





# **AFRIQUE**

**MUSTAPHA BEN LETAIEF**

**CHARLES NACH MBACK**

**JEAN-PIERRE ELONG MBASSI**

**BIRAM OWENS NDIAYE**



## Introduction

L'Afrique couvre 31 millions km<sup>2</sup> et sa population est estimée à 933 millions<sup>1</sup>. Cette population en croissance rapide (> 2,5 % par an en moyenne) est caractérisée par son extrême jeunesse (âge médian, 20 ans) et composée d'une mosaïque de peuples utilisant une pluralité de langues. Par ailleurs, la région connaît une urbanisation rapide, le taux d'urbanisation se situant entre 40 à 70 %, avec un fort développement de métropoles de plus d'un million d'habitants (au nombre de 34) confrontées, à des degrés divers, à une certaine paupérisation des banlieues, à la déficience des infrastructures, des transports publics et de la fourniture de services urbains de base. Le capital humain d'une bonne partie du continent est relativement peu formé (le taux d'alphabétisation varie en moyenne entre 40 et 60 %). En outre, dans divers pays du continent, une bonne partie de la population est confrontée aux effets de pandémies comme le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose, entre autres.

Au plan économique, après près de vingt années de mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel, les pays africains retrouvent une santé financière avec un taux de croissance annuel positif situé, en 2005, entre 4 % et 6 % en moyenne. Malgré ces signes positifs, l'Afrique reste une région économiquement peu développée : l'Afrique ne représente que 2 % du commerce mondial (alors qu'elle représente 15 % de la population mondiale) et ne capte que 3 % des investissements directs étrangers (contre 22 % pour la Chine). Sur les 47 pays les moins avancés identifiés par les Nations unies de par le monde, 18 sont situés en Afrique subsaharienne. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) n'a pas encore été en mesure de drainer des flux significatifs d'aides et d'investissements vers le continent ni de mobiliser l'épargne africaine dont les experts estiment que 40 % s'investissent hors d'Afrique. Toutefois, certaines dispositions prises par la communauté internationale, notamment l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), devraient permettre d'accroître les capacités

financières et d'intervention des pouvoirs publics et des collectivités locales de certains pays, en particulier dans la lutte contre la pauvreté, l'accès aux services et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Au plan politique, depuis les années 1990, on note une progression importante du nombre de régimes politiques démocratiques sur le continent, contrairement à ce qui se passait au cours des deux décennies qui ont suivi les indépendances africaines des années 1950-1960. A cette époque, l'accès au pouvoir d'Etat était souvent fait à la suite de coups d'Etat, et les régimes politiques étaient de façon dominante à parti unique. Il existe cependant encore des foyers de tensions et des pays où les systèmes politiques et institutionnels restent fragiles : en Afrique centrale (République démocratique du Congo, Centrafrique, Tchad), en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Liberia, Guinée-Bissau, Sierra Leone, Togo) et en Afrique de l'Est (Ethiopie, Erythrée, Somalie, Soudan).

De manière générale, les systèmes politiques consacrent le multipartisme et le suffrage universel comme modalités du choix des dirigeants même si l'on peut relever la persistance de la nomination de certaines catégories de dirigeants locaux (gouverneurs de régions, *walis* en Algérie, au Maroc et en Tunisie, *mouhafidhs* en Egypte, délégués au Cameroun, par exemple). Au cours des cinq dernières années, l'Afrique a connu 36 scrutins électoraux dont 20 élections présidentielles, 5 élections législatives, 5 référendums constitutionnels<sup>2</sup> et 6 élections locales<sup>3</sup>. La majorité des Etats sont des républiques unitaires ; mais on rencontre aussi trois Etats à régime fédéral (Afrique du Sud, Ethiopie et Nigeria) et trois royaumes (Lesotho, Maroc et Swaziland). La comparaison des régimes constitutionnels révèle une prédominance de régimes présidentiels, un régime mixte parlementaire et présidentiel en Afrique du Sud, un régime semi-présidentiel au Niger, une monarchie constitutionnelle au Maroc.

Le tableau ci-après fournit les données de base sur la situation géographique, politique, économique et l'organisation territoriale.

***La majorité des Etats sont des républiques unitaires ; mais on rencontre aussi trois Etats à régime fédéral (Afrique du Sud, Ethiopie et Nigeria) et trois royaumes (Lesotho, Maroc et Swaziland)***

1. *Internet world stats* : <http://www.internetworldstats.com/stats1.htm>
2. *Algérie, Egypte, Kenya, Mauritanie, Tunisie.*
3. *Données à jour au 20 décembre 2006.*

Tableau 1

Situation géographique, politique, économique et organisation territoriale des Etats africains\*

Pays. Population /Superficie ( en millions d'habitants )	Régimes politiques	Types d'Etat	Niveau régional	Niveau départemental	Niveau d'arrondissement	Niveau de la commune aggro-urbaine
<b>Afrique du Sud</b> 47,4 m / 1 221 041 km <sup>2</sup>	Mixte parlementaire et présidentiel	Fédéral	9 régions		47 districts municipaux	231 dont 6 agglomérations métropolitaines
<b>Algérie</b> 33 m / 2 381 741 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire		48 wilayaes		1 541 communes
<b>Bénin</b> 8,2 m / 112 622 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire				77 communes
<b>Cameroun</b> 16,3 m / 475 412 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire	10 régions		2 communautés urbaines 11 communes d'arrondissement	11 communes urbaines 316 communes rurales
<b>Côte d'Ivoire</b> 17,9 m / 322 463 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire	19 régions	58 départements		197 communes et 2 villes : Abidjan regroupant 10 communes, et Yamoussokro
<b>Egypte</b> 76,7 m / 1 001 450 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire		26 mouhafascha (gouvernorats) (à la fois structures décentralisées et déconcentrées)	217 villes et Luxor (statut particulier)	4 617 villages
<b>Gabon</b> 1,4 m / 267 670 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire		47 départements		50 communes
<b>Ghana</b> 21,1 m / 238 540 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire			166 assemblées de districts	
<b>Guinée</b> 9,5 m / 245 860 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire				38 communes urbaines / 303 communautés rurales de développement (CRD) / 1 ville (Conakry)
<b>Kenya</b> 35,1 m / 580 370 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire		8 provinces dont la ville de Nairobi		175 autorités locales 3 villes : Nairobi , Mombassa, Kisumi
<b>Madagascar</b> 18,6 m / 587 051 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire	22 régions autonomes (faritany)			1 557 communes, dont 45 communes urbaines, 3 villes à statut particulier : Antananarive ( avec [ avec 6 arrondissements], Nosy Bé, Sainte-Marie

\* En ce qui concerne la structure territoriale, ce tableau ne met en évidence que les collectivités locales dans les différents pays, sans les circonscriptions administratives.

Pays. Population /Superficie ( en millions d'habitants )	Régimes politiques	Types d'Etat	Niveau régional	Niveau départemental	Niveau d'arrondissement	Niveau de la commune agгло-urbaine
<b>Mal</b> 13,9 m / 1 267 000 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire	8 régions		49 cercles. District de Bamako (6 communes ; statut particulier)	703 communes
<b>Maroc</b> 32,2 m / 446 550 km <sup>2</sup>	Monarchie constitutionnelle	Unitaire	16 régions	49 provinces et 13 préfectures		1 547 communes
<b>Mozambique</b> 19,8 m / 801 590 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire		10 provinces		33 municipalités urbaines 1 042 localités (communes rurales)
<b>Niger</b> 13,2 m / 1 267 000 km <sup>2</sup>	Semi-présidentiel	Unitaire	8 régions* (dont Niamey)	36 départements*	4 communautés urbaines	265 communes, dont 213 rurales, 52 urbaines, et 5 groupements nomades sédentarisés
<b>Nigeria</b> 131,5 m / 923 768 km <sup>2</sup>	Présidentiel	République fédérale	36 états fédérés			774 municipalités
<b>Ouganda</b> 34,2 m / 241 040 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire			79 districts	1 ville, 13 municipalités urbaines 87 bourgs de district
<b>Sénégal</b> 11,4 m / 196 722 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire	11 régions			67 communes, 43 communes d'arrondissement ( dont 4 villes), 2 communautés d'agglomération. 321 communautés rurales
<b>Tanzanie</b> 38,8 m / 945 090 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire	une unité autonome sans être fédérée : Zanzibar		92 districts ruraux	22 conseils urbains Dans les districts : 3 bourgs, 10 075 villages inscrits
<b>Togo</b> 6,15 m / 56 790 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire	6 régions*	30 préfectures*		30 communes urbaines Communes rurales*
<b>Tunisie</b> 10,1 m / 163 610 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire	24 gouvernorats (wilaya à structure décentralisée et déconcentrée)			264 communes
<b>Zambie</b> 10,6 m / 752 610 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire			54 districts ruraux	1) zones urbaines : 4 villes, 14 municipalités urbaines 2) zones rurales : néant
<b>Zimbabwe</b> 13 m / 390 760 km <sup>2</sup>	Présidentiel	Unitaire			58 districts ruraux	1) zones urbaines : 6 conseils de ville, 28 conseils urbains ; 10 conseils municipaux ; 8 conseils de bourg ; 4 bureaux 2) zones rurales : néant

\* Prévus par la loi, les régions, les départements ou préfectures, et les communes rurales au Niger et au Togo n'ont pas encore été mis en place.

***En Afrique, la décentralisation a été conçue et mise en œuvre comme une technique administrative***

En matière de décentralisation, les actions des différents Etats africains semblent osciller entre deux visions. La décentralisation est abordée soit, le plus souvent, comme une simple technique d'organisation administrative, soit, beaucoup plus rarement, comme une véritable politique. Or, on sait que, si la décentralisation est une « politique », elle peut contribuer à changer le fonctionnement des systèmes politiques en place. Si, en revanche, elle n'est qu'une technique, elle ne débouchera, dans le meilleur des cas, que sur la rationalisation des structures administratives et leur efficacité.

En Afrique, la décentralisation a été conçue et mise en œuvre comme une technique administrative. En effet, souvent, en s'installant, les pouvoirs coloniaux ont œuvré à la dislocation

des liens traditionnels afin d'asseoir leur emprise tout en préservant le modèle administratif préexistant. Par conséquent, la décentralisation n'a été introduite que de manière limitée et discriminatoire. Les quelques structures décentralisées instaurées par le colonisateur étaient considérées par les populations locales non pas comme des organes d'autoadministration mais plutôt comme des outils qui renforcent la présence coloniale. Dans l'ensemble des pays de la région, le socle fondateur de l'administration territoriale a ainsi été forgé à partir du legs colonial constitutif du couple centralisation/décentralisation, toujours controversé et conflictuel. Au lendemain des indépendances, confrontés aux multiples et urgents problèmes de moyens, de gestion administrative et de mise en place de structures étatiques, les pouvoirs publics optèrent rapidement pour la centralisation perçue comme le mode opportun et tout indiqué à la fois pour maîtriser les données et orientations et pour combler les manques et déficits de l'administration encore embryonnaire.

Cela explique, notamment dans les pays d'Afrique francophone, la « validation » du mo-

dèle centralisateur hérité du colonisateur. La technique privilégiée adoptée pour l'organisation territoriale fut la déconcentration, qui a l'avantage de pallier les inconvénients de la centralisation sans se démarquer de sa philosophie générale. La décentralisation était redoutée et par conséquent délibérément écartée ou, au mieux, conçue comme une simple technique d'administration vidée de sa substance politique et de sa portée démocratique. Le souci des nouvelles élites gouvernantes était en effet de consolider les nouveaux pouvoirs. Dans cette optique, l'idée de l'unité nationale était privilégiée et elle paraissait impliquer la lutte contre les solidarités tribales, locales ou régionalistes perçues comme incompatibles avec elle. Modernisation, développement économique et unité nationale étaient ainsi les mots d'ordre privilégiés.

Aussi, dans les différents pays du continent, les concepts de décentralisation et de déconcentration ont-ils été inscrits, dès le départ, dans une démarche instrumentale destinée avant tout à garantir au pouvoir l'unité de son action territoriale. La comode centralisation devenait par la suite difficilement réversible ; elle s'installa pour longtemps, reléguant la décentralisation au second plan. Les limites de ces concepts dans leur traduction pratique ont été depuis longtemps ressenties, mais les multiples réaménagements dont ils ont fait l'objet n'ont été, dans de nombreux pays, que des effets d'annonce, des « solutions » plus formelles que réelles malgré le rang élevé de leur consécration juridique.

On distingue deux grands types de pays du point de vue des bases des politiques de décentralisation : 1<sup>o</sup> Les pays où la loi fondamentale (la Constitution) fait explicitement référence aux collectivités locales comme un des niveaux de la gouvernance publique ; 2<sup>o</sup> Les pays où la décentralisation est du ressort des lois et règlements d'un niveau inférieur à la Constitution. A ce jour, moins de 40 % des Etats africains mentionnent les collectivités locales comme niveau spécifique de gouvernance dans leur constitution.

Dans les pays où la décentralisation et les collectivités locales sont définies dans des textes de lois d'un ordre inférieur à la Constitution, trois tendances se dégagent globalement. D'un côté, un ensemble de pays qui disposent d'une législation relativement fournie avec un grand nombre de textes d'application (décrets, arrêtés...). Cette première tendance se rencontre majoritairement dans les pays francophones. Cette profusion de textes complique la mise en œuvre de la décentralisation et introduit de la lenteur et des délais importants entre le vote des textes de lois et leur application concrète (des délais de l'ordre de dix ans sont courants !). La deuxième tendance législative se caractérise par l'existence d'un nombre relativement limité de textes de lois et de règlements en matière de décentralisation. En général, une demi-dizaine de textes suffit pour couvrir les divers aspects de la mise en œuvre de la décentralisation. La majorité des pays concernés sont de succession britannique. Entre ces deux ensembles se placent les pays de l'Afrique du Nord où la politique de décentralisation n'a pas véritablement connu de rupture majeure. Le processus semble prendre racine depuis l'époque coloniale et se poursuit jusqu'à nos jours dans une sorte de lente et parfois insensible continuité. Ainsi, les premiers textes datent souvent d'il y a deux siècles comme en Tunisie (1858). Il peut cependant y avoir des réformes territoriales majeures en

rupture avec le passé, comme ce fut le cas en Algérie avec la loi de 1984 ou au Maroc avec la réforme constitutionnelle de 1996 et la loi de 1997 sur les régions. Mais, malgré la longue expérience des pays d'Afrique du Nord dans le domaine de la décentralisation, l'autonomie des collectivités locales par rapport à l'Etat central reste globalement limitée.

L'Afrique apparaît ainsi multiple, plurielle et présentant un tableau différencié de données historiques, sociologiques, culturelles, économiques, politiques et juridiques. Mais, au-delà de cette grande diversité, on peut dégager des tendances lourdes plus ou moins nettes d'évolution en matière de décentralisation et de démocratie locale.

La première tendance marquante est d'ordre quantitatif. On observe, en effet, un peu partout sur le continent, une croissance sensible et continue, depuis les indépendances, du nombre des collectivités locales couvrant ainsi de plus en plus largement les territoires, en particulier les tissus urbains africains. On observe également une diversification et une hiérarchisation plus affinée et parfois plus complexe des structures et des échelons territoriaux de la décentralisation.

En termes chiffrés, la situation des collectivités locales se présente de la manière suivante en Afrique :

*L'Afrique apparaît ainsi multiple, plurielle et présentant un tableau différencié de données historiques, sociologiques, culturelles, économiques, politiques et juridiques*

Tableau 2

Situation démographique et urbanisation des collectivités locales

Régions	Population (millions)	Taux urbanisation (%)	Communes (nombre)
Afrique du Nord	154	62	4 200
Afrique de l'Ouest	264	40	3 000
Afrique centrale	98	47	1 000
Afrique de l'Est	245	31	1 900
Afrique australe	148	36	1 300
<b>Ensemble Afrique</b>	<b>909</b>	<b>38</b>	<b>11 400</b>

Source: PDM, 2006.



La *deuxième tendance*, plus qualitative, est la consolidation de la substance de la décentralisation en tant que politique.

En effet, dans la grande majorité des Etats, la décentralisation a pendant longtemps été, pour diverses raisons historiques, politiques et sociologiques, conçue surtout comme une simple technique d'organisation et de gestion administrative. Elle semble aujourd'hui gagner, dans nombre de pays, en consistance et s'orienter, progressivement et très lentement, de manière très inégale, vers une conception plus substantielle impliquant des pouvoirs de décision autonomes accompagnés d'une consolidation progressive de la légitimité électorale et d'un renforcement de la crédibilité des autorités décentralisées, même si cette évolution semble contrastée et, dans certains pays, remise en cause (Algérie) ou, pour le moment, encore quasi absente.

**En Afrique de l'Est et australe, l'histoire de la décentralisation est très reliée à la sortie de crises sociales et politiques**

Ainsi, de nombreux Etats, notamment au sud du Sahara (Afrique du Sud, Ouganda, Niger, Sénégal...), ont engagé des réformes de l'organisation de l'Etat et de

la vie publique en adoptant notamment des politiques de décentralisation. Ces Etats ont organisé des élections locales qui ont vu émerger des autorités locales comme nouvelles figures de l'autorité publique à côté des autorités nationales. Dans presque tous ces Etats, ce dédoublement de la personne publique pose des problèmes, la plupart des autorités nationales n'ayant pas encore intégré ce changement institutionnel majeur dans leurs comportements.

Mais, dans l'ensemble, la mise en œuvre du processus de décentralisation s'avère rarement planifiée. Les pays d'Afrique du Nord ont une politique de décentralisation ancienne, mais la lisibilité du rythme suivi pour sa mise en œuvre ne semble pas évidente. En Afrique de l'Ouest et centrale, à part le Sénégal et le Burkina Faso, il n'y a pas véritablement de plan de mise en œuvre de la décentralisation ; celui-ci ne semble s'appuyer que sur les annonces politiques faites dans les discours

des chefs d'Etat. En Afrique de l'Est et australe, l'histoire de la décentralisation est très reliée à la sortie de crises sociales et politiques. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre de la décentralisation apparaît en bonne place dans les programmes d'action des gouvernements et semble obéir à un calendrier préétabli et dont la réalisation est régulièrement évaluée. Le cas le plus exemplaire à cet égard est celui de l'Afrique du Sud où la sortie de la politique de l'apartheid a imposé une approche nouvelle de la gouvernance fondée sur l'association de l'ensemble de la population à la gestion publique à tous les niveaux. Cette politique de transformation est contenue dans le *Reconstruction and Development Programme (RDP)* dont toute la philosophie est résumée dans la formule « Une meilleure vie pour tous ». Entre le *Local Government Transition Act* (1993), adopté pour régir la période de transition, le *Municipal System Act* (2000) et le *Municipal Property Rating Act* (2004), le gouvernement sud-africain s'est donné onze ans pour mettre en place un système de gouvernance locale complètement révolutionnaire au regard de la pratique précédente.

De manière générale toutefois, à part le cas de l'Afrique du Sud, les Etats africains n'ont pas mis en place une planification rigoureuse de la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Il n'est donc pas étonnant que la plupart n'aient pas de mécanismes d'évaluation face à la mise en place et à la conduite de ces politiques qui sont pourtant une des meilleures mesures de la modernisation de la gestion des Etats et de l'amélioration de la gouvernance. C'est la raison pour laquelle Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA) demande que la gouvernance locale figure parmi les critères de bonne gouvernance retenus par le mécanisme d'examen par les pairs du NEPAD (*peer review mechanism*). Il faut noter par ailleurs que l'Observatoire de la décentralisation, mis en place par le Partenariat pour le développement municipal (PDM), et qui publie depuis 2003 un « Etat de la décentralisation en Afrique », tente de remédier aux insuffisances constatées dans l'évaluation des politiques publiques de la décentralisation.

Ce travail devrait pouvoir s'inscrire dans l'agenda de CGLUA et bénéficier de la création de l'Observatoire mondial sur la décentralisation dont il devrait constituer la composante pour la région Afrique.

Ainsi, malgré des résistances, la décentralisation avance-t-elle dans la région, et on peut s'attendre à des progrès encore plus importants avec la multiplication du nombre de collectivités locales et le renforcement de leurs capacités. Mais les trajectoires des politiques de décentralisation ne sont pas identiques : les contenus des politiques sont fortement influencés par les contextes historiques qui leur ont donné naissance et par la tradition administrative héritée de la période coloniale.

*La troisième tendance* consiste en un accroissement relatif des responsabilités des collectivités locales dans de nombreux pays. Cet accroissement témoigne, *a priori*, d'un renforcement de la décentralisation et s'inscrit dans la logique du désengagement de l'Etat et de l'administration centrale. Mais il s'avère en réalité problématique, voire contreproductif, en l'absence de transfert réel des compétences et des moyens financiers et en raison de la persistance de l'emprise des pouvoirs centraux sur les finances et la fiscalité locales et sur les aides et financements étrangers.

*La quatrième tendance*, encore embryonnaire, avec des expériences plus ou moins significatives et des résultats mitigés, est le développement du recours au secteur privé, local ou étranger, en matière de gestion et de fourniture d'un certain nombre de services urbains tels que la collecte des déchets ménagers ou industriels (Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Tunisie, par exemple), l'eau potable (Maroc), les transports urbains et l'assainissement.

*La cinquième tendance* dont les contours sont esquissés est la constitution de réseaux de collectivités locales pouvant déboucher sur des formes et des modalités prometteuses de coopération décentralisée. La création d'associations nationales de collectivités locales et le

renforcement de leur rôle au plan national comme au plan continental (avec la mise en place de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique) et mondial (avec la mise en place de l'organisation mondiale de Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU) en constituent une consécration ainsi que des outils qui contribuent à crédibiliser les autorités locales comme des acteurs pertinents dans le dialogue sur le développement et la coopération en Afrique. Mais, en dehors de l'Afrique du Sud qui reconnaît l'association des collectivités locales – South African Local Government Association (SALGA) – comme une institution publique, partout ailleurs, les associations nationales de collectivités locales ont un statut d'associations de droit privé même si, dans certains cas, ces associations peuvent être reconnues d'utilité publique (cas de l'Association des municipalités du Burkina Faso, AMBF).

Enfin, *la sixième tendance* esquissée est celle d'un certain allègement, inégal d'un pays à l'autre, des contrôles exercés sur les collectivités locales. On observe ainsi un recul des contrôles de l'opportunité s'apparentant à l'exercice d'un pouvoir hiérarchique, ainsi qu'une limitation de la sphère de ces contrôles aux aspects se rattachant à une légalité plus respectueuse des autonomies locales. Mais il est vrai qu'on peut observer également des situations plus figées, voire des évolutions en sens inverse, dans quelques rares pays du continent.

Ces différentes évolutions, plus ou moins marquées, plus ou moins visibles et tangibles, souvent très progressives, avec des pauses, des coups d'arrêt et, plus rarement, des sauts qualitatifs, se manifestent aussi bien au plan organique des structures, au plan matériel et fonctionnel des responsabilités et de la gestion qu'au plan plus global et plus substantiel des progrès et des limites de la démocratie locale.

***Ainsi, malgré des résistances, la décentralisation avance-t-elle dans la région, et on peut s'attendre à des progrès encore plus importants avec la multiplication du nombre de collectivités locales et le renforcement de leurs capacités***

## **I. L'évolution des structures**

Les structures municipales apparaissent au XIX<sup>e</sup> siècle, notamment au Sénégal, en Egypte et en Tunisie. Le mouvement de communalisation connaît un essor au XX<sup>e</sup> siècle et

s'étend à tous les territoires coloniaux. Loin des principes de participation et de libertés locales, le dispositif visait davantage la maîtrise du territoire colonial et l'encadrement des populations locales par le colonisateur. Avant les indépendances, la commune française, le *local government* britannique et le *município* portugais inspirent la communalisation dans

intérêts du colonisateur. Ce système pose en germe ce que seront les futures collectivités locales.

En Afrique du Nord, le processus colonial a été plus complexe sur le plan administratif. Le colonisateur devait compter avec des structures étatiques préexistantes. La communalisation coloniale s'appuie ainsi sur des structures autochtones mais s'efforce de les influencer. Cette recherche d'adaptation se retrouve aussi bien chez les Britanniques (Égypte, Soudan) que chez les Français (Algérie, Maroc, Tunisie).

**La décentralisation apparaît en effet au cœur de toute les interrogations sur la modernisation de l'État dans le continent, et donc de l'action publique, avec une « démocratie locale » à la base de toute l'organisation administrative territoriale**

les colonies. Mais partout la décentralisation s'apparente à une déconcentration administrative. Les organes locaux ne sont élus que très rarement (les exécutifs locaux sont généralement nommés) et ne disposent que de pouvoirs très réduits et généralement à titre consultatif, contrairement à ce qui se passe dans la métropole. Cette décentralisation est surtout destinée à permettre à la population originaire de la métropole d'être rétablie dans les mêmes régimes administratifs que ceux qu'ils connaissaient en métropole.

Deux systèmes sont mis en place pour servir ce dessein en Afrique, au sud du Sahara : la gestion directe, ou *direct rule*, et la gestion indirecte ou *indirect rule*. Le système de gestion directe (*direct rule*) consiste en un encadrement administratif du territoire colonial organisé en cercles, subdivisions et cantons placés sous la responsabilité des administrateurs coloniaux. Les assemblées locales ne jouent qu'un rôle consultatif. Ce système est surtout mis en place dans les pays colonisés par la France, la Belgique et le Portugal. Dans le système de l'*indirect rule*, mis en place surtout par le Royaume-Uni, le colonisateur laisse une marge de manœuvre aux populations locales pour gérer leurs propres affaires comme la justice ou le prélèvement de l'impôt à partager avec l'administration. Les us et coutumes endogènes sont plus ou moins respectés, à charge pour les responsables locaux de préserver les

Dans pratiquement tous les États, au lendemain des indépendances, les gouvernements choisissent de maintenir intacte la structure héritée des colonisateurs, ce qui ne contribue guère à changer les perceptions sur ces structures décentralisées. Dès le début, elles furent perçues comme des instruments d'extension du pouvoir central en direction des communautés locales. Il faut attendre les années 80, et surtout la vague de démocratisation des années 90, pour voir naître une nouvelle orientation et un regain d'intérêt à l'égard de la décentralisation avec des collectivités locales qui prennent en main une bonne partie des affaires qui les concernent. La décentralisation apparaît en effet au cœur de toute les interrogations sur la modernisation de l'État sur le continent, et donc de l'action publique, avec une « démocratie locale » à la base de toute l'organisation administrative territoriale. Depuis le milieu des années 80, face aux difficultés budgétaires engendrées par la rétraction de leurs ressources, face à la remise en cause des modes dirigistes de gestion publique et au retour en force des logiques libérales préconisant la réhabilitation des mécanismes de régulation par le marché, face au désengagement de l'État et à la redistribution des rôles entre secteur public et initiative privée, les États africains ont adopté des politiques d'ajustement libéral et d'ouverture économique. Ces politiques impliquent une insertion dans le mouvement de globalisation et de compétition internationale qui appelle une véritable politique de réforme et de restructuration. Les réformes des collectivités

locales et des politiques urbaines s'inscrivent désormais dans cette logique.

L'itinéraire des différents pays africains dans l'adoption et la mise en œuvre des politiques de décentralisation n'est cependant pas identique. Dans la majorité des pays, l'adoption des politiques de décentralisation s'est faite à la suite de la demande de participation fortement exprimée par les populations locales à la suite des mouvements de démocratisation intervenus au cours des années 90. Du fait de cette connexion démocratisation/décentralisation, l'adoption des réformes de la décentralisation a pu apparaître à certains comme un corollaire de la démocratisation et de la libéralisation que les partenaires des Etats africains exigeaient comme condition pour que ces Etats bénéficient de leur appui, et comme résultant d'une conditionnalité posée par les bailleurs de fonds. Dans certains autres pays (comme le Mali ou le Niger), la décentralisation a représenté une réponse à la quête d'une plus grande autonomie dans la gestion de leurs affaires que certaines régions des pays exprimaient, y compris de manière violente, allant même jusqu'à évoquer la possibilité d'une sécession. Dans d'autres encore, la décentralisation est une occasion de dépasser, voire d'effacer les stigmates de l'organisation politique et administrative antérieure (cas de l'apartheid en Afrique du Sud).

En Afrique du Nord, l'évolution des structures des collectivités locales paraît, cependant, plus lente et les réformes moins profondes. Dans l'ensemble des pays de la sous-région, la structure territoriale de l'Etat paraît assez figée, rivée à la structure du gouvernorat (wilaya en Algérie, en Tunisie et au Maroc, *mouhafadha* en Egypte), échelon privilégié plutôt de la déconcentration.

Néanmoins, presque partout, l'option de la décentralisation est perçue comme un progrès, et l'on en attend :

- La mobilisation de la population pour le développement local durable et l'amélioration de ses conditions de vie ;

- Un moyen d'approfondissement et d'enracinement de la démocratie au niveau local ;
- Une entreprise de refondation de l'Etat et de reconstruction de la légitimité des institutions publiques à partir de la base ;
- Le point de départ d'une intégration régionale réellement enracinée sur les réalités africaines.

Pour ce faire, les collectivités locales se voient reconnaître une compétence générale de principe sur le territoire dont elles ont la charge. Dans certains cas, des compétences exclusives leur sont attribuées et elles ont accès à d'autres compétences partagées avec d'autres niveaux de gouvernance publique. Dans d'autres, comme en Afrique du Nord, les compétences des collectivités locales sont fortement concurrencées par l'intervention de l'administration centrale et de diverses entreprises publiques nationales dans la fourniture des services urbains (éducation, santé, transport, assainissement, eau potable, électricité...).

Le contenu des politiques de décentralisation est cependant également différencié selon qu'il s'agit d'Etats unitaires ou d'Etats fédéraux, et selon la tradition administrative héritée de la période coloniale à laquelle se rattachent les différents Etats africains. Dans les Etats fédéraux, les collectivités locales relèvent de l'autorité des états fédérés auxquels est laissé le soin de définir le contenu du régime des collectivités locales et de leur administration. Ceci aboutit souvent à une multiplicité de formes d'organisation des collectivités locales qui ne facilite pas une lecture comparative de la gouvernance locale. Dans les Etats unitaires, l'organisation des collectivités locales est généralement uniforme sur l'ensemble du territoire national. Mais le contenu des compétences qui leur sont reconnues est influencé par la tradition administrative héritée de la colonisation.

Dans les pays francophones, la mise en place des collectivités locales correspond en principe à une répartition des compétences entre autorités centrales et autorités locales, ces dernières

*Le contenu des politiques de décentralisation est cependant également différencié selon qu'il s'agit d'Etats unitaires ou d'Etats fédéraux, et selon la tradition administrative héritée de la période coloniale à laquelle se rattachent les différents Etats africains*

étant représentées par un organe délibérant élu et un organe exécutif élu ou nommé. La durée des mandats municipaux est généralement du même ordre que celle des institutions nationales (généralement 4 ou 5 ans) et les mandats sont renouvelables. Dans ces pays, l'exécutif municipal (le maire ou son équivalent) dispose généralement de pouvoirs de décision réels dans la gestion de la collectivité, pouvoirs définis dans des textes légaux.

Mais cette capacité de décision est souvent limitée par la pratique de l'unicité de caisse (consistant à regrouper toutes les ressources publiques dans les caisses du Trésor public). Cette pratique attribue aux représentants du ministère des Finances

auprès des collectivités (le contrôleur financier et le receveur municipal) un pouvoir que les maires jugent exorbitant, car ces représentants en arrivent à bloquer des dépenses pourtant engagées conformément aux lois et règlements. C'est la raison pour laquelle un assouplissement, voire une suppression, du principe de l'unicité de caisse figure parmi les revendications portées par les associations nationales des collectivités locales des pays francophones d'Afrique. Notons qu'au Sénégal la loi prévoit des dérogations. Les collectivités locales peuvent être autorisées à ne déposer au Trésor qu'une partie de leurs fonds disponibles ou bien à déposer tous leurs fonds dans un établissement bancaire.

Dans les pays de tradition administrative britannique, les collectivités locales sont également dotées d'organes délibérants élus et d'organes exécutifs soit élus, soit nommés. La durée du mandat des organes délibérants est généralement du même ordre que dans les pays francophones, mais celui de l'organe exécutif est généralement beaucoup plus court (1 à 3 ans au maximum), et dans certains cas il n'est pas renouvelable. Les maires sont généralement « cérémoniels » et non pas « exécutifs ». La réalité du pouvoir exécutif appartient en fait à un fonctionnaire, le *town clerk* ou le *chief executive officer (CEO)*, nommé généra-

lement par le ministre chargé des collectivités locales. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'une des demandes récurrentes des associations nationales des autorités locales des pays anglophones d'Afrique soit l'institution de maires exécutifs (*executive mayors*) en lieu et place des maires cérémoniels (*ceremonial mayors*) actuels, et l'allongement de la durée du mandat des maires.

En outre, dans la plupart des pays du continent, quelle que soit la tradition, on observe une tendance plus ou moins marquée à la métropolisation conçue comme vecteur de modernisation et de compétitivité non seulement des villes elles-mêmes mais également de l'ensemble des territoires.

Ainsi, dans la plupart des pays de la région, on trouve une certaine spécificité relative à l'organisation des grandes métropoles, notamment des capitales. Il peut s'agir des villes capitales politiques comme Rabat (Maroc), Lusaka (Zambie), Dakar (Sénégal), Tswane (Afrique du Sud), Yaoundé (Cameroun), Accra (Ghana), Alger (Algérie). Ce sont également des villes présentant une certaine importance démographique ou économique : Johannesburg (Afrique du Sud), Douala (Cameroun), Kumasi et Shama Ahanta (Ghana), etc. Toutes ces villes sont placées sous un régime juridique particulier, dérogatoire au droit commun des municipalités en ce qui concerne leur organisation et leur gestion.

Au Maroc, la nouvelle charte communale du 3 octobre 2002 a prévu un régime particulier pour les villes ayant plus de 500.000 habitants. Ces villes sont gérées par une seule commune avec des arrondissements sans personnalité morale. Le Maroc s'est inspiré ainsi de l'exemple français pour l'organisation des villes de Paris, Lyon et Marseille (loi dite « PLM »). Cette charte a consacré également des statuts spéciaux pour la commune urbaine de Rabat (la capitale du Royaume) et les communes des méchouars (sièges des palais royaux).

**Plus généralement, les systèmes  
africains de décentralisation procèdent  
à une classification des collectivités  
locales de base selon leur niveau de  
développement ou d'urbanisation**

L'espace urbain est très fragmenté en unités administratives suburbaines. Celles-ci peuvent avoir la personnalité juridique comme au Cameroun pour les communes urbaines d'arrondissement des villes de Douala et de Yaoundé. Les communes inframétropolitaines ainsi créées sont alors régies par le droit commun. Par contre, dans certains pays, les unités inframétropolitaines restent des entités inframunicipales sans autonomie administrative. C'est le cas des *submetros* des villes d'Accra et ou de Kumasi au Ghana, ou encore de Cotonou au Bénin.

Dans les municipalités métropolitaines d'Afrique, l'organe délibérant est le plus souvent élu au suffrage universel direct (Algérie, Nigeria, Gabon, Madagascar, etc.). Mais il n'est pas rare que la loi prévoit une élection au suffrage universel indirect, les conseillers métropolitains étant élus par les organes délibérants des unités inframétropolitaines, généralement en leur sein comme au Cameroun. Mais l'exécutif est toujours désigné en son sein par l'organe délibérant. Dans la répartition des compétences, les unités infra-urbaines se chargent des services de proximité et constituent les espaces de démocratie participative pendant que la collectivité urbaine assure les services de type fédératif et d'intérêt métropolitain.

Plus généralement, les systèmes africains de décentralisation procèdent à une classification des collectivités locales de base selon leur niveau de développement ou d'urbanisation. A titre d'illustration, au Cameroun, on a, par degré d'urbanisation décroissant, les communautés urbaines, les communes urbaines à régime spécial, les communes urbaines et les communes rurales. En Afrique du Sud, le classement est catégoriel : communes de catégories A, B et C. Ces différenciations permettent aussi d'identifier les collectivités les plus défavorisées et de mettre l'accent sur leur développement à travers des politiques d'appui spécifiques (politique de péréquation).

Dans l'ensemble, un des débats à l'ordre du jour en Afrique est la nécessité de définir un

contenu minimal commun aux décentralisations africaines. On parle à ce propos d'une charte africaine de la gouvernance locale. Ce débat est porté, notamment, par l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique et par la Conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL).

## II. Les compétences, la gestion et les capacités administratives

On observe une tendance au renforcement des compétences des collectivités locales. Cependant, les transferts de compétences ne sont globalement pas, ou suffisamment pas, accompagnés des transferts nécessaires des ressources et de la gestion financière. Sur le plan financier, les collectivités locales africaines continuent de souffrir de très sérieuses faiblesses de leurs ressources et de leurs pouvoirs.

En matière de capacités administratives, des difficultés et des insuffisances réelles marquent également ces collectivités, notamment en ressources humaines et en terme d'encadrement. Quant à la gestion, on constate son caractère peu performant et inefficace, notamment en matière de planification stratégique dans les domaines de l'urbanisme, de l'économie et du développement social. On observe également une tendance à introduire des logiques et des pratiques issues du secteur privé dans la gestion des affaires, des services et des biens locaux et, dans certains pays, peu nombreux il est vrai, dans celle des technologies modernes d'information et de communication, notamment dans les grandes métropoles.

### II.1. Les compétences

L'une des finalités les plus importantes de la décentralisation est de permettre une réponse efficace et adaptée aux besoins des populations locales. Dans cette optique, les services publics locaux constituent l'illustration la plus concrète de cette finalité. Leur

*L'une des finalités les plus importantes de la décentralisation est de permettre une réponse efficace et adaptée aux besoins des populations locales*



densité et leur efficacité constituent l'une des manifestations majeures de la vigueur de la décentralisation et l'une des sources essentielles de la légitimité des gouvernements locaux. Ces services apparaissent cependant peu satisfaisants dans l'ensemble des pays de la région et les prérogatives des collectivités locales sont inégales. Deux tendances se dégagent de manière plus ou moins nette d'un pays à l'autre :

- La première tendance est l'élargissement des compétences des collectivités locales en matière de services publics et de gestion urbaine même si des exceptions notables sont à relever dans certains pays ;
- La deuxième tendance est l'association du secteur privé à la gestion des services publics locaux selon des formules diverses de dévolution au secteur privé (délégation, concession, partenariat...) avec des résultats très mitigés.

***Les domaines comme l'éducation et la santé sont gérés directement par les ministères correspondants, tandis que l'eau potable, l'assainissement et l'énergie sont le monopole d'entreprises d'Etat ou, à la faveur des politiques de privatisation, transférés aux entreprises privées sans que soient prévus des contrats avec les collectivités locales***

L'analyse du tableau ci-après révèle dans la majorité des pays l'attribution aux collectivités locales de compétences nombreuses et importantes dans des domaines variés. Ces compétences portent sur les investissements sociaux (infrastructures et équipements à caractère social, santé, éducation, loisirs...), sur les biens et les services fournis dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture, des loisirs, du transport, de l'eau, de la gestion des déchets et de l'assainissement. Les compétences s'étendent à l'administration, à la planification et à la gestion urbaines, et au développement local.

L'une des clés de la réussite de la décentralisation dépend de la manière dont sont traités les transferts de compétences aux

collectivités locales. Partout, l'effectivité des transferts bute sur de nombreuses résistances de la part des gestionnaires des ministères. Ainsi, en Afrique du Nord, les transferts de compétences peuvent être considérés comme marginaux dans la mesure où il y a une tendance générale à confier les compétences dans le domaine de certaines politiques sectorielles à des agences d'Etat et à des entreprises publiques ou à des entreprises privées. Les domaines comme l'éducation et la santé sont gérés directement par les ministères correspondants, tandis que l'eau potable, l'assainissement et l'énergie sont le monopole d'entreprises d'Etat ou, à la faveur des politiques de privatisation, transférés aux entreprises privées sans que soient prévus des contrats avec les collectivités locales. Cette tendance est également perceptible en Afrique de l'Ouest et centrale, même si en général les services de base (éducation, santé, eau, salubrité, transport, etc.) y sont reconnus d'intérêt local. Les ministères concernés tendent à contourner les collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. Ils sont plus ou moins encouragés dans cette tendance par la pratique des partenaires du développement dont la priorité désormais accordée à l'aide budgétaire tend à restreindre la discussion des politiques sectorielles avec l'Etat central, souvent dans l'ignorance des territoires d'application de ces politiques.

Il faut toutefois signaler des développements intéressants dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est et australe ainsi que dans un nombre limité de pays anglophones d'Afrique de l'Ouest. Dans ces pays, on note un désengagement progressif des ministères sectoriels dans les phases d'exécution de leurs programmes. Cela se traduit par le passage sous l'autorité des collectivités locales des services déconcentrés qui relevaient des ministères sectoriels dans leur ressort territorial. Ce transfert concerne à la fois le personnel, les ressources budgétaires, le patrimoine et le pouvoir de décision. C'est le cas en Ouganda, en Afrique du Sud et au Ghana. Dans ces pays, le gouvernement central définit les orientations stratégiques

Tableau 3

Compétences des collectivités locales

PAYS	COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES (COMMUNES)								
	Planification et soutien à l'économie locale	Eau potable, déchets, assainissement	Sécurité (police administrative et judiciaire)	Urbanisme et habitat	Services de base (santé, éducation de base)	Sports et loisirs	Culture et tourisme	Energie	Transport
Afrique du Sud	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Algérie	X	X	X	X	X	X	X		
Bénin	X	X	X	X	X	X	X		X
Cameroun	X	X	X	X	X			X	X
Côte d'Ivoire	X	X	X	X	X				X
Egypte	X	X		X	X	X	X		X
Gabon	X	X	X	X	X	X	X		X
Ghana	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Guinée	X	X	X	X	X	X	X		X
Kenya	X	X	X	X					
Madagascar	X	X	X		X			X	X
Mali	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Maroc	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mozambique	X	X	X	X	X				X
Niger	X	X	X	X	X	X	X		X
Nigeria	X	X	X	X	X	X	X		X
Ouganda	X	X	X	X	X	X	X		X
Sénégal	X	X	X	X	X	X	X		X
Togo		X		X	X				
Tunisie	X	X (déchets uniquement)	X	X		X	X	X	
Zambie	X	X		X	X				



***Le financement des collectivités locales provient de deux sources principales : la fiscalité locale, qui permet aux collectivités locales de disposer de revenus propres à partir de l'assiette fiscale transférée ou partagée, et les transferts financiers constitués par les subventions conditionnelles ou inconditionnelles et divers concours financiers de l'État***

des politiques sectorielles dans les domaines tels que la santé, l'eau, l'éducation, et les collectivités locales sont chargées de la mise en œuvre. Partout où une telle territorialisation a eu lieu, comme pour la politique de l'eau ou de lutte contre le VIH/SIDA en Ouganda et au Rwanda par exemple, l'efficacité et les résultats de ces politiques se sont révélés beaucoup plus positifs que leur conduite directe par l'Etat central. Il reste cependant que, dans une large mesure, la décentralisation rencontre de grandes difficultés avec les ministères chargés des politiques nationales sectorielles qui privilégient encore généralement l'approche de la déconcentration. L'une des réclamations récurrentes des autorités locales africaines est que les politiques sectorielles soient territorialisées comme cela se fait au Ghana, en Ouganda ou en Afrique du Sud, et que les collectivités locales soient pleinement responsables de leur mise en œuvre.

Cependant, si l'affirmation formelle de la compétence des collectivités locales dans les différents domaines ne fait aucun doute nulle part, ces compétences doivent encore être transférées des administrations qui les exercent matériellement aux collectivités locales nouvellement compétentes. Le défi à surmonter est celui de l'efficacité et de l'efficacité des transferts de compétences.

## **II.2. La gestion financière**

Le financement des collectivités locales provient de deux sources principales : la fiscalité locale, qui permet aux collectivités locales de disposer de revenus propres à partir de l'assiette fiscale transférée ou partagée, et les transferts financiers constitués par les subventions conditionnelles ou inconditionnelles et divers concours financiers de l'Etat. D'autres ressources propres peuvent provenir des taxes ou du produit de l'exploitation de certains services ainsi que de l'exploitation du Domaine. Le mode de financement du développement local varie selon les pays. La capacité de mobiliser des ressources propres est une base essentielle de la décentralisation.

### **II.2.1. La mobilisation des ressources locales propres**

Les collectivités locales africaines tiennent de la loi une panoplie de ressources qu'elles sont appelées à mobiliser sur leur territoire : fiscalité locale directe ou indirecte, taxes perçues en contrepartie de services rendus, produits de l'exploitation de certains services, produits de l'exploitation du Domaine. Malheureusement, la loi qui attribue les ressources ne confère pas toujours aux collectivités locales les prérogatives qui leur permettraient d'agir sur leur volume, si bien que même les ressources considérées comme des ressources propres sont étroitement contrôlées par le pouvoir central.

Ce décalage apparaît nettement dans de nombreux pays de tradition administrative française, où il existe en théorie une fiscalité locale diversifiée, souvent héritée de l'ancienne fiscalité locale française, mais les collectivités locales sont en réalité dépourvues de pouvoir fiscal. Les taux d'imposition sont fixés par la loi ou le pouvoir central, si bien qu'il s'agit désormais d'impôts cédés par l'Etat plutôt que d'une fiscalité locale à proprement parler ; quelquefois, ils ont été transformés en impôts partagés (Côte d'Ivoire, Cameroun) – font exception le Gabon, le Niger et le Togo où les communes exercent un pouvoir fiscal. Il en va souvent de même pour les taxes et les redevances (mais les communes du Sénégal ont cette liberté). Il est exceptionnel que les collectivités locales puissent lever des droits indirects sur certains produits locaux (sauf au Togo, avec approbation de l'autorité de tutelle).

Les collectivités locales des pays de tradition administrative britannique bénéficient souvent d'un pouvoir fiscal plus étendu et d'une plus grande liberté en matière de taxes, de redevances ou de droits indirects locaux. C'est notamment le cas pour l'impôt foncier (Afrique du Sud, Ghana, Tanzanie, Zambie, Zim-

babwe) et pour les tarifs (dans les mêmes pays ainsi qu'au Nigeria). Mais dans certains pays la fiscalité locale est négligeable (Nigeria, Ouganda, où elle est passée en 5 ans de 30 à 11 % du total des ressources, notamment du fait de la suppression de l'impôt le plus productif, le *graded tax*). Il est cependant exceptionnel que les collectivités locales puissent créer des droits indirects sur des produits locaux (Zambie, c'est aussi le cas au Mozambique). Mais il faut relativiser la portée du pouvoir fiscal en tenant compte du volume des ressources sur lequel il porte, et qui peut être globalement extrêmement bas (voir le cas du Ghana dans le graphique ci-après), de la part limitée des ressources propres dans les ressources totales (30 % au plus, en moyenne, à l'exception remarquable de la Zambie, 77 %, et de l'Afrique du Sud, 90 %) et du contrôle exercé par le pouvoir central (approbation préalable des taux et tarifs en Zambie).

Les pays se distinguent encore selon qu'ils assurent le recouvrement des impôts qu'ils perçoivent, ou que ceux-ci sont prélevés par l'Etat qui reverse ensuite le produit à la collectivité locale bénéficiaire. La gestion centralisée caractérise les pays de tradition administrative française, bien que, pour certaines taxes locales, le recouvrement soit également local (Maroc, Mali, Sénégal) et que certains pays fassent exception (Tunisie pour certains impôts dans 52 communes). Mais dans tous les pays on constate des taux de recouvrement faibles ou très faibles quel que soit le système : par exemple, environ 50 % au Kenya, encore moins en Nigeria, un taux de 20 % pour le recouvrement des taxes foncières en Tunisie (recouvrement par les collectivités locales) ; 45 ou 50 % en moyenne en Côte d'Ivoire ou au Niger (recouvrement par l'Etat).

La fiscalité partagée tend à se répandre comme modalité de financement des budgets locaux. La TVA figure en bonne

place dans cette fiscalité partagée. Elle est instituée dans presque tous les pays avec des quotes-parts entre l'Etat et les collectivités locales, qui varient d'un pays à un autre. Au Maroc par exemple, depuis 1986, les collectivités locales en reçoivent 30 % du produit, au Nigeria, 25 %. Au Mozambique, c'est 75 % de la taxe sur les véhicules et 30 % des taxes touristiques qui reviennent aux collectivités locales. Au Cap-Vert, il existe un ensemble d'impôts dits non consignés. Les collectivités locales en reçoivent 7 % du produit. Deux problèmes importants se posent dans la gestion de cette ressource :

*En matière de partage de fiscalité, dans certains pays, on trouve des règles légales alors que, dans la majorité des pays, l'administration centrale dispose d'un pouvoir discrétionnaire de décision*

d'une part, les termes du partage sont très souvent défavorables aux collectivités locales et, d'autre part, les versements ne sont pas réguliers. En matière de partage, les situations sont variables quant à la manière dont la part affectée aux collectivités locales est répartie. Dans certains pays, on trouve des règles légales alors que, dans la majorité des pays, l'administration centrale dispose d'un pouvoir discrétionnaire de décision. Quant à la régularité, il arrive que l'Etat prenne du temps, parfois des années, pour verser leur quote-part aux collectivités locales sans que celles-ci disposent de moyens légaux de recours contre de tels manquements. Mais, au-delà de ces difficultés, il reste que la fiscalité partagée ne peut pas être considérée véritablement comme une ressource propre car les collectivités locales n'exercent aucun pouvoir à l'égard des impôts partagés ; pour elles, du point de vue politique comme du point de vue économique, cette ressource est tout à fait comparable aux transferts budgétaires globalisés.

## II.2.2. Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

Les dotations financières sont diversement organisées d'un pays à l'autre. Et cette diversité se traduit aussi dans la consistance et la régularité des transferts. Globalement, les transferts peuvent être globalisés et libres d'utilisation ou, au contraire, conditionnés ; ils peuvent aussi être attribués par le pouvoir central sur la base de critères objectifs préalablement définis ou avec une marge discrétionnaire plus ou moins importante.

Les transferts globalisés sont parfois encadrés par la Constitution (celle-ci en fixe la base de calcul ou la procédure). La Constitution du Ghana prévoit ainsi l'existence d'un fonds commun des assemblées de districts auquel doivent être affectés au moins 5 % du revenu national, et que la répartition de ce fonds entre les districts obéit à une formule approuvée par le Parlement (art. 252). Une telle disposition reste toutefois un exemple unique. Au-delà des difficultés pratiques, ce système a aussi accru la dépendance financière des collectivités locales envers le pouvoir central. La Constitution du Nigeria de 1999 prévoit que 13 % au moins de recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles et inscrites au compte de la Fédération doivent être versés aux états selon une formule qui tienne compte du principe de dérivation (du volume de ces recettes à l'intérieur de chaque état), mais c'est au pouvoir législatif de déterminer la part qui doit ensuite revenir aux collectivités locales, et au pouvoir législatif de chaque état de former un compte commun de la Fédération et de l'état réunissant la contribution de la Fédération et celle que doit attribuer l'état lui-même sur ses ressources (art. 162). Il n'y a donc pas de garantie constitutionnelle directe du volume de ressources garanti aux collectivités locales. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Fédération est passée à des transferts directs aux collectivités locales et a affecté une quote-part de la TVA à leur financement.

La loi définit néanmoins parfois une formule de répartition des dotations. L'un des meil-

leurs exemples est celui de l'Afrique du Sud ; il trouve son fondement dans les articles 213 et 214 de la Constitution. Le Fonds national des revenus (art. 213) concentre l'ensemble des ressources perçues par l'Etat central ; une loi (*Division of Revenues Act*) en détermine chaque année la répartition équitable entre l'administration nationale, les administrations provinciales et les administrations locales, ainsi que la pondération entre les compétences à financer. Puis elle détermine la répartition de la part provinciale entre les provinces et, enfin, elle fixe le montant des dotations conditionnées qui seront allouées aux provinces et aux collectivités locales et financées sur la part du fonds attribuée par la loi à l'administration nationale. La répartition de ces dotations obéit aussi à des formules fixées par la loi. L'article 214, paragraphe 2, de la Constitution indique les critères qui doivent être pris en compte dans la formule de répartition de la part provinciale entre les provinces (en principe la structure en est fixée pour cinq ans), les gouvernements provinciaux, la représentation des collectivités locales – la Commission financière et fiscale prévue par la Constitution ayant été entendue. La répartition de la part municipale obéit aussi à une formule ; la Commission conseille également les législatures provinciales. Tandis que le financement des provinces repose essentiellement sur les transferts, celui des collectivités locales repose essentiellement sur leurs ressources propres (fiscalité, taxes, redevances...).

La situation des autres pays est en général beaucoup moins favorable. On peut distinguer plusieurs situations en fonction du degré de garanties qu'elles donnent aux collectivités locales quant aux conditions d'allocation des ressources. Dans certains pays, les dotations sectorielles, le plus souvent conditionnées, dominent les transferts ; elles sont plus facilement contrôlables, mais assurent un contrôle central de la gestion locale : c'est le cas en Ouganda, au Zimbabwe ainsi qu'en Tanzanie où le gouvernement envisage de calculer le montant des attributions sur la base de formules stables ; en Zambie également, les transferts sont des dotations sec-

*Globalement, les transferts peuvent être globalisés et libres d'utilisation ou, au contraire, conditionnés ; ils peuvent aussi être attribués par le pouvoir central sur la base de critères objectifs préalablement définis ou avec une marge discrétionnaire plus ou moins importante*

torielles et les attributions ne sont pas calculées sur la base d'une formule, mais elles ne représentent que 3 % environ des budgets locaux. Dans un deuxième groupe de pays, les transferts sont organisés sur la base d'une dotation globale pour le fonctionnement ou pour financer des transferts de compétences, tandis que les investissements donnent lieu à des subventions exceptionnelles : la dotation globale assure à la collectivité bénéficiaire une liberté d'utilisation de la ressource, mais les critères de calcul des attributions sont souvent imprécis. Tel est le cas en Algérie, en Tunisie, au Gabon, en Guinée, en Côte d'Ivoire, au Sénégal, notamment, ainsi qu'au Kenya (combinaison d'une dotation globale et d'une dotation spéciale pour les routes). En Algérie, toutefois, l'attribution des dotations de péréquation du fonds de solidarité (95 % des ressources du fonds) repose sur un critère clair d'éligibilité : un indice de richesse de la commune inférieur à la moyenne nationale. Enfin, certains pays n'ont aucun système organisé de transferts : c'est le cas du Niger et du Togo, notamment. Il résulte de ces situations que le versement des dotations est sensible aux aléas politiques et qu'il est souvent irrégulier. En outre, notamment dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), les gouvernements sont souvent hostiles à la décentralisation des moyens financiers des compétences décentralisées dans le domaine des politiques sectorielles qui

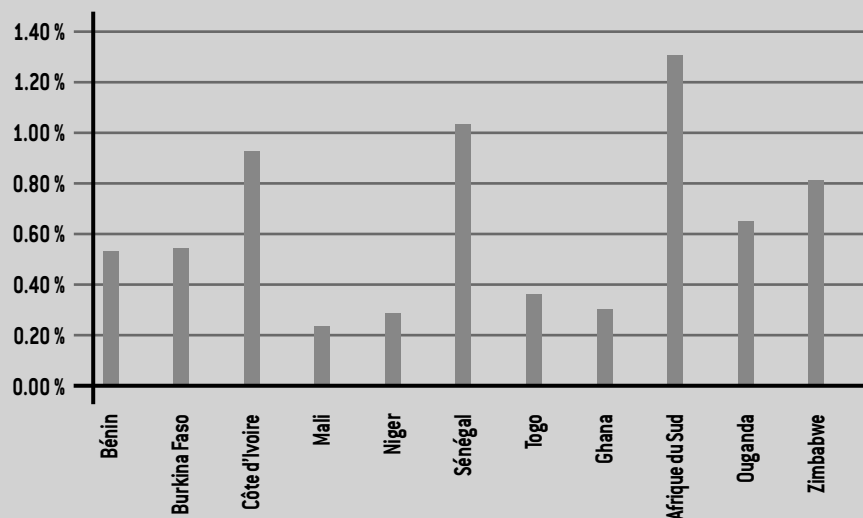
drainent pourtant les flux d'aide les plus importants et les investissements publics nationaux.

### II.2.3. Le poids financier des collectivités locales

Le poids des collectivités locales est mesuré par deux indicateurs : la part des ressources locales dans le produit intérieur brut et les dépenses contrôlées par les collectivités locales. Le graphique ci-dessous sur les finances locales permet de se faire une bonne idée du poids financier réel des collectivités locales. L'échantillon est réduit à quelques pays : les six pays de la zone monétaire ouest-africaine (UEMOA) pour les années 2001 à 2004, des pays où il a été possible de rassembler des données fiables et assez exhaustives, et quelques pays anglophones. Bien que réduit, l'échantillon de ces pays de développement différent est assez représentatif.

Graphique

Ressources locales / PIB



Source : Compilation à partir des publications suivantes :

- a) « Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA (2001-2004) » ;
- b) NALAD, « Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance » ;
- c) « Fiscal decentralization in South Africa », Ismail Momaniat.

Le graphique ci-dessus montre que, dans la plupart des pays, le poids des finances locales n'atteint pas 1 % du PIB ni 5 % des dépenses de l'État.

Dans l'ensemble des pays de l'UEMOA, les dépenses des municipalités étaient, en 2004, de 150 milliards FCFA (228 millions d'euros), soit 4,8 % des dépenses des Etats (de l'ordre de 3 103 milliards FCFA, soit 4,7 milliards d'euros). Selon une étude de la Banque mondiale sur l'expérience de la décentralisation dans 30 pays africains, les dépenses contrôlées par les collectivités locales sont de l'ordre de 10 % en Afrique du Sud, de 5 à 10 % pour le Nigeria, l'Ouganda et le Zimbabwe, de 3 à 5 % au Kenya, au Ghana, au Sénégal, au Mozambique, et en Zambie. De manière générale, la moyenne est au-dessous de 5 % des ressources budgétaires totales hors don et de moins de 1 % du produit intérieur brut (PIB).

s'y ajoute l'absence fréquente d'une volonté politique de redistribution des prélèvements fiscaux plus favorables aux collectivités locales et l'inefficacité de la chaîne fiscale, notamment du recouvrement. Parmi les revendications des élus, figure au rang des premières priorités un meilleur partage des ressources avec comme objectifs de porter la part de la fiscalité locale par rapport au PIB à 2 % et d'accroître les transferts financiers (5 à 10 %), ce qui permettrait de doubler, voire de tripler les ressources locales dont le niveau actuel hypothèque les retombées positives attendues de la décentralisation.

La faiblesse des capacités financières se trouve aggravée par les faiblesses persistantes en matière de capacités administratives et de ressources humaines.

***Dans tous les pays, la prise en charge des compétences transférées ou reconnues aux collectivités locales est rendue difficile par le manque de personnels qualifiés dans les administrations locales***

Enfin, à part pour les collectivités locales de l'Afrique du Sud et d'Afrique du Nord, l'accès des collectivités locales à l'emprunt dans les autres pays est au stade du balbutiement.

Avec la faiblesse de leurs revenus propres, l'insuffisance des transferts aggravée par les modalités de leur attribution et les limites pour accéder aux marchés, les collectivités locales africaines peuvent difficilement assumer les charges de leur fonctionnement, celles des compétences transférées, du développement local et de la lutte contre la pauvreté.

Les facteurs explicatifs de cette situation tiennent d'abord au fait que la fiscalité locale et les finances locales sont tributaires du cadre macroéconomique caractérisé par des contraintes financières sévères imposées aux Etats de l'Afrique subsaharienne. La pauvreté de larges segments de la population impose des limites aux prélèvements fiscaux. Il

## II.3. Les capacités administratives

### II.3.1. Les ressources humaines

La mise en œuvre de la décentralisation a révélé le déficit en ressources humaines des pays africains. Dans tous les pays, la prise en charge des compétences transférées ou reconnues aux collectivités locales est rendue difficile par le manque de personnels qualifiés dans les administrations locales.

L'insuffisance de l'information, déjà symptomatique en elle-même, n'a pas permis d'établir un tableau consolidé sur l'effectif des personnels locaux et leur niveau de qualification. Néanmoins, sur la base des éléments complets sur le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie, on voit que le ratio personnel/population est très faible : il varie entre 0,49 et 3,11 %. Ce ratio devient encore plus faible au niveau local ; il oscille entre 0,012 et 0,46 %, soit moins d'un agent pour 100 habitants. Ainsi, on a, pour 5 pays, les ratios suivants :

- Au Bénin, le ratio personnel/population est de 0,49 au niveau national. Au niveau local, il est de 0,012 ;
- En Côte d'Ivoire, il est 0,69 % au niveau national et de 0,029 % au niveau local ;

**Tableau 4** Situation des ressources humaines

PAYS	Effectif total de la fonction publique d'État	Effectif total des personnels des collectivités locales	Niveau de qualification	Régime juridique (droit public, droit privé ou mixte)	Procédure de recrutement pour les hauts cadres	Existence de programmes de formations
<b>Bénin</b>	32 882 (1995)	4 000 dont : - agents d'exécution : 94 %, - encadrement : 6 %.	7 % qualifiés pour travaux de conception et d'encadrement. Le reste a un niveau moyen.	Régime juridique mixte	Transfert des anciens employés préfectoraux dans les communes	Pas d'institution spécialisée dans la formation des cadres locaux. Toutefois, la Maison des collectivités créée en 1997 apporte un appui aux communes.
<b>Côte d'Ivoire</b>	112 707 (1994)	47 325	Grade A4 (ingénieurs, administrateurs)  Grades B3 (secrétaires, administratifs, techniciens supérieurs, assistants comptables)	Régime mixte : - Statut général de la fonction publique et loi portant statut du personnel des collectivités territoriales pour les fonctionnaires ; - Code de travail puis la loi portant statut du personnel des collectivités territoriales pour les non-fonctionnaires	- Tutelle en ce qui concerne le recrutement des fonctionnaires  - Pour les non-fonctionnaires, chaque commune mène sa propre politique de recrutement (sur analyse du dossier et besoins exprimés)	Les formations sont organisées par les partenaires au développement. Chaque commune organise son propre plan de formation  Il n'existe pas de formation initiée par la tutelle.
<b>Maroc</b>	537 466	145 736	Cadres supérieurs : 12 109 Cadres moyens : 25 020 Agents d'exécution : 31 382 Main-d'œuvre ouvrière : 76 982 Autres : 223	Régime public et privé (contrat de travail)	Sur concours (détachement) Affectation d'office par le ministère de l'Intérieur	Centres régionaux de formation Division formation du ministère de l'Intérieur Initiatives des élus
<b>Tunisie</b>	390 000 dont 80 000 ouvriers	25 000 dont 18 000 ouvriers	Cadres : 54 % dont hommes 70 % et femmes 30 % Agents d'exécution : 25 %	Statut public	Concours externes sur épreuves ou dossiers ou titres Sortants des écoles de formation agréées à cet effet	- Formation initiale dans les écoles de formation agréées par l'administration - Formation de perfectionnement - Formation continue pour la promotion de grade - Stages de perfectionnement - Mission à l'étranger
<b>Sénégal</b>	71 694 (2004)	6 846	Cadres supérieurs : 3 % Cadres moyens : 4 % Agents d'appui et d'exécution : plus de 90 %	Droit public pour le personnel de l'Etat détaché et droit privé pour le personnel recruté par les collectivités locales	Le personnel communal est recruté librement par les autorités locales	Programme ponctuel de formation en fonction des appuis des partenaires au développement



*Le problème du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales devrait en conséquence figurer parmi les priorités des interventions en faveur de la décentralisation et en faveur des collectivités locales en Afrique*

- Au Sénégal, il est de 0,73 % au niveau national et de 0,06 % au niveau local ;
- Au Maroc, au niveau national, ce ratio est de 1,7 % pour tomber à 0,46 au niveau local ;
- Enfin, en Tunisie, il est de 3,86 % au niveau national et de 0,2 % au niveau local.

Pour trouver une solution à ce problème, plusieurs expériences sont tentées. Elles reposent toutes sur deux démarches complémentaires : d'une part, le renforcement des capacités propres des collectivités locales et, d'autre part, le transfert par l'Etat d'une partie de ses effectifs aux collectivités locales.

Le tableau 4 illustre ces constats.

### II.3.2. Existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux

Les collectivités locales ont généralement besoin d'une équipe minimale pour assister le maire dans l'accomplissement de ses fonctions. Ce noyau administratif est constitué du secrétaire général pour la gestion administrative générale et du personnel, du directeur des services techniques et du directeur des services financiers. En général, les communes des grands centres urbains disposent de cette équipe ou ont les moyens de la recruter. C'est pour les petites communes que le problème se pose. Les personnels de ces collectivités ont rarement le niveau de formation adéquat. On observe partout des effectifs composés essentiellement par des agents d'exécution et un taux d'encadrement très faible. Les collectivités locales présentent alors l'image paradoxale d'administrations aux effectifs pléthoriques mais sous-qualifiés.

### II.3.3. Le statut des personnels

La solution la plus répandue pour améliorer les capacités administratives est le transfert par mise à disposition ou détachement de cadres de la fonction publique d'Etat auprès de collectivités locales. Ainsi, dans nombre de pays, le trio des collaborateurs techniques

du maire est constitué de cadres en provenance de l'Etat.

Certains pays comme le Maroc et le Mali ont opté pour la mise sur pied d'une fonction publique territoriale. Le but est de rendre plus attractifs les emplois locaux et de faire bénéficier les agents locaux de tous les avantages accordés aux fonctionnaires de l'Etat. Cette solution est destinée à rétablir la motivation pour les emplois locaux parfois considérés comme des emplois de seconde catégorie. Dans beaucoup de pays, être affecté à un emploi local est considéré par l'agent de l'Etat comme une mesure disciplinaire et en tout cas vécu comme une disgrâce.

Quoi qu'il en soit, la solution de la fonction publique territoriale se révèle un pis-aller quand elle ne résout pas le problème de fond qui est le manque de moyens financiers pour la prise en charge de cadres de haut niveau dans les collectivités locales.

Le faible poids financier des collectivités locales se traduit du reste par la faiblesse des ressources humaines et de la capacité de gestion. Cette faiblesse des capacités humaines des collectivités locales est un handicap important dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique. Le problème du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales devrait en conséquence figurer parmi les priorités des interventions en faveur de la décentralisation et en faveur des collectivités locales en Afrique.

## III. La démocratie locale

Le tableau suivant donne un panorama des institutions de la démocratie locale dans chaque pays.

### III.1. Le système politique local

Les collectivités locales sont confrontées à la difficulté que rencontre le système de l'Etat moderne au niveau des communautés

Tableau 5

Tableau des institutions de la démocratie locale par pays

Pays	CONSEIL MUNICIPAL			EXECUTIF LOCAL				DEMOCRATIE DIRECTE (référendum)		
	Mode de scrutin (majoritaire/proportionnel ou mixte)	Durée de mandat	Tours de scrutin	Mode de désignation	Durée du mandat	Maire	Collégial	Nombre de tours de scrutin	Vote de défiance/ Destitution	
Afrique du Sud	Proportionnel	6 ans	1 tour	Indirect	6 ans	Non	Oui	1 tour		Non
Bénin	Mixte (majoritaire et proportionnel)	5 ans	2 tours	Indirect	5 ans	Non	Oui	Plusieurs	Oui	Non
Cameroun	Mixte (majoritaire et proportionnel)	5 ans	1 tour	Indirect	5 ans	Non	Oui	2 pour le maire et 1 pour les adjoints	Oui	Non
Côte d'Ivoire	Majoritaire	5 ans	2 tours	Indirect	5 ans	Non	Oui		Oui	Non
Egypte	Majorité relative	4 ans	1 tour	Nomination					Non	Non
Gabon	Proportionnel	5 ans	1 tour	Indirect	5 ans	Non	Oui		Oui	Non
Ghana	Majoritaire	4 ans	1 tour	Indirect	4 ans	Non	Oui			
Guinée	Majoritaire	5 ans	1 tour	Indirect	5 ans				Oui	Non
Kenya		5 ans	1 tour	Indirect						
Madagascar		4 ans		Direct	4 ans					
Mali	Majoritaire			Indirect		Non	Oui		Oui	Non
Maroc	Majoritaire	6 ans	1 tour	Indirect	6 ans	Non	Oui		Oui	Non
Mozambique	Proportionnel	5 ans	2 tours	Direct	5 ans	Oui		2 tours	Non	Non
Niger	Proportionnel	5 ans	1 tour	Indirect	5 ans	Non	Oui		Oui	Non
Nigeria	Majoritaire	3 ans	1 tour	Direct	4 ans	Non	Oui			Non
Ouganda		4 ans	1 tour	Direct	4 ans	Oui	Oui	1 tour		
Sénégal	Mixte (majoritaire/proportionnel ou mixte)	5 ans	1 tour	Indirect	5 ans	Oui	Non		Oui	Non
Tanzanie		5 ans		Indirect	5 ans	Non	Oui			
Tunisie	Mixte à dominante majoritaire	5 ans	1 tour	Indirect		Oui	Oui	1 tour	Non	Non
Zambie	Mixte	5 ans	1 tour	Direct	5 ans	Oui	Non	1 tour		Non



**Les progrès de la  
démocratie  
participative  
peuvent être  
favorisés par un  
substrat culturel  
propice à la  
consultation, au  
débat et à la  
participation à la  
construction de la  
décision collective**

locales. Tout d'abord, à ce niveau, les populations participent à plusieurs sources de légitimité, notamment traditionnelle et religieuse, et s'y réfèrent souvent dans leur comportement de citoyen envers les institutions de la démocratie politique. Ainsi s'aperçoit-on qu'il existe une tendance à ne pas comprendre pourquoi des « allogènes » pourraient être éligibles localement « alors qu'ils ne sont pas d'ici ». Dans certains pays, les lois électorales obligent à s'affilier à un parti pour pouvoir se présenter aux élections locales (Sénégal par exemple). Le risque est alors grand de voir les candidatures refléter davantage des jeux politiques au sein de partis nationaux que les préférences des populations locales. Malgré ces risques, les progrès de la démocratie locale sont indéniables. Dans nombre de pays, le renouvellement important des équipes municipales d'une élection locale à l'autre manifeste cet intérêt des citoyens, y compris dans les Etats, les plus nombreux en Afrique, où l'alternance politique est peu fréquente au niveau de la représentation nationale, de la présidence ou du gouvernement central. Les progrès de la démocratie participative peuvent être favorisés par un substrat culturel propice à la consultation, au débat et à la participation à la construction de la décision collective. Sur ce plan, on peut conclure que le bilan reste contrasté avec des progrès sensibles dans de nombreux Etats, mais la situation reste figée dans certains autres pays (Egypte, Togo, Tunisie, Centrafrique, Tchad). Dans l'ensemble, les avancées sont encore fragiles sur le plan de la transparence et de l'obligation de rendre compte.

eux ou avec des mandats nationaux. Les cumuls sont très limités et même totalement interdits dans un pays comme le Ghana où les partis politiques sont exclus des élections locales ; la liste n'est ouverte qu'à des candidatures indépendantes. Mais c'est un cas plutôt rare dans un contexte où le jeu politique local et national reste monopolisé par les partis politiques. Cependant, de nombreux pays permettent des candidatures indépendantes aux élections locales comme le Mozambique, le Bénin, l'Afrique du Sud et la Mauritanie.

### III.2. La participation citoyenne

Les progrès réalisés en matière de démocratie représentative sont soutenus par des avancées en matière de pratiques participatives dans plusieurs pays. Divers mécanismes sont en effet expérimentés en vue d'associer les populations et les organisations sociales à la gestion publique locale. Ces mécanismes vont de la publicité des sessions, largement consacrée par les législations nationales, aux périodes de débats et de concertation entre assemblées et populations, à travers diverses formules. Ainsi, en Zambie, les habitants sont associés dans le cadre de la mise en œuvre de certains projets de développement dans les secteurs des services de base (santé, éducation). En Ouganda, la participation va parfois jusqu'à la signature de protocoles de collaboration entre la municipalité et des associations de la société civile. Ces dernières se voient ainsi confier la conduite d'un projet ou d'une activité de développement local ou le suivi de tels projets. Dans certaines municipalités du Bénin, du Burkina Faso, du Mali ou du Mozambique, les élus utilisent de plus en plus les antennes des radios communautaires pour garder le contact avec les populations et poursuivre les échanges avec elles sur les enjeux du développement local. Ces échanges permettent aux leaders communautaires, aux chefs religieux, aux enseignants, aux promoteurs de la société civile de jouer leur rôle d'encadrement des populations et de relais

4. A titre d'illustration, excepté le Mali où les élections ont été décalées, le calendrier électoral a été respecté au cours des trois dernières années pour le Burkina, le Niger, la Guinée, l'Afrique du Sud et le Mozambique.

Le premier indicateur de ce progrès est le consensus autour du suffrage universel. D'une part, le principe électoral a été généralisé comme mode de désignation des autorités locales et, d'autre part, les élections locales se tiennent en Afrique avec une régularité inédite dans l'histoire du continent<sup>4</sup>.

Un deuxième indicateur concerne les possibilités de cumul des mandats locaux entre

des politiques publiques auprès d'elles, tout autant que d'exprimer des demandes sociales auprès des autorités locales. Pour une meilleure représentativité des assemblées, des pays comme le Ghana, le Niger, l'Ouganda, l'Afrique du Sud développent des instruments pour intégrer, dans les conseils locaux, des forces sociales, économiques ou coutumières afin de prendre en compte toutes les composantes socio-logiques dans la gouvernance locale.

Par ailleurs, pour assurer la représentation des femmes, plusieurs pays adoptent la fixation de quotas voulus par la loi. C'est le cas du Niger où la loi impose que 10 % au moins des sièges dans les conseils locaux soient réservés aux candidats de sexe féminin. Au Mozambique, la représentation des femmes dans les organes locaux a augmenté, passant de 23 % après les élections de 1999 à 28 % en 2004. La législation sud-africaine encourage qu'un minimum de 50 % des candidats inscrits sur les listes soient de sexe féminin. En Ouganda, la loi exige qu'au moins le tiers des sièges dans les conseils locaux soit occupé par des femmes. Mais les femmes ne sont pas les seules catégories sociales dont la décentralisation promeut une représentation spécifique.

### III.3. Les relations pouvoir central / collectivités décentralisées

Dans la majorité des pays africains, la décentralisation fut instaurée d'en haut, ce qui en a fait un instrument de maîtrise des espaces et des populations urbaines par le pouvoir central et un relais de ses organes et de ses orientations plutôt qu'un cadre d'apprentissage et d'enracinement de la démocratie. C'est pourquoi l'autonomie des collectivités locales a été, dans de nombreux pays, difficilement assimilée tant par le pouvoir central que par les habitants.

L'autonomie des collectivités locales se trouve ainsi, malgré les dispositions et les garanties constitutionnelles ou législatives,

limitée par une tutelle lourde portant aussi bien sur les organes que sur les actes. On observe cependant une évolution positive dans un grand nombre de pays vers l'allègement des contrôles et leur recentrage sur le contrôle de la légalité.

L'administration locale en Afrique repose essentiellement sur deux piliers politiques : un organe délibérant, le conseil, qui forme un organe exécutif composé du maire assisté d'un ou plusieurs adjoints, dans les pays de tradition administrative française, ou qui exerce lui-même les fonctions exécutives, mais les délègue en fait à des administrateurs, dans les pays de tradition administrative britannique. Les organes ainsi constitués exercent leurs fonctions sous le contrôle de l'Etat. Ces deux données sont constantes en Afrique dans tous les pays où la décentralisation est à l'ordre du jour. Les différences résident essentiellement dans les modes de désignation des organes locaux et dans le degré de liberté qu'autorise le contrôle de l'Etat. Ce contrôle porte à la fois sur les organes et sur leurs actes. Dans la majorité des pays du continent, on observe une tendance à l'allègement de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales. Très rapprochée en Afrique du Nord où elle s'applique à toutes les activités des collectivités locales, la tutelle vise aussi la personne même des autorités locales et se rapproche davantage d'un contrôle hiérarchique. Le système de tutelle a connu récemment un allègement en Afrique de l'Ouest et centrale. Au contrôle *a priori* tend à se substituer le contrôle *a posteriori*, ce qui marque une évolution positive même si des matières importantes (budget, attribution des terres) demeurent encore soumises à un contrôle *a priori*, et si le contrôle juridictionnel est loin d'être réellement organisé.

Notons enfin que, sur le plan de la transparence de la gestion locale et de l'obligation de rendre des comptes (*accountability*), les textes consacrent les mécanismes classiques de contrôle. Formellement, les conseils

*L'administration locale en Afrique repose essentiellement sur deux piliers politiques : un organe délibérant, le conseil, qui forme un organe exécutif composé du maire assisté d'un ou plusieurs adjoints, dans les pays de tradition administrative française, ou qui exerce lui-même les fonctions exécutives, mais les délègue en fait à des administrateurs, dans les pays de tradition administrative britannique*

***Le regroupement des élus locaux en associations  
(associations de pouvoirs locaux - APL) est devenu  
le mode principal de mutualisation des intérêts  
des collectivités locales en Afrique***

adoptent le budget, contrôlent et approuvent les comptes administratifs et de gestion des exécutifs, lesquels doivent être approuvés par les autorités de tutelle. Dans certains pays, des institutions spécialisées telles que la Commission sur les collectivités locales (*Committee on Local Government and Chiefs Affairs*), comme en Zambie, sont chargées de suivre et de contrôler la gestion des autorités locales. En Ouganda, les transferts financiers du gouvernement aux collectivités locales font l'objet de publicité aussi bien sur les montants que sur les secteurs du développement local qui doivent être pris en charge grâce à ces financements. Le gouvernement encourage alors les populations à s'assurer que les montants transférés ont été utilisés à bon escient. Le site Internet du ministère chargé des collectivités locales offre un espace d'échanges et de débats où toute personne intéressée peut donner son avis sur tel ou tel aspect de la gestion des autorités locales. On observe cependant un décalage très important dans certains pays entre le dispositif légal et le fonctionnement réel.

### **III.4. Le rôle des associations de collectivités locales**

Le regroupement des élus locaux en associations (associations de pouvoirs locaux - APL) est devenu le mode principal de mutualisation des intérêts des collectivités locales en Afrique. Dans presque tous les pays, les élus locaux sont réunis au sein d'associations. La qualité de membre peut être reconnue aux seuls maires, à la municipalité (maire et adjoints au maire) ou à la collectivité locale en tant qu'institution. Ces associations sont parfois créées par catégories de collectivités locales (commu-

nes et villes, régions, communautés rurales). Elles se donnent généralement une triple mission :

- Représenter les collectivités membres dans une logique d'unité ;
- Offrir des services pour le renforcement des capacités des collectivités locales ;
- Défendre et promouvoir les intérêts de leurs membres.

Les APL constituent des plateformes d'échanges entre leurs membres et de recherche d'opportunités pour ces derniers. Elles s'inscrivent dans une logique de promotion de la décentralisation par un lobbying auprès de l'Etat et des partenaires internationaux du développement. Dans beaucoup de pays, elles contribuent à la mise en œuvre de la décentralisation en portant le point de vue des élus locaux dans des rapports et des propositions à l'attention du gouvernement. Cependant, dans beaucoup de pays, les APL font face à des difficultés de moyens. Elles doivent compter sur les contributions de leurs membres, une source très aléatoire du fait même de la situation difficile de certaines collectivités locales.

Sur le plan institutionnel, très solidement constituées en Afrique de l'Est et australe où elles sont de véritables administrations, certaines APL d'Afrique de l'Ouest et centrale ne disposent même pas d'un siège ou d'un personnel minimal de permanence. Leurs besoins de capacités institutionnelles sont un défi permanent pour la mise en œuvre de la décentralisation.

Pour aller toujours davantage dans le sens de la mutualisation, des APL régionales ont vu le jour notamment en Afrique centrale et en Afrique de l'Est et australe. L'Association des maires d'Afrique centrale (AMAC) n'a pour l'heure qu'une existence nominale. Par contre, l'Association des gouvernements locaux d'Afrique de l'Est paraît plus dynamique. Elle offre une plateforme ré-

gionale d'échanges entre les élus des pays membres<sup>5</sup>.

#### a) CGLUA

L'organisation dénommée « Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique » est l'organisation panafricaine des collectivités locales. Cette organisation est née de la réunion de trois organisations africaines de collectivités locales alors basées sur les clivages linguistiques : l'African Union of Local Authorities (AULA), qui regroupait les collectivités locales des pays anglophones d'Afrique ; l'Union des villes africaines (UVA) d'obédience francophone et l'União dos municípios e capitais lusófonos africanos (UCCLA) qui se rattachait au registre de la lusophonie.

Cette initiative répond à un enjeu de niveau mondial. La dynamique de la mondialisation n'épargne en effet pas les collectivités locales<sup>6</sup>. Le congrès fondateur a eu lieu à Tshwane en mai 2005 et marque le point de départ du mouvement municipal africain unifié. CGLUA représente l'ensemble des collectivités locales d'Afrique. Son ambition est de s'arrimer à l'Union africaine pour porter la voix des collectivités locales africaines au sein de l'organisation panafricaine.

#### b) La CADDEL

Dans l'esprit de l'unité africaine, les ministres africains ont décidé de mettre sur pied à leur tour une plateforme panafricaine de discussions et d'échanges d'expériences sur la décentralisation et le développement local en Afrique.

Réunis à Windhoek (Namibie), dans le cadre du Sommet Africités 2 en mai 2000, les ministres africains chargés de la décentralisation et les ministres chargés des finances ont pris la résolution de faire progresser le processus de décentralisation en Afrique par la mise en place d'une instance politique au plan continental dénommée la « Conférence africaine de la décentralisation et du développement local » (CADDEL).

Au cours de cette rencontre, les initiateurs de cette nouvelle dynamique ont également émis le souhait que l'Union africaine soit l'instance de rattachement de cette plateforme.

Ils lui assignent les objectifs suivants :

- Amener les gouvernements à inscrire la décentralisation parmi leurs priorités et pousser à une prise de conscience, tant des gouvernants que des citoyens, que la

5. C'est dans le cadre d'une session extraordinaire de cette association tenue à Kigali (Rwanda) qu'a été désigné le représentant de l'Afrique de l'Est au sein du bureau du CGLUA.

6. Les différents regroupements internationaux des collectivités se sont engagés dans l'unification en une seule organisation d'envergure mondiale, créée en 2004 sous la dénomination « Cités et Gouvernements Locaux Unis ». Les collectivités locales de tous les continents sont interpellées et, à ce titre, l'Afrique se doit d'apporter sa contribution et sa présence par une dynamique endogène. Les élus locaux africains avaient déjà entrepris de réaliser l'union interne du mouvement municipal africain jusque-là pluriel.

L'idée en est partie du premier sommet panafricain des autorités locales, Africités, tenu à Abidjan (Côte d'Ivoire) en 1998. Au cours du Sommet Africités 2 organisé à Windhoek (Namibie) en 2000, les trois organisations représentant le mouvement municipal en Afrique ont accepté de se saborder pour donner naissance à une sorte d'« Union africaine des villes ». Le processus de fusion a abouti en 2003 à la tenue de la première assemblée constituante de la nouvelle organisation faîtière des collectivités locales africaines. L'événement a eu lieu au cours du Sommet Africités 3 à Yaoundé, Cameroun.

À l'issue de la rencontre, une déclaration dite de Yaoundé, adoptée par l'ensemble des participants, assigne un mandat au bureau élu. Les termes de ce mandat sont les suivants :

- conduire l'Afrique des collectivités locales au congrès fondateur de l'association « Cités et Gouvernements Locaux Unis »,
- rédiger les statuts de la nouvelle organisation panafricaine,
- définir les conditions de recrutement du personnel,
- décider de la dénomination définitive de l'organisation et préparer son congrès fondateur.



décentralisation joue un rôle essentiel dans le processus de développement économique ;

- Assurer la permanence de la décentralisation et du développement local dans les agendas politiques nationaux des Etats membres et de l'Union africaine au niveau continental ;
- Assurer que ces Etats africains maintiennent leur engagement en faveur du processus de décentralisation sur le continent ;
- Etre une interface entre le collectif des associations africaines des collectivités locales et leurs gouvernements pour toutes les questions touchant à la décentralisation et au développement local ;
- Mobiliser des ressources auprès des partenaires au développement afin de mettre en œuvre des programmes de décentralisation et de développement local.

## Conclusion

Ce portrait général de la décentralisation et de la démocratie locale dans les pays africains permet de constater des avancées importantes au plan strictement institutionnel : aucun pays ne s'oppose plus à la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Des collectivités locales sont instituées partout et des élections locales sont organisées pour désigner les autorités locales.

Outre ce développement quantitatif, on observe un développement qualitatif de la décentralisation illustré par un renforcement de l'autonomie et des progrès de la démocratie locale. Cette évolution s'accompagne d'un accroissement de plus en plus important des responsabilités des collectivités locales dans la majeure partie du continent.

La portée de ces évolutions semble cependant être relativisée par la persistance d'un

certain nombre d'obstacles qui entravent la progression effective de la décentralisation en Afrique. Les Etats éprouvent des difficultés de passage à l'acte : les transferts de ressources ne suivent pas les transferts de compétences. Au niveau local, les collectivités locales ont des difficultés pour accroître rapidement leurs ressources propres. Les ressources humaines qualifiées font défaut dans les administrations locales. L'accès des citoyens aux services publics locaux est insuffisant.

Les deux chantiers de l'heure, les transferts effectifs des compétences et des ressources financières et humaines, d'une part, l'enracinement de la culture de la participation et de la transparence, d'autre part, constituent les domaines prioritaires d'initiative politique au niveau de chaque pays mais aussi au niveau panafricain.

***Aucun pays ne s'oppose plus à la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Des collectivités locales sont instituées partout et des élections locales sont organisées pour désigner les autorités locales***