

**Forum régional sur la décentralisation en Afrique francophone :  
Atelier de travail sur le thème :**

***Améliorer la prestation des services décentralisés en quatre pays africain  
francophones***

***Vers des solutions concrètes pour renforcer la chaîne de responsabilités***

**Marseille, 22-24 Juin 2007**

---

## **La vision du PDM à la problématique de la décentralisation et des services décentralisés**

**Par Martin Finken**

### **Introduction – L'environnement et la mission du PDM**

L'apparition (ou le renouveau) de la décentralisation dans l'agenda de plusieurs États africains date du début des années 90 sous l'influence de facteurs exogènes pour certains (pression des agences d'aide) et endogènes pour d'autres (crise économique, revendications politiques internes résultant de la démocratisation qui avait cours au même moment). En général, les réformes sont parties essentiellement du sommet vers la base dans un processus très volontariste et très encadré avec une faible dévolution des pouvoirs. Ainsi, dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne et particulièrement en Afrique francophone, bien des services publics, qui sous d'autres cieux sont du domaine (au moins partiel) des collectivités locales, re-lèvent encore bien souvent du domaine exclusif de l'État.

Néanmoins, les collectivités locales africaines se voient de plus en plus investies de responsabilités dans le service public (santé, éducation, assainissement, aménagements urbains etc.) et se retrouvent ainsi au centre de la problématique de la gouvernance locale.

D'autre part, les insuffisances de l'État et des collectivités locales dans la satisfaction des besoins des populations en services sociaux a eu comme conséquence une implication d'autres acteurs se donnant comme objectif de résorber le déficit d'offre de services sociaux. Les ONG sont sans doute les plus connus parmi ces nouveaux acteurs mais n'en constituent pas les seuls intervenants. On peut aussi citer les différentes formes d'associations tels que les comités de développement, les associations de quartier (en milieu urbain), les associations de femmes etc.

La problématique de la chaîne des responsabilités est très importante dans un tel environnement.

Le Partenariat pour le Développement municipal s'est donné pour mission de renforcer, en étroite collaboration avec les associations de pouvoirs locaux (APL) et les administrations nationales impliquées dans la décentralisation et le développement territoriale, les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences. Cette mission, s'inscrit dans une finalité générale consistant en l'Amélioration des conditions de vie des populations par le renforcement de la démocratie locale.

La mission du PDM se décline en deux objectifs :

1. Appuyer les acteurs de la mise en œuvre de la décentralisation ;
2. Donner aux collectivités locales les capacités d'assumer leurs compétences et de répondre aux besoins locaux.

On peut constater que ces deux axes d'actions correspondent également aux deux aspects dans lesquels s'inscrit la thématique de la présente rencontre : l'aspect institutionnel (la décentralisation) et l'aspect "service" (la chaîne de responsabilité). La cohérence de cette double vision est notamment confirmée par le cadre d'analyse de la chaîne des responsabilités selon lequel *la décentralisation a potentiellement le pouvoir d'améliorer les services en améliorant la responsabilité des acteurs.*

Nous allons articuler notre présentation suivant ces deux perspectives en faisant à chaque fois ressortir l'adéquation entre les actions du PDM et l'objet de ce forum.

## **La perspective institutionnelle : La décentralisation**

En ce qui concerne le PDM, la logique institutionnelle est fondée sur la mission que s'est donnée l'institution d'appuyer les acteurs de la mise en œuvre de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et Centrale. Parmi ces acteurs, il y a en particulier deux groupes qui retiennent l'attention du PDM, à savoir les Etats et les associations des pouvoirs locaux.

### **Appui aux processus de décentralisation menés par les Etats**

Le PDM soutient les Etats par un appui à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique de l'ouest et centrale. A cet effet, les activités menées comportent notamment : l'analyse de la mise en œuvre des processus de décentralisation de manière transversale et spécifique par pays ; des études thématiques avec l'analyse des pratiques afférentes et le développement de méthodologie adaptée, en jouant sur la mise en synergie des acteurs nationaux ; l'appui à la relance des politiques d'aménagement du territoire ; le suivi à travers l'Observatoire de la décentralisation, des indicateurs clés notamment sur les ressources financières des CL.

#### **Etat de la décentralisation en Afrique 2006**

L'état de la décentralisation en Afrique a été réalisé après des observations faites sur 32 pays des zones d'intégration le l'Union Africaine/

- L'Afrique Australe et l'Océan Indien : Afrique du Sud, Madagascar, Mozambique, Namibie, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe
- L'Afrique de l'Est : Kenya, Ouganda, Tanzanie, Rwanda
- L'Afrique centrale : Cameroun, Gabon, Congo, RDC
- L'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Niger, Nigeria, Mali, Mauritanie Sénégal, Togo
- L'Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie

Les paramètres examinés comportent :

- Les politiques de décentralisation
- La mise en œuvre de la décentralisation
- L'administration locale
- Les ressources humaines
- La démocratie et la gouvernance locale
- Les Finances locales
- Le développement local et la lutte contre la pauvreté

Les fiches présentant la situation de la décentralisation dans ces différents pays seront publiées dans un Cdrom. Sont déjà disponibles une synthèse générale et des synthèses par grande sous régions : Afrique de l'Ouest et du Centre, Afrique de l'Est et Australe, Afrique du Nord.

A l'avenir, le PDM se concentrera sur l'Afrique de l'Ouest et Centrale

#### **Le forum DDialogue**

Le PDM a entrepris la mise en place d'un forum sur la décentralisation baptisé DDialogue. A travers cette activité, le PDM entretient un débat permanent sur la mise en œuvre de la décentralisation sur l'Internet et en publie les actes sous forme des « Cahiers africains de la décentralisation ». Le PDM a ainsi créé un espace interactif sur son site Web et compte déjà 2.500 inscrits dans la liste de diffusion.

***Les deux volets d'activités présentés dans l'encadré ci-dessus sont autant d'axes par lesquels le PDM peut collaborer au projet. Le forum DDialogue en particulier est une activité en plein développement qui peut s'enrichir des thèmes de ce forum.***

#### **Appui à la structuration du mouvement municipal**

L'un des problèmes majeurs auxquels les collectivités locales et leurs associations ont été confrontées depuis la relance des politiques de décentralisation réside dans la difficulté à s'organiser pour parler d'une voix et participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de décentralisation et de développement local. C'est pourquoi le PDM s'efforce depuis sa création d'appuyer la création et la consolidation des associations nationales de collectivités locales ou associations de pouvoirs locaux (APL) dans tous les pays de la région Afrique de l'Ouest et Centrale.

L'existence des APL permet la mutualisation de la réflexion pour une définition des points de vue des collectivités locales sur les différents problèmes qui se présentent.

Mais quelque soit la pertinence de cette raison d'être, cela ne semble pas suffire pour asseoir la crédibilité des APL auprès de leurs affiliés. Il faut un contenu aux APL. Les APL gagneront encore à être capables de rendre service à leurs affiliés. Sur ce plan, leurs capacités à rendre service reste, dans beaucoup de cas, à construire et c'est un domaine dans lequel le PDM pourrait s'investir.

Le PDM dans sa nouvelle stratégie compte, entre autres activités, s'investir encore plus profondément à favoriser la concertation entre APL et en être l'animateur/catalyseur au niveau de la sous-région. Il compte ainsi favoriser la mutualisation de la réflexion et le partage des expériences au niveau de la sous-région.

***Le réseau des associations des collectivités locales animé par le PDM se prête ainsi pour être un bon cadre d'échange des expériences, et notamment dans la thématique de la chaîne des responsabilités.***

Ce point de vue est développé dans la deuxième partie de cet exposé dans laquelle les choses sont examinées dans la perspective "Service"

## **La perspective *Service***

La crédibilité de la décentralisation est jugée dans une large mesure sur la capacité des collectivités locales à assurer la fourniture des services de base aux populations.

Suite aux faiblesses enregistrées en matière de fourniture des services par l'Etat et les collectivités locales des cas d'implication des acteurs non gouvernementaux sont nombreux et se situent dans des domaines aussi variés que l'assainissement, l'eau potable, les services d'éducation, les transports etc. Les conditions d'intervention de ces opérateurs ne garantissent pas toujours ni la qualité, ni la continuité, ni un meilleur coût. Les municipalités ne peuvent donc pas rester en dehors de ces enjeux, d'autant moins que les lois de décentralisation leur reconnaissent désormais une responsabilité accrue en ces matières. La capacité à coordonner les interventions des acteurs sur le terrain est désormais un élément des capacités des collectivités locales à assumer leurs missions de service public. Les collectivités locales sont particulièrement bien placées pour coordonner les actions des acteurs non gouvernementaux sur le terrain et veiller au respect d'un minimum de normes et faire jouer la complémentarité entre les sociétés conventionnelles et ces prestataires informels de service.

### **Un exemple de rôle de régulation par une collectivité locale**

Une expérience de partenariat tripartite entre les petits opérateurs indépendants, les municipalités et les sociétés de services conventionnelles a été menée dans ce domaine à Cotonou au Bénin, où le PDM a réussi à mettre en place un cadre de concertation entre les revendeurs d'eau, la municipalité et la société d'eau (SBEE), l'enjeu étant de renégocier le prix de l'eau aux revendeurs, afin que l'eau arrive aux populations situées dans les zones non desservies par le réseau SBEE à un prix accessible, de manière régulière, et en conservant toutes les caractéristiques d'une eau potable.

Les collectivités locales se doivent donc de renforcer leurs capacités en matière de conception, planification, gestion et évaluation des politiques locales d'accès aux services de base.

Le PDM s'est donné pour ambition d'aider les collectivités locales à atteindre ces objectifs, et s'implique pour cela dans des activités de renforcement des capacités et notamment : les stratégies de développement des services apportés par les CL aux populations ; la diffusion des bonnes pratiques et outils ; l'appui conseil au développement des outils techniques et financiers ainsi qu'au développement économique local ; l'identification des besoins de formation et de l'offre existante ; l'appui conseil aux APL sur leurs structurations et le développement de services à rendre à leurs membres. Par ses actions, le PDM vise aussi à améliorer la manière dont les associations nationales de collectivités rendent des services à leurs membres, afin que ces derniers améliorent leurs modes d'intervention et de gestion au bénéfice de leurs populations.

Ces actions s'expriment, entre autres modalités, par des activités visant à appuyer la création et/ou le développement des initiatives des réseaux de professionnels, qu'il s'agisse des réseaux d'opérateurs des services de base, ou des réseaux des professionnels des services communaux. Le PDM apporte un appui à la conduite de leurs activités et peut en retour s'appuyer sur ces réseaux pour identifier et diffuser les bonnes pratiques, et organiser des stages et échanges d'expérience directs entre collectivités locales.

Le PDM œuvre aussi à la collecte de données, informations et documents relatifs à la gouvernance et à la fourniture des quatre services urbains (eau, assainissement et déchets, transport et énergie). Ces données seront traitées dans le cadre de l'observatoire des services essentiels et qui est une composante de l'observatoire de la décentralisation ayant pour finalité

d'apprécier l'état des lieux, l'évolution des politiques sectorielles des services de base en rapport avec les politiques de décentralisation et leur mise en œuvre au niveau local notamment dans la perspective des objectifs du millénaire.

**Les données collectées intégreront directement ou indirectement celles permettant de suivre le renforcement de la chaîne des responsabilités.**

**Participation du PDM à une initiative visant à l'amélioration de la prestation des services décentralisés à travers la structuration de la chaîne des responsabilités**

La problématique de la fourniture des services de base aux populations dans le cadre de la décentralisation fait bien partie des préoccupations du PDM.

Le PDM a notamment initié avec le concours d'une institution partenaire (l'Institut de la Gestion Déléguée de France) un processus tourné autour d'un dialogue à quatre ou "quadrilogue" (dialogue à quatre) et qui est dans la même ligne que le renforcement de la chaîne des responsabilités.

Les quadrilogues visent à répondre au constat de départ suivant : pour concevoir et mettre en oeuvre l'accès de tous aux services essentiels, il est nécessaire que tous les acteurs (autorités centrales, autorités locales, opérateurs des services, usagers) partagent des références communes, adhèrent aux mêmes objectifs et agissent de manière concertée chacun pour ce qui relève de sa responsabilité. Il faut donc que ces acteurs aient la possibilité de se réunir et d'échanger le plus en amont, d'exprimer leurs attentes vis-à-vis de leurs partenaires et de recueillir les leurs, puis de suivre et d'évaluer la mise en oeuvre. Or, dans la plupart des pays, ce dialogue n'existe pas, favorisant l'accumulation des incompréhensions et conduisant à la conflictualisation des rapports. L'ambition des quadrilogues est d'initier le processus de rapprochement entre les parties prenantes et d'organiser si possible un consensus sur une charte que tous s'engageront à respecter.

Nous avons déjà mis en oeuvre ce type de rencontres au Bénin et au Ghana. Au Bénin, un projet de charte est en cours d'approbation.

## **Conclusion**

L'exposé met les responsables municipaux au centre de la réflexion et donne des indications sur leurs responsabilités dans la problématique des services aux populations. Il met l'accent sur la nécessité à renforcer les associations nationales de collectivités locales comme moyen d'affermir leur rôle dans la fourniture des services à la population.

L'exposé explore aussi les voies par lesquelles le PDM pourra apporter une contribution à l'initiative. Il pourra aider la production des informations à travers ses activités d'observatoire. Il pourra contribuer à la diffusion des informations à travers ses publications et le forum Ddialogue. Le PDM pourra s'impliquer activement dans le partage des expériences à travers ses activités d'animation du réseau des associations des collectivités locales et de ses réseaux thématiques existants ou à créer. Enfin, les activités de l'institution dans l'appui à l'élaboration de stratégies municipales et d'outils techniques et financiers s'intègrent pour une grande partie dans la préoccupation de ce forum.