LA COOPERATION INTERNATIONALE

ET

LES MUNICIPALITES OUEST-AFRICAINES

RÉSUMÉ

SAH/D(98)470
Janvier 1998

Diffusion générale

OCDE

Organisation de Coopération
et de Développement Economiques

OECD

Organisation for Economic
Co-operation and Development

Le Club, centre d'études et de documentation sur le Sahel

Le Club du Sahel réalise de multiples études en faisant appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau. Il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit également les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 500 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

DOCUMENTS

La plupart des documents du Club existent en français et en anglais :

- Etudes, rapports des consultants et comptes rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 4000 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

DIFFUSION

Une première diffusion est assurée par le Club. Par la suite, la diffusion est confiée aux centres suivants :

Europe
CIRAD/CIDARC - UCIST
2477 Ave. du Val de Montferrand
BP 5035 - Bât 5 - Bureau 113
34032 MONTPELLIER cedex 1 - France
Téléphone : (33)67 61 55 27

Asie
Institut de recherche de JICA
International Coop. Centre Building
Ichiguya Hommura-cho
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon
Téléphone : (81)3-3269 3201

Amérique du Nord
Équipe ISAO - Université Laval
Pavillon Agathe-Lacerte (Local 1040)
SAINTE-FOY, QUE. G1K 7P4 - Canada
Téléphone : (1-418)656 5448

Afrique
RESADOC - Institut du Sahel
BP 1530
BAMAKO - Mali
Téléphone : (223)23 02 37

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.

CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire du Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus et peuvent être consultés à Paris à l'adresse suivante :

Centre de Développement de l'OCDE (Bibliothèque)
94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS
Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club du Sahel et le Centre de Développement de l'OCDE pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Cette base de données tourne sur MICRO-ISIS, logiciel développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

Club du Sahel - OCDE
2 rue André Pascal
75775 PARIS cedex 16 - France
Téléphone : (33-1) 45-24-82-00
Télex : F640048 OCDE Paris
Téléfax : (33-1) 45-24-90-31

LA COOPERATION INTERNATIONALE

ET

LES MUNICIPALITES OUEST-AFRICAINES

RÉSUMÉ

François Paul Yatta

JANVIER 1998

LA COOPERATION INTERNATIONALE
ET
LES MUNICIPALITES OUEST-AFRICAINES

François Paul Yatta

Résumé

La deuxième partie du 20ème siècle aura marqué pour l'Afrique de l'ouest, le passage d'une société essentiellement rurale à une société majoritairement urbaine. Inégal selon les pays, et soumis aux aléas de la croissance économique, ce processus d'urbanisation s'est partout développé dans un contexte où les ressources nationales étaient très insuffisantes pour construire les villes à la hauteur du défi qui était posé.

La coopération vers les villes et les structures municipales

D'une façon générale, il apparaît que l'Afrique bénéficie moins de programmes urbains que les autres régions en développement. La coopération en direction du secteur urbain occupe une place relativement faible dans le dispositif d'aide en Afrique de l'Ouest, et plus encore dans le Sahel où, entre 1975 et 1990, les projets bénéficiant de l'intitulé "développement urbain" représentent 0,5 % du total des flux d'aide ; si l'on tient compte des projets d'investissement en milieu urbain, on arrive à 2,5 %. Le financement de l'urbanisation en Afrique a, plus que partout ailleurs, souffert de l'effet " biais urbain " qui s'est répandu au sein de la plupart des agences de coopération au moment où les villes de ce continent subissaient les pressions migratoires les plus fortes et avaient donc le plus besoin d'investir.

La coopération vers les villes

---> C'est par l'intermédiaire du thème de la lutte contre la pauvreté que la plupart des agences font la découverte de la ville des pays du Tiers-Monde au début des années 70. Les villes croissent à un rythme rapide sans développement concomitant de l'industrialisation. Les conditions de vie et l'accès au travail y sont manifestement difficiles, les capacités d'accueil sont vite débordées et le phénomène des bidonvilles apparaît. L'objectif d'amélioration des conditions de vie et en premier lieu du développement de l'habitat social, s'impose donc logiquement. Mais les leçons tirées de cette première décennie sont mitigées : La replicabilité des projets urbains se solde globalement par un échec et les projets de trames assainies et de logements sociaux à destination des plus pauvres sont le plus souvent détournés de leur objectif initial. En outre, les problèmes d'exploitation et d'entretien des ouvrages légués par les projets n'ont pas trouvé de réponse. Cette première période a finalement montré les limites d'une coopération urbaine à dominante sectorielle, même si elle a modestement, contribué à la construction des villes.

---> La fin des années 70 est marquée par la prise de conscience de l'extrême indigence des institutions urbaines : peu de ressources financières et peu de compétences techniques. La communauté internationale, Banque Mondiale en tête, s'investit donc dans le développement des capacités institutionnelles des jeunes municipalités ; les problèmes de gestion financière, de réforme administrative, de développement des capacités...etc sont désormais à l'ordre du jour. Cette décennie, qui est également marquée par l'apparition de nouveaux acteurs dans le champ urbain, les ONG et les collectivités locales du Nord, s'achève par un bilan comptable négatif pour les villes africaines. L'effondrement des rentes des matières premières s'est conjugué à une tendance à la baisse des investissements urbains consentis par la communauté internationale. Alors que la crise économique ralentissait la croissance urbaine, le niveau moyen d'équipement s'est paradoxalement dégradé par rapport à la période précédente. On a le sentiment qu'une chance n'a pas été saisie.

---> Le début des années 90 voit le thème de la ville source de croissance économique apparaître timidement. Cependant, même lorsque ce constat est admis au sein des agences, ces dernières sont démunies pour le traduire dans leurs interventions. Comment déceler les potentiels de croissance ? A quelle condition ces potentiels pourront-ils se concrétiser ; au prix de quels investissements, sur quelles ressources et grâce à quelle politique sectorielle, à quels arbitrages ? Dans quel cadre politique et administratif ? Ce sont à la fois les instruments d'appréciation de l'économie locale et d'organisation d'une bonne subsidiarité qui font défaut.

La coopération vers les structures municipales

Au problème du traitement "physique" de l'urbanisation, vient se superposer un autre chantier non moins important au début des années 90 : celui de la décentralisation.

L'empreinte de la Communauté internationale sur la définition et la mise en oeuvre des politique de décentralisation est forte. De l'écriture des textes et l'étude des modalités de mise en oeuvre de la décentralisation au financement des élections locales en passant par l'octroi de moyens aux structures chargées de mettre en place la décentralisation, la communauté internationale est plus que fortement impliquée. Mais la mise à disposition d'instruments de coopération adaptés à ce nouveau paysage est encore incertaine. Les municipalités ouest-africaines ont des difficultés à voir un accès direct aux financements extérieurs, en dépit des résultats de la conférence "Habitat II".

On sent aujourd'hui un mélange d'approbation "philosophique" et de réticence pratique devant l'ampleur et la complexité de la tâche. Les agences de coopération soutiennent la décentralisation parce qu'elle est politiquement indiscutable mais ne semblent pas encore avoir les moyens d'interventions adaptées.

La coopération entre collectivités du Nord et collectivités du Sud est sans doute l'un de ces moyens. Récente, elle est en forte croissance au niveau mondial grâce à des réseaux nationaux et internationaux efficaces. S'inscrivant dans un engagement de long terme, elle semble être la mieux indiquée pour développer les capacités institutionnelles des jeunes municipalités. Mais ses actions sont encore aujourd'hui insuffisamment développées en Afrique de l'ouest et bénéficient d'une attention insuffisante de la part des grands bailleurs de fonds.

Les perspectives et les risques de la coopération vers les municipalités ouest-africaines

Il ne fait cependant aucun doute que les maires et autres responsables locaux deviendront à court terme, des partenaires importants de la communauté internationale qui ne pourra durablement les cantonner dans un rôle marginal. Cette évolution souhaitable est cependant porteuse de risques au premier rang desquels, celui de voir la coopération vers les municipalités ouest africaines connaître les mêmes travers que ceux relevés au niveau des États.

---> Comme beaucoup d'autres thèmes en leur temps et aujourd'hui encore, **le syndrome du slogan** guette la décentralisation. De fait, en utilisant les termes " décentralisation " et " coopération décentralisée ", on trouve aujourd'hui auprès des agences de coopération et des ONG, de quoi satisfaire une gamme de programmes et d'interventions suffisamment large pour qu'il soit difficile de comprendre ce qu'est la décentralisation. l'utilisation du même terme pour plusieurs concepts et plusieurs problèmes entraîne une perte de sens et provoque une concurrence malsaine entre les différents acteurs du sud pour l'accès aux ressources de l'aide.

Qui est légitime et qui est reconnu comme tel ? L'élection au suffrage universel est-elle suffisante pour instaurer un climat de coopération et de dialogue entre la population et les autorités locales ? En quoi le discours dit populaire a-t-il plus de légitimité que les autres, qui parle au nom de qui ? Le processus de décentralisation est au fond souvent perçu comme une complication. L'absence d'un appui clair et volontariste des agences de développement aux responsables municipaux crée un fossé grandissant entre la décentralisation virtuelle (les textes, les règlements, les élections...etc.) et la décentralisation réelle. A ce constat s'ajoute celui décevant d'une vision restrictive de la décentralisation par les États centraux qui ne la conçoivent que pour " solidariser les populations " avec des projets étatiques.

---> **La course à l'aide**. Comment gérer l'arrivée " sur la scène " de plusieurs centaines de villes (si on ne considère que les agglomérations de plus de 100 000 habitants) ? S'il est vrai que la compétition entre villes pour le développement économique est normale, elle est cependant porteuse de risques importants lorsqu'elle s'exerce sur le " marché de l'aide ". Elle peut créer les conditions d'une destruction ou d'une régression du partenariat ; un partenaire trop exigeant pouvant être " remplacé " par un autre. Elle peut donner une " prime " aux collectivités et offreurs d'aide peu soucieux de développer un partenariat responsable. Elle peut ainsi développer **l'aide sans contrepartie** et donc la non-prise en compte de la demande dans l'élaboration des projets. Elle peut déboucher sur des incitations perverses qui iraient contre le développement de la fiscalité locale : **l'aide contre les ressources locales.** Elle peut encore "laisser de côté" les collectivités locales les plus faibles institutionnellement, même si l'économie locale est porteuse de potentiels de développement importants.

---> **La question de la maîtrise d'ouvrage** traduit bien *le conflit entre l'ownership des bénéficiaires et le contrôle des donateurs.* Dans leur coopération avec les États, les bailleurs de fonds ont toujours été les véritables maîtres d'ouvrage. La création de cellules ou agences de développement local dans certaines collectivités du Sud sous l'impulsion de partenaires extérieurs semble indiquer la même tendance. S'il est vrai que ces agences répondent à un réel besoin, celui de disposer d'un lieu de conception et de mise en oeuvre de projet propre à rassurer les bailleurs de fonds, il n'en demeure pas moins qu'elles doublent des structures existantes et fonctionnent plus comme des instruments " ad hoc " de contrôle des actions par les agences.

La probabilité que l'aide internationale commette avec les municipalités les mêmes erreurs qu'avec les États n'est donc pas négligeable. Mais les conséquences pourraient en être plus graves car les municipalités disposent de capacités institutionnelles et contributives encore plus faibles que celles des États. On peut alors imaginer un scénario catastrophe qui verrait à moyen ou long terme, les grandes et moyennes villes d'Afrique de l'ouest en faillite, dotées de structures para-communales aux effectifs pléthoriques, fruits de la sédimentation de projets. Au bout du compte, le risque réside aussi dans l'affaiblissement de la démocratie locale, la société civile ne se reconnaissant pas dans une gestion exclusivement tournée vers les offreurs d'aide et peu soucieuse de la demande locale.

Quelques suggestions soumises au débat

Considérer la municipalisation comme un réalité quotidienne

La municipalisation est en train de devenir - est d'ores et déjà devenue dans certains pays - une réalité quotidienne des Africains de l'ouest. Les problèmes de gestion urbaine et de fourniture de services font quotidiennement la une des journaux, des problèmes d'école, de circulation, de santé, d'impôts etc. Le préalable à toute réflexion sur l'aide aux structures municipales émergentes est donc tout simplement de se persuader de cette réalité, même si cette dernière est plus complexe, plus instable et donc plus difficile à appréhender que la réalité d'hier sur laquelle sont fondés les instruments présents de l'aide.

Il semble en particulier nécessaire de ne plus considérer les maires et autres élus locaux comme des "interlocuteurs de plus dans un paysage déjà fourmillant". Ils ont une singularité : celle d'être élus démocratiquement et d'être légalement en charge d'équiper leur localité et de développer l'économie locale. Cette reconnaissance n'exclut pas la prise en compte des insuffisances actuelles de la gouvernance locale.

Clarifier les concepts

Il existe une confusion entre la *coopération décentralisée* entendue comme la livraison de l'aide à tout ce qui n'est pas au "centre" et la *coopération décentralisée* entendue comme tout partenariat entre autorités locales du Nord et du Sud qui engage un programme d'échange ayant pour but d'améliorer l'environnement social et économique de cette dernière.

Cette confusion brouille le message et ne permet pas à l'observateur extérieur de distinguer qui (agences, collectivités, ONG...) développe effectivement des livraisons d'aide aux entités territoriales, et vers qui (communes, ONG, ...) ? Pour plus de clarté, il serait utile que les associations d'élus locaux africains demandent aux agences de coopération de créer, si ce type de coopération correspond à leurs orientations, une ligne spécifique intitulée Coopération Municipale Internationale (CMI).

Cette redéfinition des concepts où l'appui aux initiatives collectives de base et la coopération municipale internationale seront distincts permettra d'éliminer la concurrence qui sévit déjà aujourd'hui entre les autorités locales et les ONG/associations. Cette proposition pourra être défendue dans le cadre des négociations qui s'engageront pour la définition de la coopération Europe-ACP pour "l'après-Lomé". Mais pour cela, il convient de construire une parole municipale et locale africaine crédible; c'est-à-dire d'abord consciente de ses propres défis et bien organisée.

Engager un partenariat de long terme avec les élus locaux

Aujourd'hui la parole municipale africaine est à peine perceptible dans les grands forums nationaux et internationaux. On peut citer pour exemple les discussions sur l'évolution et les perpectives du Sahel (Sahel 21) qui ont vu dans chaque pays du CILSS, les agriculteurs, les entrepreneurs, les femmes, les jeunes etc. s'exprimer dans de très nombreux colloques nationaux et régionaux sans que les élus locaux ne prennent la parole. Il en va de même du livre vert de la Commission Européenne, chargé de proposer les grandes lignes de la nouvelle génération d'aide entre la CEE et les ACP, qui ne fait nullement allusion aux structures municipales ou aux responsables locaux.

Ce "silence assourdissant" est sans doute le fait d'une organisation insuffisante du monde municipal et local, organisation qui se caractérise aujourd'hui par des responsables locaux encore très peu conscients de l'ampleur des enjeux auxquels ils doivent faire face. Leurs associations nationales faiblement mobilisatrices, ne disposent pas aujourd'hui du conseil technique qui pourrait leur permettre de s'asseoir autour d'une table de négociation munis de dossiers argumentés, et ne sont pas informés des perspectives internationales, ni encore moins des stratégies développées par la communauté des bailleurs de fonds ; autant de services que devraient leur fournir les associations.

En outre, ces associations régionales sont minées par la concurrence entre elles et l'opposition francophone - anglophone que par une volonté d'union. Somme toute, elles sont donc peu motivées à s'organiser et à développer le lobbying actif dont font preuve avec talent les producteurs agricoles et les entrepreneurs par exemple. Il est indispensable d'amorcer le processus en fournissant par le biais de ces associations des services concrets aux élus locaux dans le domaine de la formation, de l'information et de l'expertise. Favoriser une assistance technique des associations d'élus locaux du Nord pourrait peut-être constituer une bonne piste.

Développer la coopération municipale internationale en direction de l'Afrique

Même si la coopération entre collectivités locales ne doit pas être considérée comme une panacée, elle est remarquablement bien perçue par les responsables locaux africains. Dans les quelques exemples réussis, on perçoit ce que pourrait être un accompagnement durable des collectivités africaines, non soumis au rythme " projet " inhérent à l'intervention des agences de coopération. Il s'agit en outre d'une coopération "citoyenne" d'élus à élus qui a le remarquable avantage de réhabiliter au nord comme au sud l'image de la coopération au développement.

Or la situation présente fait apparaître que ce type de coopération en Afrique ne bénéficie pas de la même attention que lui ont témoignée les agences de développement dans les autres régions du monde. Il existe certes des initiatives, mais pas de programme de grande ampleur. La Commission Européenne (Direction Générale 1) finance depuis 92 un programme appelé MED-URBS de 12,8 millions d'écus qui a pour but de développer la coopération entre collectivités du bassin méditerranéen. 240†municipalités européennes et méditerranéennes ont été impliquées dans ce programme. Il semble par ailleurs que le lancement d'un programme "Latina-Urbs" soit imminent en direction des villes d'Amérique Latine. Un programme similaire en direction des pays africains mériterait sans doute d'être étudié, en tenant compte à la fois des enseignements de MED-URBS et des expériences ponctuelles accumulées dans la région.

Agir sur l'économie locale urbano-rurale

Après trois décennies de projets urbains axés principalement sur des réalisations physiques puis sur le renforcement institutionnel, une nouvelle génération de coopération en direction des collectivités locales urbaines semble pouvoir émerger avec pour principal objectif la promotion de l'économie locale.

La nature et les objectifs de cette approche locale du développement économique et social semblent *a priori* bien définis : la condition de la réussite de la décentralisation réside dans le développement économique, c'est-à-dire dans la génération d'activités, de revenus et de fiscalité valorisant les atouts de l'économie locale dans l'économie nationale, régionale et -dans certains cas- mondiale.

Cependant, les informations nécessaires à l'identification et à l'évaluation des actions à entreprendre sont souvent insuffisantes, voire inexistantes. Aujourd'hui, ni les États, ni les bailleurs de fonds, ni encore moins les responsables locaux ne sont en mesure d'apporter des éléments de réponses suffisamment précis à quelques questions essentielles d'économie et de gestion locales.

La première de ces questions est relative à la réalité spatiale de l'économie locale. Cette réalité ne correspond en aucun cas au découpage administratif. Les aires d'influence de la ville dans les domaines de la production, du commerce et des services ne sont ainsi pas pris en compte dans la gestion locale et la programmation des investissements.

La deuxième est liée à la connaissance même de l'économie locale. Quels sont le poids et la place de l'économie locale dans l'économie nationale ? Quels seraient les effets directs, induits et fiscaux d'un investissement public dans tel secteur de l'économie locale ? etc. Au bout du compte, les réponses à ces questions ne sont aujourd'hui, au mieux, qu'intuitives.

Réinvestir le champ de l'Aménagement du Territoire

La mise en oeuvre des politiques de décentralisation se fait aujourd'hui en "aveugle". Les responsables politiques et techniques sont aujourd'hui incapables de mesurer les effets de la décentralisation sur la réduction - ou non - des disparités spatiales de développement, sur les mécanismes de transferts financiers, sur l'efficacité des politiques nationales et, au bout du compte sur la continuité de l'aménagement de l'espace nationale. Ces questions prennent d'autant plus de relief dans le contexte actuel de multiplication des partenaires extérieurs au développement et de course à l'aide (cf supra).

L'élaboration de grandes lignes d'Aménagement du Territoire et l'organisation de concertations tripartites bailleurs/gouvernements/pouvoirs locaux peut et doit permettre de prévenir une dégradation brutale de l'Etat et le développement de disparités intranationales trop importantes.

Revoir les méthodes de travail des agences de coopération

Les Bailleurs de fonds, dans leur coopération avec les collectivités locales, devront admettre qu'ils sont des acteurs externes à des processus en cours, et que leur fonction est plus de soutien, d'accompagnement de ceux-ci que d'intervention directe. La refonte des méthodes et des instruments de la coopération internationale pour les adapter aux nouveaux acteurs que sont les collectivités locales pourrait s'articuler autour des points suivants :

---> Les méthodes et instruments actuels de l'aide au développement risquent de compromettre les processus de décentralisation du fait de la centralisation excessive qu'ils impliquent. Les relations Nord/Sud empreintes de paternalisme, voire même de rapports de force qui caractérisent la coopération actuelle, doivent faire place à des relations partenariales. La coopération vers les municipalités requiert une implication personnelle plus grande des fonctionnaires des agences.

---> Les agences de coopération devront sortir autant qu'il est possible de la logique de livraison ponctuelle de l'aide et considérer l'appui institutionnel comme un critère important d'évaluation de leurs actions.

---> Enfin dans la mesure où les réformes institutionnelles donnent aux collectivités locales et en particulier aux communes des responsabilités importantes dans de nombreux domaines (équipement santé, éducation, transports, environnement..), les agences devraient sans doute adapter l'organisation de leur services.