges entre élus africains sur une base régionale sont déjà organisés, du moins pour les responsables de grandes villes.

De façon plus générale, la possibilité d'enclencher du développement local dépendra de la capacité à organiser, à côté des pouvoirs élus, des réseaux socio-professionnels suffisamment actifs et représentatifs. A ce niveau, note-t-on au ministère, les dynamiques locales sont nombreuses tant dans les villes (développement social des quartiers) que dans les campagnes (organisations de producteurs). Seul problème – et de taille ! –: les lieux de coordination et d'expression collectives sont soit inexistants, soit encore trop fragiles pour peser sur les décisions.

L'État doit continuer à jouer un rôle, insiste-t-on au ministère, en définissant le cadre dans lequel la décentralisation peut s'organiser. Celle-ci a besoin de ses deux jambes pour avancer: des collectivités disposant de compétences et de ressources (financières et humaines); des corps intermédiaires représentatifs capables de négocier avec des élus autour de propositions ■

1. Corinne Etaix, chargée du développement local au bureau des collectivités locales et du développement urbain; Nicolas Frelot, chargé de la coopération décentralisée (même bureau); Lucien Cousin, chef du bureau de la vie associative

2. La déconcentration se traduit par une proximité de l'administration qui détache une partie de ses agents sur le terrain.

Le DL en 7 points...

Quels sont les éléments permanents d'une démarche de développement local (DL) au Nord comme au Sud? Éléments de synthèse par Jean-Pierre Prod'homme[1]

1. Origines et définition

Cette expression "développement local", utilisée depuis quelques décennies en France, est d'un usage récent en Afrique Noire, usage largement impulsé du Nord, qui tend à supplanter celle de "gestion de terroirs" sans qu'il s'agisse en tout point de la même réalité.

Le couplage des deux termes "développement" et "local" appelle l'articulation de deux caractéristiques essentielles: la durée qui doit marquer toute démarche de développement, et l'espace, c'est-à-dire le territoire local concerné par cette démarche. Il a été défini comme *"une intervention structurée, organisée, à visée globale et continue dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des déstructurations et des restructurations"* (2).

2. Quel espace pertinent?

Au Nord comme au Sud, nombre de plans d'aménagement et de projets de développement sont décidés de l'extérieur pour un territoire défini arbitrairement, parfois de très loin. Dans ce cas, plans et projets peuvent produire des effets matériels bénéfiques, mais on peut douter que ces effets soient durables dans la perspective d'un développement à long terme, progressivement maîtrisé par la population. La tentation est souvent de s'appuyer sur les délimitations administratives, établies plus ou moins artificiellement.

Quitte à retarder le démarrage du processus, la voie souhaitable serait plutôt d'initier le développement local dans des territoires correspondant à un espace de solidarité, dans lequel les habitants ont une histoire commune (parfois conflictuelle), à laquelle ils sont attachés individuellement et collectivement, dans lequel enfin ils ont envie de construire un avenir commun. L'expérience montre que c'est une condition nécessaire à la pérennité d'une telle démarche, même si elle ne paraît pas suffisante.

3. Un projet collectif

Il n'y aurait donc pas de développement local sans une volonté populaire et une démarche collective sur et pour un espace. Cette volonté consciente ou latente correspond à la capacité de l'ensemble des habitants quels que soient leur position sociale et leur degré de responsabilité à élaborer et mettre en œuvre un Projet collectif en rapport direct avec leurs aspirations, leurs besoins et bien sûr les ressources locales. Un tel Projet, souvent implicite au départ, et par nature endogène, doit être à l'évidence évolutif et constamment adaptatif, ce qui suppose d'en garder la maîtrise et d'évaluer régulièrement l'adéquation entre ses résultats et ses orientations.

Ainsi le projet est global, concernant toutes les dimensions de la vie collective, aussi bien culturelles qu'économiques, même si les actions mises en œuvre à un moment donné sont nécessairement sélectives. En cela, il s'oppose à une démarche qui serait presque exclusivement la résultante, sans cohérence, de projets successifs, élaborés à l'extérieur d'un territoire pour le court ou moyen terme, et généralement très sectoriels. Ces projets exogènes ne sont cependant pas à rejeter globalement; leur utilité durable est fonction de leur intégration à un projet global, et donc de la maîtrise exercée par la population concernée.

4. Le rôle des acteurs

Devant cette multitude d'expériences, il ne faudrait toutefois pas penser que la volonté populaire à l'origine d'un projet collectif glo-