



Atelier de capitalisation
Efficacité de la décentralisation comme outil de développement local
Ségou, juin 2010
Concept paper

1. Objectifs de l'atelier

Les objectifs de l'atelier sont :

- de faire le point sur (i) l'efficacité de la décentralisation en tant que moteur du développement local, (ii) les difficultés majeures influençant négativement cette efficacité, (iii) les enjeux majeurs de l'efficacité des appuis à la décentralisation.
- de capitaliser les expériences probantes acquises à travers les programmes qui comportent des éléments d'appui à la décentralisation entrepris dans les pays partenaires en Afrique de l'Ouest (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger) et favoriser l'enrichissement mutuel entre les acteurs (Lux-Development, partenaires, Agences de Coopération, autres opérateurs).
- dans le cadre de la stratégie de la Coopération luxembourgeoise pour le développement local, de dégager les leçons apprises, les bonnes pratiques à reconduire et amplifier, les mauvaises expériences à éviter ainsi que des recommandations pour guider la conception et l'exécution des appuis à la décentralisation comme outil de développement local.

2. Propositions et justification des thèmes de l'atelier

En 2009, Lux-Development a choisi comme fil rouge le secteur de la formation professionnelle. Ce fil rouge a été décliné à travers plusieurs événements :

- la thématique centrale du rapport annuel 2008
- le séminaire sur « les enjeux des appuis à la formation professionnelle » les 30 juin et 1er juillet 2009 à Luxembourg
- l'animation d'une session lors des Assises 2009 « La formation professionnelle, secteur d'intervention de la Coopération luxembourgeoise »

L'expérience de 2009 dans le domaine de la formation professionnelle a démontré la pertinence d'un séminaire de capitalisation sectoriel, non seulement pour la valeur de l'information qu'il génère, mais aussi pour la mise en réseau d'experts et d'agences, ainsi que la motivation des collaborateurs de Lux-Development sur le terrain. Le séminaire de capitalisation de juin 2009 a permis à Lux-Development de mieux se faire connaître auprès des Agences spécialisées (ETF, Swisscontact,..) et d'entrer dans un partenariat formalisé autour de la FP avec l'AFD et la GTZ.

Pour 2010, il est proposé de choisir une nouvelle fois un des secteurs prioritaires de la coopération luxembourgeoise comme fil rouge de l'année. En référence à la cartographie des secteurs prioritaires de la coopération luxembourgeoise, c'est le développement local qui fera l'objet de nos attentions. En particulier, il a été proposé de se focaliser sur la thématique de « la décentralisation comme moteur du développement local » et de prendre le parti de ne pas traiter spécifiquement des secteurs sociaux tels que l'éducation ou la santé.

Cette thématique qui renvoie au concept de gouvernance locale permet d'inclure dans la réflexion les sous-secteurs d'intervention de la coopération luxembourgeoise, à savoir l'eau et l'assainissement, l'agriculture et la sécurité alimentaire ou la gestion des ressources naturelles.

La décentralisation et les réformes institutionnelles renforçant la gouvernance locale sont au cœur des interventions de Lux Development dans tous les pays où l'Agence met en œuvre des projets et programmes. En outre, pour ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, l'agenda international est marqué par (i) la conférence de Copenhague sur le changement climatique (2009), (ii) l'année internationale de la biodiversité (2010), (iii) l'année internationale des forêts (2011). Enfin la Direction Expertise et Qualité de Lux-Development disposera à partir du deuxième trimestre 2010 d'une nouvelle ressource qualifiée pour piloter les interventions dans ce domaine, en particulier les actions ayant trait au développement durable du point de vue environnemental.

Cette année, l'atelier de capitalisation sera organisé de manière décentralisée en ciblant l'Afrique de l'Ouest.

Pourquoi un atelier en Afrique de l'Ouest sur le développement local en lien avec la décentralisation?

La décentralisation est un mouvement de réforme institutionnelle qui touche tous les Etats en voie de développement sur les quatre continents où intervient Lux-Development. En Afrique de l'Ouest, les changements institutionnels ont été amorcés dès le lendemain des indépendances, dans le sillage des modèles institutionnels du colonisateur. Pour autant, il a fallu attendre les crises politiques et les avancées démocratiques pour que soient effectivement définies et mises en œuvre la réforme de la décentralisation. La fin des années 80 et le début des années 90 ont ouvert la voie constitutionnelle à ces changements. Des lois ont été élaborées en faveur de la gouvernance locale (code et règlement général). Enfin, des élections locales ont permis l'installation, à des rythmes différents d'un pays à l'autre, des Collectivités Territoriales (CT) sur l'ensemble des territoires nationaux.

Les réformes qui ont abouti à la création des CT ont été difficiles à définir et à mettre en œuvre. Elles sont encore inabouties sous de nombreux de point de vue. Les changements institutionnels se heurtent aux résistances de l'administration, parfois à l'attentisme et à la méfiance des partenaires techniques et financiers. Pourtant la décentralisation est un mode d'organisation efficace de l'action publique, à même (i) de réduire l'inéquitable redistribution des revenus de la croissance, (ii) de placer les responsabilités et les décisions pour le développement local au plus près des citoyens. Elle est un mode prouvé d'organisation performante de la production et de la gestion des services publics en comparaison des options centralisatrices et des actions définies loin des usagers et ignorantes des réalités locales. Au plan économique, la décentralisation est également une opportunité pour que soit mis en œuvre des investissements structurant l'activité économique et soucieux d'une gestion concertée et durable des ressources naturelles mobilisées à des fins productives.

Il est donc admis que dans des domaines de compétence sociaux, économique, ou encore de la gestion des ressources naturelles, la territorialisation des compétences naissant du transfert des responsabilités de l'Etat central vers les CT constitue une opportunité pour mieux répondre aux besoins de la population et accélérer le développement local. Cette délégation de responsabilité, toujours relative, est en soi portée par une vision politique et des réformes institutionnelles dont les objectifs, les outils, les règles et l'application varient d'un pays à l'autre. Le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso et le Niger ont toutefois en commun (i) une modèle de décentralisation inspiré des pays unitaires, (ii) la création des collectivités encadrées par un corpus de textes législatifs et réglementaires qui le plus souvent doivent être complétés et appliqués. Toutefois, pour que le développement local soit une réalité le chemin est encore long car de nombreuses conditions ne sont pas encore réunies pour que les autorités locales exercent leur autonomie et leurs compétences.

3. Défis des processus de décentralisation en cours

3.1 Articulation des planifications sectorielles et locales

S'il est convenu que le développement local est l'affaire des élus, les planifications sectorielles dites verticales, demeurent particulièrement prescriptives et les plans annuels ou pluriannuels nationaux sont le résultat fréquent d'un travail interne à l'administration. Cette situation est le résultat de l'histoire centralisée des pays et de la difficile compréhension par l'administration et parfois les partenaires techniques et financier de l'autonomie (pourtant toujours relative) des CT. Au plan national, les habitudes et les exigences des partenaires mènent souvent à des programmations sectorielles détaillées alors que la décentralisation inciterait à développer des orientations et des stratégies nationales offrant la possibilité aux autorités locales d'être déclinées à leurs niveaux en fonction de leurs réalités. Deux logiques continuent donc de s'affronter, la définition sectorielle des actions par l'administration et la planification plus intégrée du développement local par les Collectivités. En outre, les systèmes d'information nationaux sont également appelés à évoluer car la planification locale et la définition des actions de développement doivent être instruites par des données se rapportant au territoire des collectivités et la production d'informations pertinentes qui vont guider les choix locaux et améliorer la rationalité des décisions. Trop d'élus restent en asymétrie « de connaissance et d'information » face à l'administration. Le conseil au stade de la planification en provenance des services techniques est prodigué avec parcimonie et souvent mal organisé. Les actions de renforcement des capacités sont encore sous dimensionnées au regard des besoins.

3.2 Interventions économiques et gestion des ressources naturelles

Des efforts ont été faits dans certains pays pour préciser les compétences transférées. Ces derniers ont essentiellement porté sur les secteurs sociaux. Dans le domaine économique et de la gestion des ressources naturelles les compétences sont générales. Ce vide est préjudiciable au développement local et notamment à la compréhension par les élus de leurs rôles dans ces domaines. Il retarde également le nécessaire transfert des ressources d'investissement intérieures et extérieures qui permettrait aux Collectivités de réaliser leurs projets économiques. En attendant les initiatives sont donc limitées par les ressources. Peu nombreuses, elles sont pourtant variées et cette diversité démontre la nécessité de clarifier la notion d'intérêt général et particulier, de biens publics et de biens privés, et de disposer d'un cadre servant de repère aux élus pour la définition de leurs interventions à caractère économique et en matière de gestion des ressources naturelles

Les moyens de communication, l'énergie, les investissements visant la mobilisation des facteurs de production (l'eau, la terre, les pâturages) l'exploitation du domaine public et privé de la Collectivité sont certainement des éléments de la compétence économique des CT. En amont de ces activités visant à créer les conditions favorables au développement de l'activité économique il y a l'organisation même de la vie économique et sa régulation. La gestion de l'espace et des ressources, principalement naturelles pour la majorité des communes en Afrique de l'Ouest qui sont rurales. Il est ainsi du ressort des collectivités de fixer à travers des schémas directeurs la vocation des terres, les axes de désenclavement, l'habitat, la protection des ressources naturelles, les parcours et l'activité pastorale.... Les compétences sont donc vastes, les attentes nombreuses. Le tout est complexe car dans le domaine économique et de la gestion des ressources naturelles les interventions isolées sont rarement suffisantes et il est nécessaire d'articuler les initiatives avec les territoires.

3.3 Financement du développement local et fiscalité

Le développement local est aussi une question de financement car sans ressources affectées à un territoire rien ne peut se faire. L'installation des collectivités a été accompagnée par la définition des matières sur lesquelles peuvent porter les taxes fiscales, les redevances et les impôts à percevoir par les Collectivités. En générale, c'est à échelle de la commune que sont prélevés ces derniers au bénéfice des autres Collectivités de niveau départemental et régional (lorsque ces niveaux existent). Les collectivités disposent d'un grand nombre de matières sujettes à fiscalité qui peuvent varier d'un pays à un autre, mais dans l'ensemble il s'agit de taxes

portant sur des activités économiques dont la réalisation mobilise directement ou indirectement des biens publics (route, barrage, infrastructure de marché) et d'impôts portant sur la propriété tels que le foncier, l'habitat, les véhicules.

La fiscalité locale est pourtant souvent critiquée, d'abord parce que dans les faits elle n'apporte que peu de revenus aux communes rurales, a contrario parfois des communes urbaines dont les patentes et les autres taxes attachées au commerce constituent des revenus importants. Ensuite, parce que les difficultés de recouvrement sont nombreuses et souvent l'Etat ne fait pas face à ses obligations dans ce domaine, contraignant les élus à l'exercice d'une mission de recouvrement qui n'est pas compatible avec leurs fonctions. En outre, la fiscalité est insuffisamment utilisée par le législateur) et par les élus comme un levier pour (i) orienter les habitudes citoyennes, notamment en matière d'utilisation des biens publics, d'assainissement et de gestion des ressources naturelles, (ii) réduire les disparités de coût et d'accès aux services publics à l'instar de l'eau. En d'autres termes, la fiscalité locale ne semble pas remplir aujourd'hui trois fonctions importantes : (i) réduire les inégalités du citoyen face au prix des services publics, (ii) financer le développement local et (iii) rendre ce développement durable.

4. Thèmes proposés pour l'atelier

Beaucoup de changements sont donc attendus car les processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest sont encore inaboutis. Face aux nombreux sujets transversaux évoqués ci-dessus, tels que les cadres législatifs et réglementaires, la déconcentration, l'administration territoriale, la gestion locale des finances publiques, le transfert des compétences et des ressources, il a été fait le choix de ne pas occulter ces questions mais de les prendre en considération à travers trois thèmes concrets. Ces derniers sont favorables à des communications dont le contenu pourra être théorique et conceptuel ou des communications sur des expériences et leçons apprises des projets et programmes.

Trois thèmes de partage d'expérience et de réflexion sont donc proposés pour l'atelier de Ségou (i) l'articulation des programmations sectorielles avec la planification du développement local, (ii) compétences et interventions économiques des collectivités territoriales incluant le domaine de la gestion des ressources naturelles, (iii) la double fonction de la fiscalité locale : financer le développement local et réguler la consommation des biens publics dont les ressources naturelles. Les contributions et les échanges seront guidés pour chaque thème par les sous thèmes indicatifs présentés ci-dessous.

Thème 1 : L'articulation des programmations sectorielles avec la planification du développement local :

- Influences et contraintes des programmations sectorielles sur le développement local
- Mécanismes d'intégration des planifications sectorielles et territoriales
- Planification locale : les systèmes d'information, les outils d'aide à la décision locale, l'accompagnement technique

Thème 2 : Compétences et interventions des Collectivités en appui au développement économique et à la gestion des ressources naturelles

- Etat des lieux des compétences transférées en matière économique
- Transfert des ressources pour le développement économique et maîtrise d'ouvrage des CT
- Réalités des interventions communales dans le domaine économique
- Investissements structurant l'activité économique
- Consommation et renouvellement des biens publics, dont les ressources naturelles
- Subvention des collectivités aux activités génératrices de revenus

Thème 3 : La double fonction de la fiscalité locale : financer le développement local et réguler la consommation des biens publics dont les ressources naturelles

- Matières et gisements de la fiscalité locale
- Acteurs et difficultés du recouvrement fiscal
- Taxes et redevances sur l'usage des infrastructures et des services publics
- Taxes et redevances sur l'exploitation des ressources naturelles
- Mécanisme de réduction des disparités de coûts et d'accès au service public (péréquation entre CT)

Le renforcement des capacités locales apparaît comme une thématique liée à toutes les autres et au centre des préoccupations des Etats et des partenaires techniques et financiers. Il sera traité sous l'angle des thèmes retenus de l'atelier et abordé par les participants lors des communications et échanges. Dans ce domaine, il sera notamment pertinent de questionner la place des services techniques déconcentrés, leurs missions d'appui conseil, mais aussi l'ensemble des dispositifs ad hoc d'accompagnement des CT et de l'administration dont la conception et la mise en œuvre est attachée aux projets et programmes en appui à la décentralisation.

3. Participants

Les participants conviés à l'atelier seront :

- des personnes ressources reconnues pour leur expertise en lien avec les thèmes retenus de l'atelier
- des cadres des ministères en charge du développement rural et de la gestion des ressources naturelles
- des cadres des Ministères des finances chargés de la fiscalité
- des cadres des institutions (ministères, administrations de mission) des quatre (4) pays partenaires en charge de la réforme de la décentralisation et/ou appartenant à l'administration territoriale,
- des cadres des Ministères ayant transférés ou préparant le transfert des compétences et des ressources dans les domaines suivants : économie dont agriculture, exploitation forestière et halieutique, gestion des ressources naturelles
- des cadres des institutions chargées du financement et des appuis techniques aux CT
- les conseillers techniques principaux et/ou assistants techniques travaillant pour Lux-Development en appui à la mise en œuvre des projets et programmes de développement local,
- des représentants des Agences de coopération et des ONG internationales qui font du développement local un domaine d'intervention prioritaire et qui sont actives dans l'appui à la décentralisation (KFW, GTZ, AFD, Coopération Suisse, ACDI, CTB)
- des représentants des institutions multilatérales impliquées dans la décentralisation : Union Européenne, PNUD / FENU, Banque Mondiale
- le RR et les chargés de programme des deux ROF concernés (OUA et DAK),
- les conseillers géographiques OUA et DAK du siège de Lux-Development,
- des membres du Comité de Direction de Lux-Development,
- les chefs des bureaux de la Coopération du MAE (OUA et DAK).

4. Durée et lieu de l'atelier

La durée envisagée de l'atelier est de deux (2) jours. L'atelier se déroulera les 9 et 10 juin à Ségou au Mali.

5. Méthodologie

Les trois thèmes retenus seront abordés tour à tour. Chaque thème fera l'objet :

- de communications formelles par des intervenants clés, spécialistes du secteur, ayant participé par leurs réflexions à la conception et à la mise en œuvre du processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest
- de communications formelles par les partenaires impliqués dans les projets et programmes soutenus par la coopération luxembourgeoise
- de tables rondes visant à organiser un débat entre experts sur un sujet spécifique (économie et gestion des ressources naturelles, fiscalité locale)
- d'échanges sous la forme de questions réponses entre les intervenants et l'auditoire
- de débats ouverts en séance plénière
- de la formulation de recommandations à l'attention des différents acteurs et en particulier des partenaires techniques et financiers (PTF)