



Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education
Educational Research Network for West And Central Africa



Recherche transnationale

Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre :
Apprendre des expériences locales et intersectorielles

--Education, Eau, Santé--

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Transnational research

Decentralization in West and Central Africa:

Learn from local and intersectoral lessons

--Education -Water-Health--

Rapport de synthèse des études de cas

Novembre 2011

SOMMAIRE

Sigles et abréviations	3
Listes de tableaux et graphiques	6
Résumé exécutif	7
I. INTRODUCTION	11
1.1. Problématique	11
1.2. But, objectifs, et questions de recherche	12
1.3. Justification	15
1.4. Résultats attendus	16
II. CONTEXTE	17
2.1. Cadre géographique et humain de l'étude	18
2.2. Données économiques sur les pays	19
2.3. Contexte politique	20
III. REVUE DE LA LITTERATURE	23
3.1. Définition des concepts	23
3.2. Philosophie d'intervention et motivations	27
3.3. Schémas décentralisation et compétences transférées	31
3.4. Cadre juridique de la décentralisation	33
3.5. Politiques sectorielles	37
3.6. Synthèse	40
IV. METHODOLOGIE	41
4.1. Cadrage méthodologique	41
4.2. Opérationnalisation de la démarche	44
4.3. Difficultés méthodologiques	45
V. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ETUDE	46
5.1. Le Ghana	46
5.2. Le Cameroun	49
5.3. Le Niger	52
5.4. Le Mali	65
5.5. Le Sénégal	76
5.6. Le Burkina Faso	78
VI. Développement ultérieurs et perspectives	
VII. Conclusion générale et recommandations	82
7.1. Conclusion générale	82
7.2. Recommandations	83
Références bibliographiques	84

Sigles et abréviations

ACDI : Agence Canadienne pour le Développement International

ADEA : Association pour le développement de l'éducation en Afrique

AEP : Adduction d'eau potable

A.G.R : Activités génératrices de revenus

AME : Associations des Mères Éducatrices

AN : Assemblée nationale

ANICT : Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales

AOF : Afrique occidentale française

APE : Associations des Parents d'Élèves

ASACO : Association de Santé Communautaire

AUE : Association des usagers de l'eau

CC : *COGES* communaux

CAC : Centimes additionnels des communes

CECI : Centre d'études pour la coopération internationale

CED : Centre d'éducation pour le développement

CFA : Communauté du franc africain

CGE : Comité de gestion de l'eau

CN : Coordination nationale

CNEA : Commission Nationale de l'Eau et de l'Assainissement

COFO : Commission foncière

COGES : Comité de Gestion des Etablissements Scolaires

COGES/ES : Comités de Gestion des Établissements Scolaires du Secondaire

COSAN : Comité de santé

CR : Coordination régionale

CRDI : Centre de recherche pour le développement international

CSCOM : Centre de santé communautaire

CSI : Centre de santé intégré

DRSP : Direction Régionale de la Santé Publique

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

FEICOM : Fonds d'entraide et d'investissement communaux et intercommunaux.

FPDCT : Fonds Permanent pour le développement des Collectivités territoriales

HCCT : Haut Conseil des Collectivités Territoriales

HCME : Haut Commissariat à la Modernisation de l'État

HCRA/D : Haut Commissariat à la Réforme de l'Administration et à la décentralisation

GIRE : Gestion Intégrée des Eaux au Niger

IDH : Indice du Développement Humain

JICA : Agence japonaise pour la coopération internationale

LOSEN : Loi d'Orientation du Système Éducatif Nigérien

MEB/A : Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation

MEF : Ministère de l'Économie et des Finances

MEN : Ministère de l'Éducation Nationale

MHE : Ministère de l'hydraulique et de l'Environnement

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation non gouvernementale

OSC : Organisation de la société civile

PADENF : Projet d'appui au Développement de l'Éducation Non Formelle

PADLOS : Programme d'appui au développement local au Sahel

PCDHURU : Plan communal de développement de l'hydraulique rurale et urbaine

PDDE : Programme Décennal de Développement de l'Éducation

PDECOM : Plan de développement économique de la communauté

PDS : Plan de Développement Sanitaire

PDSC : Plan de développement sanitaire de la commune

PIB : Produit intérieur brut

PNE-Niger : Partenariat National de l'Eau du Niger

PNUD : Programme de Nations Unies pour le développement

PRM : Présidence de la République du Mali

PRN : Présidence de la République du Niger

PSPV : Programme spécial production vivrière

PTF : Partenaire technique et financier

RGP/H : Recensement général de la population et de l'habitat

ROCARE : Réseau Ouest et centre africain de recherche en éducation

SDRP : Stratégie de réduction de la pauvreté

SOUTEBA : Soutien à l'éducation de base

SEEN : Société d'exploitation des Eaux du Niger

SPEN : Société de Patrimoine des Eaux du Niger

SPSS: Statistical package for social sciences

SR : Sans Réponse

UGE : Unités de Gestion des Eaux

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

US: United states (Etats Unis)

Liste des tableaux

Tableau 1 : Populations et appareils administratifs des pays	18
Tableau 2 : Principaux indicateurs économiques	19
Tableau 3 : État de la décentralisation dans neuf pays membres du ROCARE	21
Tableau 4 : Vue synoptique du cadre méthodologique	41
Tableau 5 : Profil décentralisation des pays et choix des sites	45
Tableau 6 : Réponses aux huit questions au Ghana	46
Tableau 7 : Réponses aux huit questions au Cameroun	49
Tableau 8 : Budget 2008 des communes visitées au Niger	60
Tableau 9 : Les acteurs rencontrés au Mali	64
Tableau 10 : Motivations des acteurs enquêtés au Mali	65
Tableau 11 : Modes de participation au Mali	66
Tableau 12 : Compétences exercées par les conseils communaux maliens	68
Tableau 13 : Degré d'atteinte des indicateurs sectoriels au Mali	71
Tableau 14 : Réponses aux huit questions au Sénégal	75

Liste des graphiques

Graphique 1 : Structure des gouvernements locaux au Ghana	35
Graphique 2 : Existence des comités de gestion au Niger	52
Graphique 3 : Participation de la population dans les communes au Niger	53
Graphique 4 : Profil éducatif des conseillers municipaux du Niger	54

Résumé exécutif

Depuis la chute du mur de Berlin et la tenue de la conférence de la Baule, les pays africains semblent avoir découvert à nouveau la démocratie et dire non aux partis uniques. Cette démocratisation va au-delà du multipartisme pour inclure une nouvelle lecture de la gouvernance qui se fonde sur une profonde réforme de l'administration et confère aux acteurs locaux dont ceux de la société civile plus de pouvoir dans la gestion des affaires de la cité. L'enfantement de la décentralisation, pour nommer cette nouvelle gouvernance, quand bien même annoncé depuis des décennies n'est devenu réalité qu'après que les peuples se soient révoltés comme ce fut le cas au Mali avec les événements du 26 mars 1991 ou la série des conférences nationales souveraines à l'instar de celle qu'a connue le Niger du 29 juillet à la mi-octobre 1991. Des six pays francophones couverts par l'étude, seuls le Cameroun et le Sénégal n'ont pas attendu ce niveau d'agitation pour amorcer le processus de partage du pouvoir avec des exécutifs locaux investis de mandats électifs. Une mention particulière doit être faite quant à la spécificité de l'expérience du Ghana, seul pays anglophone du groupe, dont l'engagement dans la décentralisation a été plus rapide et profond.

L'objet de cette étude du réseau Ouest et Centre africain de recherche en éducation est non seulement d'analyser les expériences de décentralisation administrative mais aussi et surtout celles relatives aux politiques sectorielles de fourniture des services sociaux de base, notamment, l'eau, l'éducation et la santé. Le but est de mesurer les effets de la démocratie à la base sur le transfert des compétences et des ressources, et la prise en main de la gestion des services sociaux par les structures communautaires. Le questionnement au centre de cette réflexion porte sur les transformations sociales induites par le processus de décentralisation et le degré de synergie d'actions qu'il a suscité en vue d'un accès plus équitable aux services sociaux de base dans les secteurs concernés.

Pour ce faire, les chercheurs ont interrogé les motivations des États et l'effectivité des transferts des compétences et des moyens y liés, notamment du point de vue des acteurs locaux et des relations qu'ils entretiennent entre eux et avec le niveau central. Sur ce

point, une attention particulière a été accordée au genre et à la favorisation de l'émergence de nouveaux leaders communautaires dont les femmes.

Une approche éclectique a été privilégiée dans le cadre de cette recherche en combinant des méthodes quantitatives et qualitatives dont l'analyse documentaire qui a eu lieu en prélude à l'élaboration des outils de l'enquête pour le besoin de laquelle un canevas a été mis à la disposition des équipes suite à l'atelier de janvier 2009 à Niamey. Dans chaque pays l'enquête a été menée dans six communes en deux phases, à savoir celle de la collecte des données et celle de la restitution. Cette phase du travail de terrain devait aussi servir d'opportunité pour compléter, le cas échéant, les données manquantes au terme de l'exploitation de celles issues de la première phase. Soulignons que les outils de collecte des données --grille d'analyse documentaire, fiche d'observation, questionnaire et guides d'entretiens-- ont été testés à l'occasion d'enquêtes pilotes pour s'assurer que les enquêteurs ont bien compris la procédure d'administration des instruments et que ces derniers sont valides.

Toutes les équipes ont fait appel à des informaticiens et/ou statisticiens pour concevoir les masques de saisies des données quantitatives dont les traitements et analyses ont été faits à l'aide des logiciels Excel et SPSS. Dans certains cas, les données qualitatives ont également été exploitées avec des logiciels d'analyse de contenu. Il y a eu aussi des traitements manuels, notamment en ce qui concerne les données documentaires. Les différents jeux de données ont été triangulés pour comparer les appréciations de nos interlocuteurs et vérifier la fiabilité des données collectées, gage de la qualité des informations qui vont en résulter. L'atelier de lancement de l'étude --Niamey du 13 au 16 janvier 2009-- et l'atelier de suivi de Ouagadougou --du 15 au 17 juin 2010-- ont fixé les critères et indicateurs d'analyse. Toutes ces rencontres ont été précédées par des échanges entre les deux chercheurs principaux, coauteurs du projet de recherche, de tous les outils et des plans de rédaction des différents rapports.

La décentralisation n'est certes pas une nouvelle initiative dans le paysage administratif des pays concernés par cette étude dans la mesure où des expériences de gouvernance locale avec des exécutifs élus ont existé pendant la période coloniale ne serait-ce que dans

quelques centres urbains, mais mieux, plusieurs entités politiques précoloniales ont connu des appareils administratifs comprenant un pouvoir central en charge de la sécurité et de l'unité du territoire qui délègue certaines responsabilités à des autorités régionales. Les grands empires abrités par les territoires actuels du Mali, du Niger et du Burkina Faso sont des exemples historiquement bien établis.

Cependant, la décentralisation dans sa forme actuelle, notamment celle de la fourniture des services sociaux de base est un phénomène relativement récent dont les germes remontent au début des années 1990, surtout après la conférence de la Baule. La vague de remise en cause des appareils d'État totalitaires favorisée par la fin de la guerre froide et l'effondrement des partis uniques suite aux conférences nationales souveraines -Mali, Niger-- ou les rébellions armées -Mali, Niger et Sénégal-- constituent les points de départ des réformes administratives et réglementaires qui ont balisé le terrain. Ailleurs les gouvernements ont joué l'anticipation pour contenir ou prévenir les réclamations violentes. Ainsi, les Constitutions ont été révisées et des textes d'application --lois et décrets-- pris pour mettre en place des organes d'encadrement des collectivités naissantes -- Haut Conseil des Collectivités Territoriales, Commission nationale de la Décentralisation ou Commissariats à la modernisation de l'État--.

Mais il convient de souligner que la prise des textes n'est pas toujours synonyme de l'effectivité du transfert des compétences, encore moins de leur assomption par les organes élus au niveau de la collectivité. Les principaux freins en la matière sont le maintien des ressources financières et humaines au niveau central et l'insuffisance de la formation des acteurs locaux. En effet, ces derniers n'ont ni les compétences ni les expériences requises pour planifier, mettre en œuvre et évaluer les actions de développement local. Avec le temps, des améliorations sont enregistrées notamment au Ghana, exemple atypique si on le compare aux cinq autres pays. Parmi ces derniers, le Mali et le Sénégal semblent fournir le plus d'efforts de financement en faveur des collectivités décentralisées.

Aux difficultés créées par les appareils d'État, il faut ajouter les tares inhérentes au contexte dans lequel le processus a vu le jour. En effet, dans presque tous les cas, les

revendications qui ont imposé la décentralisation dans les agendas des responsables politiques sont nées de la frustration des citoyens, las de payer des impôts et taxes sans rien recevoir en retour. Il en était résulté un incivisme fiscal sur fond d'un scepticisme quant à la crédibilité des acteurs politiques nationaux et même locaux. Avec ce décor en toile de fond, on comprend aisément la faible exécution des budgets communaux -35,02% au Mali en 2008 --.

Les études de cas indiquent néanmoins que les acteurs sont acquis à la décentralisation. Ils expliquent les quelques réticences rencontrées par la pauvreté ambiante, surtout en milieu rural. Le pourcentage des satisfaits du processus parmi les enquêtés est de 98,10 au Mali et 95% au Niger, un sentiment que ces derniers tirent de leur implication dans l'élaboration des plans de développement de leurs communes et la gestion des services sociaux de base dont en particulier l'éducation. Les comités de gestion sont jugés fonctionnels dans l'ensemble quand bien même plusieurs de leurs membres ne maîtrisent pas bien les dispositions des textes qui les régissent et coopèrent entre eux et avec les conseils communaux. Cette ignorance est abusivement exploitée par les autorités déconcentrées qui devraient exercer un contrôle de conformité a posteriori des actes posés par les exécutifs élus. Pour compliquer la situation, le contrôle citoyen est quasi inexistant en dehors des communes urbaines où il prend une allure politique.

Malgré les pesanteurs sociales et culturelles qui limitent la participation des femmes aux activités politiques, il se dégage des études de cas que la décentralisation en général et celle de la fourniture des services sociaux de base en particulier ont favorisé l'émergence de leaders femmes dans les instances de prise de décisions où elles exercent des responsabilités à hauteur de 75%.

I. Introduction

Le réseau Ouest et Centre africain de recherche en éducation (ROCARE) a entrepris une recherche transnationale sur la décentralisation des services sociaux de base -eau, éducation et santé-- dans six de ses pays membres suite à une étude pilote conduite au Ghana et au Mali et une revue de la littérature sur le même thème. Les résultats de cette dernière ont servi de base pour (i) une réunion de réflexion sur le sujet en février 2007 à Bamako et (ii) la formulation du projet de recherche par deux chercheurs du réseau. Ce document a fait l'objet d'un large partage à l'interne mais aussi à l'externe avec des chercheurs non africains et des institutions partenaires comme le centre de recherche pour le développement international (CRDI) qui a financé l'étude. Le coup d'envoi de la phase terrain de la recherche a été donné à l'occasion d'un atelier méthodologique organisé du 13 au 16 janvier 2009 à Niamey au Niger.

Après la conclusion des six études de cas, les rapports pays validés par les comités scientifiques nationaux ont été envoyés par les Coordinations nationales (CN) à la Coordination régionale (CR) du réseau qui les a fait suivre aux chercheurs principaux aux fins de la production du présent rapport de synthèse. Soulignons que des changements introduits par la CR à la demande de quelques unes des CN concernées ont beaucoup affecté le plan de mise en œuvre du travail et induit un retard significatif dans la production des outputs nécessaires à la mise en forme de la synthèse générale.

1.1. Problématique

L'étude PADLOS-éducation a mis en évidence l'importance de la formation comme facteur de renforcement des capacités des acteurs communautaires dans la survie des initiatives de prise en charge locale de la fourniture des services sociaux de base, que ces initiatives émanent de la base ou du sommet. Il est clair que la construction de la démocratie à la base, but ultime de la décentralisation, ne peut être envisagée sans la disponibilité de ressources humaines formées en quantité et en qualité. Cela est d'autant plus vrai que les collectivités locales ont besoin de spécialistes dans tous les domaines pour (i) concevoir les plans et programmes de développement de leurs terroirs, (ii) suivre la mise en œuvre des

actions ainsi que l'exécution des travaux de tous genres et (iii) gérer la satisfaction des besoins quotidiens des populations.

Il va sans dire que les gestions centralisées que les différents pays ont connu des décennies durant n'ont pas permis le développement de ces compétences. L'adoption de la décentralisation comme mode de gouvernance devrait être accompagnée par la mise en place des ressources humaines nécessaires pour générer les richesses avec lesquelles les organes nouvellement installés sont censés travailler. Malheureusement, les expériences de la sous région, telles que rapportées dans les études pilotes et les contributions à l'atelier préparatoire de 2007, indiquent que les gouvernements ont accepté le transfert des tâches plus par contrainte que par volonté politique, d'où leur réticence à rétrocéder les moyens financiers.

Partant de cette toile de fond, il est légitime de s'interroger sur la viabilité et l'effectivité de la décentralisation et le degré de prise en mains du processus par les acteurs locaux.

L'atelier de janvier 2009 à Niamey a circonscrit la problématique de cette étude autour des questions suivantes :

- Les différentes parties prenantes au processus de la décentralisation ont-elles approprié les schémas adoptés ? Pour bien répondre à cette question, il faut établir le lien entre le modèle retenu et la tradition administrative du pays, d'une part, et le degré de prise en compte du système traditionnel, de l'autre.
- Les motivations qui sous tendent l'ouverture à l'organisation politique africaine relèvent-elles d'une volonté de prendre en compte les réalités sociologiques pour mieux réussir ou bien celle de s'en servir pour maintenir le statu quo ?

1.2. But, objectifs et questions de recherche

1.2.1. But de l'étude

Le but de cette étude est d'examiner les questions ci-dessus de manière globale, c'est-à-dire en allant au-delà des textes de loi et des approches anglo-saxonnes ou latines de la décentralisation pour appréhender leur appropriation et leur mise en œuvre par les acteurs locaux eux-mêmes ainsi que leur variabilité d'un pays à un autre. Cela doit déboucher sur des propositions de mesures et actions d'accompagnement susceptibles de consolider les

acquis et de hisser encore plus haut le niveau des capacités locales d'autonomisation des communautés et la qualité de la gouvernance locale pour une meilleure satisfaction des besoins de la population.

Le terrain ainsi déblayé, il faut appréhender ce qui nous semble être le nœud central de la décentralisation, à savoir la nature des relations que les acteurs centraux et locaux entretiennent entre eux. Pour ce faire, il est indispensable d'identifier, à travers les textes réglementaires y afférant et les exposés des motifs, les raisons profondes qui ont conduit au déclenchement du processus de la décentralisation au niveau de chaque pays. A ce niveau le questionnement recouvre plusieurs aspects qui ne sont pas toujours aisés à attaquer de front. C'est pour cela que le protocole de l'étude insiste sur la nécessité de mettre l'accent sur la maîtrise de la mise en œuvre et la recherche d'explications sur la philosophie et les principes opérationnels de la dynamique ayant accompagné la politique de la décentralisation dans chaque pays et au plan général.

Les dimensions à examiner concernent les rôles joués par le niveau politique central, les communautés à la base dont la société civile et les partenaires. Plus précisément, il s'agit de déterminer si l'initiative est issue des animateurs de l'État ou bien si ces derniers ont été contraints par les revendications des communautés ou les exigences des agendas internationaux. Il va sans dire que si l'État perçoit la décentralisation comme une échappatoire, la mise en œuvre sera laborieuse. Par contre, s'il la perçoit comme une nécessité pour mieux mobiliser les ressources de la Nation en vue de l'amorce du développement, on peut s'attendre à ce que les moyens soient plus facilement mis à la disposition des acteurs du niveau opérationnel.

1.2.2. Objectifs

L'objectif général de cette recherche est d'évaluer la contribution des processus de décentralisation à l'avènement d'un développement équitable et cohérent de la fourniture des services sociaux de base à travers l'intégration des acteurs et des actions.

Plus spécifiquement il s'agira de:

Mesurer le degré d'effectivité des politiques de décentralisation du point de vue des acteurs et du jeu local.

Mesurer les niveaux de transfert des compétences et des ressources.

Déterminer si oui ou non les compétences transférées sont effectivement exercées.

Evaluer la performance de la mise en œuvre des politiques sectorielles d'eau, de santé et d'éducation dans un contexte d'intégration des structures locales.

Déterminer le degré selon lequel les politiques de décentralisation ont favorisé l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé.

Mesurer l'apport des politiques de décentralisation des services sociaux de base à l'émergence d'un leadership local favorable à la réduction des disparités de genre et à la promotion de leaders femmes.

Apprécier les différentes motivations qui ont amené les Etats à adopter la décentralisation, en général, et celles des services sociaux de base, en particulier.

1.2.3. Questions de recherche

A la lumière de tout ce qui précède, la question de recherche principale est formulée ainsi qu'il suit :

En quoi les processus de décentralisation en cours permettent-ils une intégration des acteurs et des actions en vue de favoriser un développement équitable et cohérent de la fourniture des services sociaux de base ?

Cette question se décline en sept questions spécifiques, à savoir :

La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu local ?

Les compétences et les ressources sont -elles transférées ?

Les compétences transférées sont-elles effectivement exercées ?

Le niveau d'intégration locale des instances permet-il une conduite performante des politiques sectorielles impulsées par le centre, notamment dans les secteurs des services sociaux de base (eau, santé, éducation) ?

Quels rapports y a-t-il entre les politiques sectorielles en matière d'accès et de distribution des ressources, d'une part, et la construction d'une élite politique locale favorable à la réduction des disparités de genre en général, et à la promotion de leaders femmes, en particulier ?

Y a-t-il synergie d'action entre les organes communautaires en vue d'une meilleure distribution des services sociaux de base dans la perspective de la réduction des inégalités ?

Quelles sont les motivations qui ont été à l'origine de la décentralisation en général, et dans les services sociaux de base, en particulier.

1.3. Justification

C'est pour mieux comprendre les tenants et aboutissants du processus de la décentralisation ainsi que les résultats atteints jusqu'ici que le ROCARE a mené deux études de cas -au Mali et au Ghana-- sur le thème en 2006 et organisé un atelier de validation des rapports qui en sont issus en février 2007 avec la participation des membres des deux équipes, des représentants de cinq coordinations nationales, du personnel de la coordination régionale et de plusieurs partenaires du réseau au Mali et ailleurs dont un représentant du CRDI.

Le ROCARE a entrepris la présente étude transnationale sur le même sujet en vue de :

- approfondir la réflexion sur toutes les questions qui ont sous-tendu l'étude pilote ;
- vérifier les résultats obtenus à travers un corpus plus large d'expériences ; et
- élucider davantage les difficultés qui expliquent les lacunes observées.

Compte tenu du budget disponible et en application des critères de sélection proposés par l'atelier de Bamako (février 2007), notamment l'existence réelle de la décentralisation, la diversité géographique et le transfert des compétences dans les trois secteurs, les six pays suivants -Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Mali, Niger et Sénégal— ont été retenus comme sites des études de cas.

Le choix des pays se justifie par la volonté d'élargir le corpus des expériences à examiner et le souci de bénéficier de l'avantage de la diversité des situations. En effet, le tableau 1 ci-dessous suggère une diversité dans les cheminements suivis par les pays, et cela malgré les héritages plus ou moins identiques. Aussi, les ateliers préparatoires et les échanges entre les différentes parties prenantes pendant le processus de finalisation de la requête de financement ont mis en évidence la nécessité d'aboutir à une profonde compréhension des points ci-après :

La clarification de la question de la maîtrise d'ouvrage et du partenariat entre les différents acteurs au niveau communal,

La perception qu'ont les différents acteurs de la décentralisation et de ses relations avec la déconcentration, d'une part, et de l'autre, le transfert des compétences, y compris celles relatives à (i) la mobilisation des ressources internes des communes, (ii) l'exécution des plans et programmes, et (iii) les mécanismes de contrôle et de correction de l'action des élus locaux dont entre autres les dispositifs d'une communication démocratique qui suppose l'usage des langues nationales dans les délibérations ;

De la démocratisation de la vie publique ;

De la nécessité de resserrer davantage les liens entre les différents comités (éducation, santé, eau) dans les communes en vue de créer des synergies et d'optimiser la participation des populations pour le développement communal ;

De la formation des élus pour intégrer les dynamiques de changement dans la commune et promouvoir un leadership local favorable aux innovations et à l'évolution des pratiques managériales.

1.4. Résultats attendus

Au delà des déclarations et autres professions de foi, l'étude vise à établir les faits à partir d'indicateurs comme :

- Le degré d'adéquation entre les objectifs annoncés et les moyens humains, matériels et financiers octroyés ;
- La synergie d'action entre les acteurs à tous les niveaux ;
- L'effectivité du transfert de compétences du niveau central aux collectivités locales et ce, dans tous les domaines ;
- Les limites et perspectives du processus actuel ; et
- Les mesures d'accompagnement édictées par les gouvernements.

Un autre champ d'investigation est l'analyse des relations entre les acteurs à la base et l'usage que les communautés font des pouvoirs que le nouveau jeu démocratique leur confère. S'en servent-elles pour contrôler la mise en œuvre des plans et programmes d'investissement et au besoin sanctionner les autorités décentralisées au regard de leurs

performances ? L'élection des animateurs des exécutifs communaux induit-elle une meilleure utilisation des ressources financières des communes ? La programmation des investissements en matière de santé, d'éducation et d'eau est-elle plus participative ? Les politiques de recouvrement des coûts tiennent-elles compte du pouvoir d'achat des ménages les moins nantis ?

II. CONTEXTE

Cinq des six pays dans lesquels les études de cas ont été réalisées ont hérité du système administratif centralisé de la France -Burkina Faso, Cameroun, Mali, Niger et Sénégal-- même si le Cameroun regroupe une zone anglophone qui fut régie par le style administratif britannique jusqu'en 1974. Le Ghana, seul pays entièrement anglophone, a connu depuis la période coloniale une administration plus ou moins décentralisée.

En effet, depuis son installation, l'administration coloniale anglaise a maintenu le pouvoir des autorités coutumières en matière de maintien de la loi et de l'ordre. Ces attributions ont été renforcées par l'ordonnance de 1859 érigeant les villes côtières en communes. Les dispositions de cette ordonnance ont été complétées par l'ordonnance de 1943 autorisant l'élection des conseils communaux à Accra, Kumasi, Secondi-Tarkoradi et Cape Coast. Après l'indépendance du pays en 1957, la politique de décentralisation a continué avec la prise de la loi de 1961 qui instituait une administration communale à côté de celle de l'État central. Les difficultés de la cohabitation des deux appareils, dont un (l'administration locale) n'a pas les moyens de sa mission, ont conduit aux réformes de 1971 et 1974. Les dispositions de cette dernière retouchées en 1988 constituent les véritables bases du démarrage effectif de la décentralisation au Ghana.

Dans les pays francophones, hormis les expériences des quatre communes sénégalaises créées par le décret du 10 août 1854 -Saint Louis, Rufisque, Gorée et Dakar--, la décentralisation a été amorcée à la veille des indépendances (1958 pour le Niger). Il faut dire qu'en France même les prémices de la décentralisation ont été énoncées par le décret impérial du 25 mars 1852 qui stipulait : «On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près».

2.1. Cadre géographique et humain de l'étude

Quatre des six pays ayant fait l'objet des études de cas sont situés dans la bande sahélienne de l'Afrique de l'Ouest -Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal--, une zone caractérisée par l'aridité de son climat. Les deux autres pays sont mieux servis par la nature avec des climats allant de la savane arborée à la forêt dense. Tous ces pays connaissent une forte croissance de la population dont la rapide augmentation accentue la pression sur les ressources forestières. Les taux de croissance de la population vont de 2,19% au Cameroun à 3,3% pour le Niger et 3,6% pour le Mali. Il s'ensuit que la proportion des jeunes est partout très forte. Le tableau 1 ci-dessous présente la superficie, la population et l'organisation administrative de chacun des six pays.

Tableau 1 : Populations et appareils administratifs des pays

	Burkina Faso	Cameroun	Ghana	Mali	Niger	Sénégal
Superficie km²	274 000	475 442	238 540	1 241 238	1 267 000	196 722
Population¹	16 241 211 (2010)	19 294 149 (2010)	23 160 000 (2008)	14 517 176 (2009)	15 878 271 (2010)	14 086 103 (2010)
Organisation administrative	13 régions, 45 provinces, 352 communes	10 régions, 14 Communautés Urbaines 360 communes	6 CU ² , 10 communes urbaines et 124 communes de district	8 régions, 1 district, 49 cercles, 703 communes (dont 37 urbaines)	8 régions, 4 villes, 15 arrondissements urbains, 255 communes dont 41 urbaines.	14 régions, 104 communes, 46 communes d'arrondissement et 370 communautés rurales.

2.2. Données économiques sur les pays

Hormis le Sénégal dont l'économie est tirée par le secteur des services (63% contre 13,3% pour l'agriculture en 2008), les cinq autres pays de notre corpus sont principalement agricoles. En 2008 le Ghana par exemple a tiré 37% de son produit intérieur brut (PIB) de l'agriculture qui occupait alors 60% de la main d'œuvre. Il est intéressant de noter que les politiques économiques de tous ces pays s'insèrent dans le giron des directives données par la Banque mondiale. Après les Programmes d'Ajustement Structurel dans lesquels ils ont

¹ Données obtenues sur internet. Certaines situations ont évolué entre temps.

² CU : Communauté urbaine

évolué depuis le début des années 1990, tous sont engagés dans les programmes de réduction de la pauvreté et les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté servent de référence à toutes les politiques sectorielles.

Les ressources naturelles, minerais, bois et pétrole, viennent en seconde position dans la génération des revenus de ces pays. Ici encore le Sénégal se démarque dans la mesure où l'industrie est la seconde contributrice à son PIB à hauteur de 25,3%. L'exploitation du pétrole qui a débuté en 2007 a donné une forte impulsion à l'économie ghanéenne comme l'illustre bien l'augmentation du PIB de 14 milliards de dollar américain en 2008 à 71,216 milliards US \$ en 2011. Avec un PIB de 42,76 milliards de dollar en 2009, le Cameroun a une des plus fortes économies de l'Afrique centrale. Le Niger est le maillon faible du groupe du point de vue économique avec un PIB de 10,45 milliards de dollar US en 2009. Cependant, la situation du citoyen ordinaire est quasi identique dans tous ces pays au regard de leurs indices de développement humain (voir tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2 : Principaux indicateurs économiques³

	Burkina Faso	Cameroun	Ghana	Mali	Niger	Sénégal
PIB (milliards US \$)	7,136 (2007)	42,76 (2009)	71,216	3 344 milliards CFA (2007)	10,45 (2009)	23,16 (2009)
IDH	0,389 (Bas) (2007)	0,460 (Faible) (2010)	Pas disponible	0,371 (Faible) (2007)	Faible (2010)	Moyen (2010)
Population sous le seuil de la pauvreté (%)	46,2 (2007)	35,6 (2004)	28,5 (2011)	58,1 (2009)	60 (2008)	54 (2008)

³ Sources : Rapports études de cas et internet

2.3. Contexte politique

Le contexte général des pays couverts par cette étude est marqué par le fait qu'au lendemain des indépendances (début des années 1960), les États africains ont presque tous connu des systèmes administratifs et politiques fortement centralisés gérés par des régimes autoritaires, exception faite du Ghana dans une certaine mesure. Les prétextes avancés pour justifier les dénis de liberté et autres violations des droits démocratiques sont la nécessité de l'édification de Nations unitaires, les exigences de la construction nationale et la mise en commun des ressources financières pour soutenir un développement économique et social planifié qui concerne tous les secteurs dont l'éducation, la santé et l'eau. La logique des régimes autoritaires ne permettant pas le débat contradictoire, la société civile et encore moins l'opposition politique n'avaient pas droit de cité.

Hilhorst et Baltissen (2004) soulignent que le Mali est héritier des expériences des grands empires du 11^{ème} au 17^{ème} siècle -Ghana, Mali et Songhaï— qui étaient en réalité des fédérations d'entités politiques avec à leur tête des empereurs et dont la grandeur des territoires avait rendu la décentralisation impérative⁴. Il en était résulté une culture administrative basée sur la décentralisation qui ne pouvait s'accommoder de la déconcentration encore moins de la centralisation instituée par le système étatique établi par la colonisation française.

Le terme est utilisé ici dans le sens que lui donne le dictionnaire ENCARTA, c'est-à-dire, un mode d'organisation administrative qui consiste à reconnaître la personnalité juridique et un pouvoir décisionnel en certaines matières à des communautés d'intérêt (Région, commune). Ainsi définie, la décentralisation constitue une des réponses possibles à la question de la répartition des fonctions administratives entre l'État et les autres collectivités publiques.

On peut donc estimer que la décentralisation est mise en œuvre dès lors que la loi accorde, à des organes élus par une collectivité personnalisée, un pouvoir de décision sur les affaires

⁴ Voir la charte des peuples mandinka élaborée sous l'égide de Soundjata Keita au 13^{ème} siècle (Kurukanfana)

locales. Dans cette acceptation du terme, il ressort de la littérature que le Sénégal connaît la décentralisation depuis plus de 155 ans avec les communes de plein exercice de Saint Louis (1872), Gorée (1872), Rufisque (1878) et Dakar (1887) créées en application du décret du 10 août 1854. Hilhorst et Baltissen, ci-dessus cités, soutiennent qu'au Mali, la décentralisation est entrée dans sa phase opérationnelle en 1999 suite aux élections locales et la mise en place effective des organes délibérants au niveau de 703 communes, 49 cercles et 8 régions, plus le district de Bamako. Le tableau 3 ci-dessus dresse la carte postale de la décentralisation dans les six pays couverts par l'étude.

Tableau 3 : État de la décentralisation dans les six pays

Repères Pays	1ères expériences	Evènements déclencheurs	Mise en place des conseils élus	Nombre de communes
Burkina Faso	La loi 55-1489 du 18/11/55 a créé deux communes de plein exercice	Décentralisation entre dans les discours politiques en 1990.	Premières élections communales en 1995	33 communes urbaines. Zones rurales pas concernées.
Cameroun	Deux communes urbaines de plein exercice et conseils locaux par les colons.	Processus a continué avec l'indépendance	Progressive depuis les premières expériences.	338 communes en 1996. Transfert des compétences pas encore effectif.
Ghana	Mise en place des conseils locaux par les Anglais	Reprise avec l'arrivée de Jerry Rawling au pouvoir en 1981	District devenu unité de base du gouvernement local	170 communes depuis 2008 dont 32 nouvelles.
Mali	Création de deux communes mixtes en 1919 suivie de celle de deux autres en 1954. Généralisation à partir de 1958	Transition démocratique de 1991	Suite aux élections de 1999	703 dont 689 créées en 99 et 14 anciennes.
Niger	Election conseil à Niamey en 1957	Inscrite dans les constitutions. Lancement avec démocratisation.	Janvier 2005 suite aux élections de juillet 2004.	4 villes; 255 communes dont 41 urbaines.
Sénégal	Création de 4 communes entre 1872 et 1887 suite au décret du 10 août 1854.	Volonté politique	Progressive	534 collectivités (14 régions, 104 communes urbaines, 46 communes d'arrondissement et 370 communautés rurales)

Sources : Projet de recherche et rapports des études de cas

III. Revue de la littérature

Ce chapitre propose un résumé des revues documentaires effectuées dans le cadre de l'élaboration du projet de recherche et des études de cas. En effet, une revue de la littérature a été réalisée en prélude à l'atelier de validation de l'étude pilote, travail qui a été poursuivi pendant le processus de formulation de la requête de financement de la présente étude transnationale. Aussi, le protocole de la recherche requiert chaque équipe de produire, en premier lieu, un rapport spécifique sur l'exploitation de la documentation nationale sur le sujet. C'est dire qu'une importante banque de documents de référence a été constituée par le ROCARE au titre de ce travail. L'abondance de la matière nous oblige à faire une sélection des références pour en ressortir l'essentiel, étant entendu que le lecteur intéressé pourra toujours recourir aux rapports nationaux pour plus d'informations.

Les premiers éléments de cette synthèse vont porter sur la définition des concepts avant de se pencher sur les motivations philosophiques et politiques qui sous tendent la mise en œuvre de la décentralisation. Nous avons ensuite porté notre attention sur (i) les schémas de décentralisation adoptés ici et là, (ii) les cadres juridiques institués par les pays, les compétences transférées et les politiques spécifiques aux trois secteurs au centre de notre analyse. Une synthèse des principales informations tirées de la recension de la littérature boucle le chapitre.

3.1. Définition des concepts

Le vocabulaire administratif emploie plusieurs concepts à côté de celui de la décentralisation comme la centralisation et la déconcentration. Les nuances entre ces termes reposent sur le degré de délégation des compétences. Pour faciliter la discussion, nous allons définir ces différents concepts. Mais avant tout, il est important de bien cerner le concept de gouvernance que la Banque mondiale situe au cœur des problèmes de développement de l'Afrique et qui justifie l'intérêt de plusieurs acteurs à la problématique.

La gouvernance

Le terme gouvernance a fait son apparition en français depuis le 15^{ème} siècle pour signifier le centre de la gestion d'une autorité. Le concept avait alors un sens proche de celui de gouvernement (Ouattara, 2007). Récemment, les institutions financières lui ont fait subir un glissement sémantique qui le fait désigner « la manière par laquelle le pouvoir politique est exercé dans la gestion de l'économie et des ressources sociales d'un pays en vue du développement » (Banque mondiale, 1992).

La centralisation

La centralisation est une forme déterminée d'organisation ou d'administration publique qui comprend une seule personnalité juridique dans laquelle tous les organes internes, avec leurs compétences et ressources respectives, se trouvent (par les liens hiérarchiques) sous le contrôle direct et impératif du niveau central. En conséquence, l'entité politique comprend une seule unité ou personnalité juridique (État) et toute l'administration, du point de vue droit, a à voir avec la même personne (unique centre d'imputation par rapport à l'exercice du pouvoir).

La collectivité territoriale

La collectivité territoriale est une portion du territoire national dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Cette notion est importante dans la mesure où la décentralisation peut concerner plusieurs entités administratives comme la région, le département, l'arrondissement et la commune. Si l'existence de la commune est en principe liée à la décentralisation, ce n'est pas toujours le cas pour les autres niveaux qui selon les schémas adoptés peuvent être des collectivités ou de simples entités administratives déconcentrées.

La décentralisation

Dans la tradition administrative française, le terme décentralisation désigne le transfert par le pouvoir central de certaines de ses prérogatives au profit d'entités inférieures. Dans cette acceptation, le concept renvoie à (i) un mode d'organisation institutionnelle et (ii) une technique de gestion administrative par laquelle l'État central transfère à une entité juridiquement reconnue le pouvoir de gérer de manière autonome ses propres

affaires.⁵ Cependant, il importe de souligner que le concept de décentralisation est difficile à cerner au regard de l'élasticité de sa définition selon les champs d'investigation --économie, politique, administration, éducation-- des auteurs. En effet, chacun utilise le concept de "décentralisation" pour décrire des situations, modèles et processus variés en fonction des bases théoriques de sa spécialité et des motivations idéologiques qui guident les acteurs sociaux et politiques qui en constituent la clientèle.

La Mission de décentralisation du Mali (2000) définit la décentralisation comme le système par lequel l'État accorde à d'autres entités juridiquement reconnues l'autonomie financière et de gestion dans des conditions prévues par la loi. Maurice Hauriou estime, pour sa part, que : « *Les raisons de la décentralisation ne sont point d'ordre administratif, mais bien d'ordre constitutionnel,* » car « *les pays modernes n'ont pas besoin seulement d'une bonne administration, ils ont aussi besoin de liberté politique.*⁶ » Cet auteur fait écho à Tocqueville⁷ qui pense que la commune est l'incarnation de « la force des peuples libres. » Rondinelli (1981) nous propose une définition selon laquelle la décentralisation désigne le transfert d'autorité ou la distribution du pouvoir public en matière de planification, management et prise de décisions du niveau national à des échelons infranationaux, autrement dit, du gouvernement central à des exécutifs de niveau inférieur. Plus généralement, la décentralisation peut être politique, administrative, fiscale ou axée sur le marché. Sous la forme de la privatisation ou de la dérégulation, cette dernière est la forme terminale de la décentralisation (voir Owusu et al, 2005).

La déconcentration

Le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRA/D) du Niger nous offre cette définition de la déconcentration : « une technique d'organisation administrative par laquelle les autorités centrales délèguent une partie de leurs pouvoirs à des autorités subordonnées locales en fonction dans les circonscriptions administratives. » (HCRA/D, 2003, page 14.) Selon Atchison (2005) ce concept signifie l'octroi, généralement

⁵ MARTHE, Mamadou Daouda et MALAM MOUSSA, Laouali (2007).

⁶ Touré, Cheikhou (2011). Décentralisation des services sociaux de base –eau, éducation et santé--: Etude de cas du Sénégal.

⁷ Tocqueville. *De la démocratie en Amérique*. Cité par TOURE, Cheikou (voir supra)

par décret administratif, de certains pouvoirs de prendre des décisions, et de gestion de personnel et du budget en conformité avec les lois et directives des instances supérieures. Cette close restrictive fait que, dans le cadre de la déconcentration, la délégation n'est pas complète contrairement à la notion voisine qu'est la dévolution.

La dévolution

La dévolution est un transfert plein, légal et permanent de l'autorité de prendre des décisions dans différents domaines d'une autorité administrative supérieure à une autorité inférieure.

La compétence

Pour la Mission de décentralisation du Mali (2000), au sens juridique universellement admis, la compétence est l'aptitude légale à agir. Elle est un ensemble de prérogatives reconnues par la loi à une personne (physique ou morale), à une autorité, à un service ou à un organisme public ou privé, pour décider valablement. Les Collectivités Territoriales partagent dorénavant certains pouvoirs avec l'État. Elles deviennent responsables de leur développement. L'État leur transfère les compétences économiques et sociales qui intéressent directement les populations et qu'elles peuvent gérer à leur niveau. Cette reconnaissance de la compétence de la commune en matière de programmation et de gestion de son propre développement consacre la fin du monopole de l'État en matière de développement et d'administration locale.

La délégation

La délégation de compétences est un procédé interne qui peut se présenter à tous les niveaux de l'action gouvernementale ou administrative en fonction des prévisions constitutionnelles ou légales. Elle consiste en un transfert provisionnel de compétences qu'effectue un organe en faveur d'un fonctionnaire ou un autre organe, qui lui est subordonné.

3.2. Philosophie d'intervention et motivations

La décentralisation résulte généralement d'une décision politique prise par l'État en vue de partager le pouvoir avec les acteurs locaux. Mais elle peut également être imposée aux responsables centraux par les réclamations des communautés à la base soit à travers des initiatives de prise en charge autonome de certaines responsabilités, soit via des exigences politiques. Dans tous les cas de figure, la décentralisation crée des besoins de compétences qui à leur tour appellent la mise en œuvre de programmes de formation au profit des membres des organes locaux. C'est en cela que la question intéresse le ROCARE.

Ce cadre juridique diffère de celui de la centralisation qui *'déresponsabilise'* les citoyens, réduits qu'ils sont en de simples spectateurs des interventions de l'État supposées faire leur bonheur du fait de leur non implication dans l'identification des actions à mener. Un autre effet du manque de concertation et de participation des communautés dans la prise de décisions et la mise en œuvre des actions de développement est l'absence du contrôle de qualité. Les agents de l'État et leurs prestataires de service abusent impunément des moyens de travail mis à leur disposition avec dans certains cas la complicité des élites communautaires qui n'ont pas conscience du tort qui leur est fait. C'est donc sans surprise que, lorsque la crise économique et financière des années 1980 a imposé une autre gouvernance, les communautés à la base ont trouvé suspect l'invitation de l'administration centrale relative au partage des coûts. En général, cela a été perçu comme le refus par les acteurs politiques et administratifs de satisfaire les aspirations des défavorisés. Pire, certains ont interprété le retrait de l'État comme le résultat du détournement de leurs impôts et taxes. Avec de telles suspicions, il va sans dire que la décentralisation est mise à mal dès le départ.

Atchison (Op. cit, page 2.) nous dit que la décentralisation est généralement motivée par une variété d'agendas idéologique, politique et fiscal avec en toile de fonds le postulat qu'elle renforcerait l'imputabilité, la livraison des services, l'accès aux services et la rapide satisfaction des besoins locaux. Un autre présupposé de ce discours est que les membres des communautés locales veulent participer et améliorer la qualité des prestations à leur échelle, toutes choses qui augmentent l'intérêt pour et le soutien aux changements. En soutenant les politiques de décentralisation dans les pays en développement, les tenants de cette thèse estiment que : «

- La décentralisation est nécessaire pour accélérer le rythme et distribuer les bénéfices de la croissance, intégrer des régions diverses dans des pays hétérogènes, et utiliser de manière plus efficiente des ressources rares ;
- Elle rapproche le gouvernement de la population en impliquant les bénéficiaires dans la planification et la prise de décision au niveau local, ce qui doit déboucher sur l'amélioration de la qualité de l'offre de service. »

Cette philosophie de la décentralisation s'inspire du concept américain de liberté traduit par Tocqueville (op. cit.) qui présente la commune comme « *la force des peuples libres*, » et qui renchérit : « *sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté* », et de bonne gouvernance qui veut que les responsables politiques, administratifs et techniques soient comptables des actes qu'ils posent, notamment en matière de gestion des ressources publiques. Cette dernière perspective de la question qui se veut économiste a beaucoup évolué depuis la fin de la guerre froide pour englober (i) le respect des droits humains et de la démocratie, (ii) le renforcement de la société civile, (iii) la bonne gestion gouvernementale et l'efficacité.

La seconde perception de la décentralisation est d'essence latine et se nourrit des réflexions sur les relations du centre avec la périphérie. Elle se veut un processus de construction du niveau politique local en conférant à ce dernier des pouvoirs de programmation et de prise de décisions, jadis du ressort des responsables centraux. Les auteurs de l'étude PADLOS-Éducation ajoutent à l'acceptation française du concept qu'ils qualifient de décentralisation descendante, l'auto saisine par les acteurs locaux de la fourniture des services, et ce, pour assurer à leur communauté de nouveaux services et/ou la continuité des services existants parant ainsi à l'insuffisance, voire l'absence, des prestations traditionnellement assumées par les démembrements du pouvoir central. Cette forme de décentralisation est qualifiée d'ascendante. Ainsi, la décentralisation est également un phénomène qui va du village à la nation en passant par les regroupements de villages.

Rondinelli (1981) associe la décentralisation à quatre valeurs de la gouvernance à savoir (i) une convergence plus étroite entre les préférences du public et les politiques, (ii) la

diversification des innovations en matière de politique du fait de la multiplication des acteurs et des expériences, (iii) l'augmentation de la participation civique et du leadership, et (iv) l'adaptation des décisions politiques aux contextes spécifiques des citoyens. Oulaï cité par Fozing (2007) distingue la décentralisation fonctionnelle de la géographique.

Les principes généraux de la décentralisation au Burkina Faso énoncés dans la loi n°040/98/AN du 06 août 1998 portant orientation de la décentralisation portent la marque de ces deux types : «

- La décentralisation est adoptée comme axe fondamental du développement et de la démocratie ;
- Respect de l'unité de l'État: la décentralisation s'opère dans le cadre de l'État unitaire ;
- Accompagnement de la décentralisation par la déconcentration ;
- La progressivité ;
- La subsidiarité ;
- La concomitance du transfert des compétences et des ressources ;
- Le devoir d'assistance de l'État.»

Dans le domaine de l'éducation, l'approche fonctionnelle consiste à répartir les fonctions d'éducation entre plusieurs unités administratives alors que l'approche géographique repose sur le transfert des responsabilités de financement et de gestion aux régions. Le transfert peut également s'opérer d'une institution étatique vers des institutions locales, le secteur privé ou les organisations non gouvernementales. Atchison (Op. cit) souligne que le processus tel que décrit ci-dessus a beaucoup agi sur les systèmes éducatifs africains. Plusieurs pays l'ont envisagé comme une des réponses aux nombreux défis relatifs au management de l'éducation alors des organismes comme l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA) y voient une stratégie de réforme éducative.

Dans l'un ou l'autre des cas, la décentralisation ne sera effective que si elle dépasse les aspects administratifs et institutionnels pour inclure le politique et le financier. L'accès

aux financements de la coopération présuppose souvent ces aménagements. C'est dire que, dorénavant, la redistribution des pouvoirs n'est plus une simple alternative mais une nécessité dont les cadres politiques et administratifs centraux ont besoin pour faire oublier leurs échecs en matière de développement. Ce faisant, les responsables centraux s'offrent une échappatoire pour limiter les pressions qui leur viennent de toutes parts.

Boisier (2004) identifie cinq impératifs qui justifient la dynamique de la décentralisation, à savoir : (i) la transformation des modes de production induite par la révolution scientifique et technologique, et le développement des moyens de communication et de transport, (ii) la démocratisation progressive du monde depuis la fin de la guerre froide, (iii) le développement de la société civile soutenu par les velléités d'autonomie exprimées de plus en plus par les peuples, (iv) la diminution progressive du rôle de l'État dans la fourniture des services et (v) la mondialisation de l'économie.

Kassibo (1997) parle de la longévité du concept de décentralisation au Mali et de l'ambiguïté qu'il recouvre, ambiguïté due à son usage par les différents protagonistes. Après avoir retracé l'historique de la décentralisation au Mali qui remonte à la période précoloniale, l'auteur retrace le processus de sa mise en œuvre et analyse ses objectifs -- approfondissement de la démocratie pluraliste, et promotion du développement local et régional-- ainsi que ses enjeux --stabilisation du système politique et administratif, dynamisation des économies locales et préservation des acquis socioculturels--.

3.3. Schémas de décentralisation et Compétences transférées

Plusieurs schémas allant de la décentralisation de la gestion des centres urbains à celle de l'ensemble du territoire en passant par des options intermédiaires sont possibles. Le tableau 1 ci-dessus dépeint un processus progressif qui a intéressé dans un premier temps les grandes villes avant d'être élargi aux zones rurales. Certains pays ont couplé la décentralisation avec le découpage administratif qui sous-tend la déconcentration alors que d'autres ont opté pour un découpage sociologique qui fait coïncider les nouvelles communes avec les entités coutumières. Ailleurs, les considérations économiques et/ou géographiques ont guidé le schéma de la communalisation.

Présentant le processus suivi par le Niger, le Cabinet du Premier Ministre indiquait en 2003 que cinq principes ont été mis de l'avant dans la communalisation du Niger : «

La communalisation intégrale dans le respect des limites territoriales des entités coutumières ; la mise en place de trois (3) paliers de décentralisation, à savoir la région, le département et la commune ; le couplage de la décentralisation et de la déconcentration ; le choix de l'élection comme mode de désignation des organes dirigeants et l'option de la tutelle de légalité qui s'exerce a posteriori. » (Cabinet du Premier Ministre, 2003, page 5)

Cependant, des trois paliers prévus par la loi 2002-12 du 11 juin 2002, seuls les niveaux de la commune et de la région sont opérationnels. Le niveau Département est pour le moment en veilleuse.

La Constitution camerounaise de 1996 donne, en son article 55, aux collectivités territoriales « la mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif, » chaque mission relevant de l'échelon le plus proche du terrain opérationnel.

Le Ghana a créé dans les années 1960, parallèlement aux démembrements de l'administration centrale, un gouvernement local ayant la responsabilité de fournir les services et biens aux populations mais sans avoir les moyens de la mission à lui confiée. Tirant les leçons de l'inefficacité de ce dispositif, des réformes ont été opérées en 1971 et 1974. Cette dernière mettait en place un modèle à hiérarchie unique [Single hierarchy model] avec un conseil de district investi de toutes les responsabilités des actions gouvernementales au niveau local. Les difficultés ont augmenté et un bilan établi en 1988 a conclu en l'inefficacité du dispositif et proposé le système des assemblées de district dont les textes organiques combinent les aspects positifs des deux précédents modèles. C'est à partir de cette réorganisation que la décentralisation a acquis sa pleine signification.

La Constitution ghanéenne de 1992 reconnaît la nécessité de décentraliser la machine gouvernementale en stipulant que :

1. Les fonctions, pouvoirs, responsabilités et ressources doivent être transférées du Gouvernement central aux unités des Gouvernements locaux ;

2. Des mesures doivent être prises pour élever la capacité des responsables des gouvernements locaux à planifier, coordonner, gérer et exécuter les politiques dans les domaines affectant les populations locales ;
3. Les unités des gouvernements locaux doivent avoir des bases solides de financement avec des sources sûres de revenus ;
4. Les personnels du gouvernement local sont contrôlés par les autorités locales ;
5. Il y a une participation populaire dans la prise de décisions au niveau local.

L'étude de cas du Ghana⁸ souligne que les assemblées de district ont fait d'importantes réalisations -électrification rurale, construction de marchés, de salles de classe, de centres de santé et de routes de desserte— pour améliorer les conditions de vie des populations. Cependant, notent les auteurs, tout ceci a été financé par l'État ou les partenaires car les communes n'arrivent pas à exécuter leurs prévisions budgétaires et le peu de ressources internes mobilisées est souvent mal gérées faute de personnels qualifiés pour la gestion. C'est dire que la décentralisation n'a pas encore engendré la pleine prise en charge du développement local par les communautés à la base.

Dans tous les cas, la réussite d'une décentralisation ne peut aller sans la conjugaison des synergies pour le développement communal intégrant un renforcement des capacités managériales et de leadership pour permettre aux élus locaux d'intégrer les dynamiques de changement dans leur commune. L'étude de cas du Ghana suggère que les dirigeants de ce pays ont compris cela et ont construit leur programme de décentralisation sur cette base. Ce dernier vise à accélérer la croissance équitable et efficiente de l'économie rurale et du développement des communautés à la base, dans le respect de leurs aspirations et priorités de façon à les amener à participer effectivement à la prise de décisions en matière de planification du développement de leurs terroirs (Ghana, Republic of, 1993).

Une étude diagnostique menée en 2004 au Mali, sur l'initiative du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, a identifié les obstacles à la mise en œuvre effective du transfert des compétences aux entités décentralisées. Les principaux sont : (i) insuffisance, voire manque, de volonté politique de la part de l'appareil d'État au niveau central avec comme conséquence un pilotage incohérent et une multitude

⁸ Opare, J.A. and Egbenya, G.R.K., (2007).

d'approches ; (ii) hésitation des partenaires techniques et financiers à transférer les ressources financières des programmes sectoriels aux collectivités territoriales par peur d'en compromettre la bonne performance de ces appuis observée sur le terrain ; (iii) attentisme des services étatiques à tous les niveaux ; (iv) insuffisance de l'encadrement juridique du processus de transfert de compétences ; et (v) manque de communication en direction des différents acteurs, notamment ceux du niveau opérationnel.

3.4. Cadres juridiques de la décentralisation

Les cadres juridiques ont très souvent précédé la mise en place des entités décentralisées de plusieurs années en raison de l'hésitation des administrations centrales à déléguer les pouvoirs, surtout en matière financière. Le Sénégal indépendant a pris ses premiers textes relatifs à la décentralisation en 1960 dans le cadre de la réforme administrative. Des révisions sont intervenues en 1964, 1972 et 1996. Cette dernière a donné le coup d'envoi de la généralisation de la communalisation. Ce fut le cas au Niger qui a adopté la décentralisation en 1962 (loi 62-023 de juillet 1962) pour n'organiser les premières élections des conseils municipaux qu'en février 1999 sans achever le processus. Les premiers conseils communaux élus ont été installés en 2005 suite aux élections locales de juillet 2004. Le Burkina Faso a connu une expérience plus erratique en raison des nombreux changements de régimes. Si la loi 21-60 du 2 février 1960 créait des collectivités rurales et que le découpage administratif né de l'ordonnance 83-21 du 14 novembre 1983 consacrait la naissance juridique de 101 communes, il ne demeure pas moins que les premiers conseils communaux ont été élus en 1995 au niveau de 33 communes de plein exercice.

Le Cameroun, seul pays de l'Afrique Centrale de notre corpus, présente la particularité d'avoir hérité de la tradition coloniale britannique et de celle de la France. Le legs de l'administration anglaise a permis, à l'instar du Ghana, l'institution de la décentralisation depuis 1922 avec la reconnaissance du pouvoir traditionnel --native authorities--. Le Cameroun francophone en a profité dès 1941 lorsque l'administration coloniale a créé les communes urbaines mixtes de Douala et Yaoundé dont les membres des conseils étaient élus mais les maires nommés. Nous avons ici les premières expériences de communes

rurales mixtes mises en place en 1952 et dès 1955, une législation créant des communes de plein exercice et des communes de moyen exercice était entrée en vigueur, et ce, jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1974 portant unification du pays. Au titre de celle-ci, le système communal a été harmonisé. Les communes urbaines pouvaient dorénavant élire leurs maires au sein du conseil alors que les exécutifs des communes rurales (administrateurs délégués) sont nommés.

En son article 55, la loi N°96/06 du 18 Janvier 1996 définit deux principales collectivités décentralisées au Cameroun, à savoir la région et la commune. Ces collectivités décentralisées sont définies comme des personnes morales de droit public, jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. La loi 2004/017 portant orientation de la décentralisation, et les lois 2004/018 et 2004/019 fixant respectivement les règles applicables aux communes et aux régions règlent les problèmes de précision et de visibilité qui voilaient jusque là les contours du processus de la décentralisation annoncé avec force par le texte constitutionnel du 18 Janvier 1996.

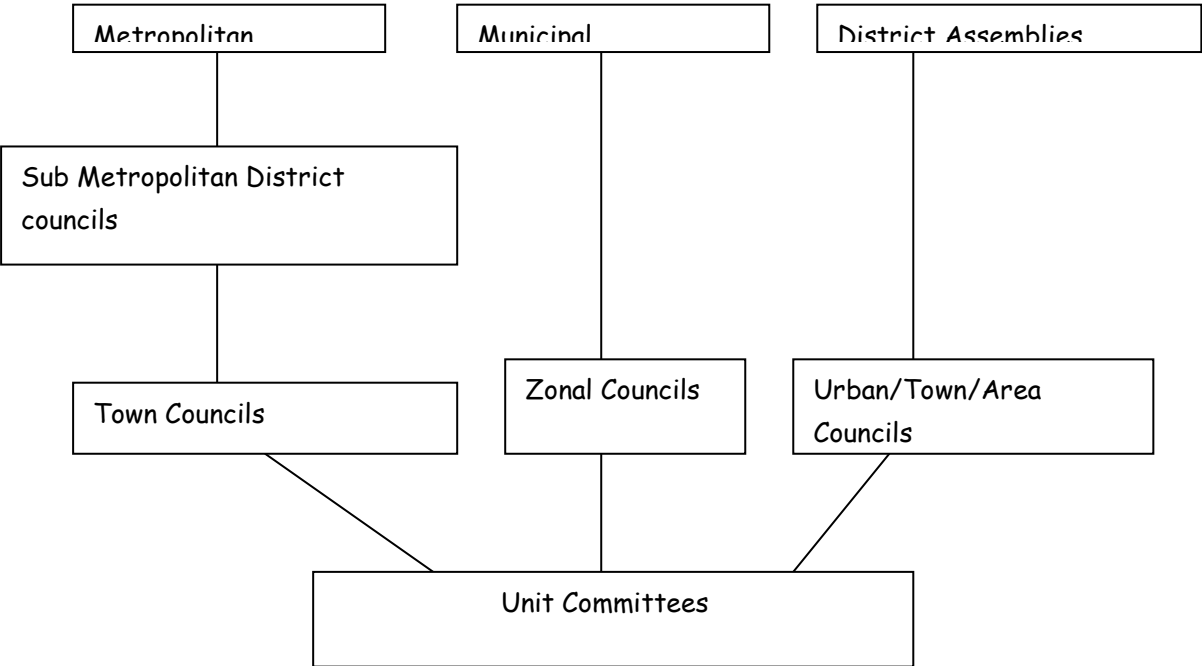
Vollenhoven, Gouverneur général de l'AOF, écrivait en 1917 qu'au niveau du cercle la délégation du pouvoir de décisions devrait « *être appliquée avec rigueur car seule cette entité permet de réconcilier les intérêts de la puissance dominatrice avec ceux des populations.* » Cette directive ouvre la voie à la décentralisation qui se matérialise par la création en 1919 de communes mixtes de premier degré au Soudan --Bamako et Kayes-- puis celle des communes mixtes de Mopti et Ségou en 1954, et enfin la mise en place des communes de Gao, Kati, Kita, Koulikoro, Koutiala, Nioro, San, Sikasso et Tombouctou en 1958. La loi du 18 novembre 1955 modifiée par la loi du 10 novembre 1956 conférait le statut de commune de plein exercice aux villes de Bamako, Kayes, Ségou et Mopti. Dans la même lancée, la première Constitution du Mali indépendant inscrit en son article 41 que « *toutes les collectivités territoriales de la République du Mali seraient administrées librement par des organes élus* ». Il faut dire que cette profession de foi n'a pas fonctionné dans la pratique.

Mais, depuis la remise en marche de la décentralisation, toutes les collectivités territoriales sont dirigées par des conseils élus qui votent le budget sur la base de certains

impôts et taxes telles les patentes et licences, la taxe de développement régional et local, la taxe sur le bétail -voir lois n°96-058 du 16 octobre 1996 et n°00-44 du 07 juillet 2000 pour le Mali--. Néanmoins, l'essentiel des ressources mobilisées par les communes provient encore de la coopération décentralisée et autres appuis des Partenaires Techniques et Financiers.

A la différence des pays francophones, le gouvernement du Ghana a inscrit dans la Constitution de 1992 une disposition créant un fonds commun pour le développement des communes approvisionné à hauteur de 5% du revenu national. Ce fonds est distribué aux communes selon une clé de répartition basée sur les critères suivants : besoin (35%), équilibre (30%), promptitude de la réaction (20%), pression des services (15%) et contingences (5%). Le graphique suivant présente l'organigramme actuel des communes au Ghana selon leur typologie : Grands centres urbains, villes moyennes ou zones rurales (voir point 2.1. à la page 17 pour plus de détail). Les assemblées des grands centres urbains (metropolitan) sont subdivisées en assemblées de districts de ville qui elles-mêmes comprennent des conseils de villes et des comités de base. Les assemblées des villes moyennes (municipal) sont subdivisées en conseils de zones et en comités de base alors que les assemblées de district des petites villes ou des zones rurales sont constituées de conseils de zones, de villes ou urbains selon les cas avec toujours à la base des comités de base.

Graphique 1: Structure du Nouveau Système de Gouvernement Local du Ghana



A côté de cet arsenal juridique, les gouvernements ont, ici et là, créé des organismes d'accompagnement de la décentralisation à l'instar du Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) que l'on trouve au Mali et au Niger. Les responsables des communes ont aussi mis en place des cadres de concertation et d'appui mutuel. Les administrations chargées de l'encadrement des collectivités décentralisées se sont également dotées de dispositifs d'appui technique et financier aux collectivités pour suivre l'effectivité du transfert des compétences et des ressources correspondantes de l'État aux collectivités.

3.5. Politiques sectorielles

La littérature sur la décentralisation en général, et plus particulièrement celle de la fourniture des services sociaux de base, a pris de l'ampleur depuis l'avènement de la démocratie en 1991 dans tous les pays francophones couverts par cette étude. Au Mali, si des transferts automatiques en matière d'état civil, de recensement, de police administrative, d'hygiène et assainissement, d'archives et documentation ont été opérés en même temps que la création des communes, ce n'est pas le cas dans les domaines de la gestion des cartes d'électeur et des bureaux de vote qui sont restés à l'État. Le secteur de l'eau a été le premier à bénéficier des dispositifs de la décentralisation suivi de l'éducation et enfin la santé. Le retard accusé dans ce dernier secteur s'explique par le fait que la décentralisation n'était pas prise en compte dans le manuel de procédures du programme de développement socio-sanitaire et son processus de planification.

D'une manière générale la décentralisation de la fourniture des services sociaux, notamment ceux objet de la présente étude, a été encadrée par des textes réglementaires qui précisent les compétences transférées et les pouvoirs légués aux organes créés à cet effet. Les appuis de tous genres dont les structures de mise en œuvre peuvent bénéficier - conseils techniques, ressources financières, humaines et matérielles— sont également spécifiés.

3.5.1. L'éducation

L'étude d'Atchison (2005) sur la décentralisation dans le domaine de l'éducation montre que les questions relatives au fonctionnement courant, à la construction des infrastructures et

à l'acquisition des fournitures sont plus souvent transférées au niveau local que celles portant sur le financement du système, l'élaboration du curriculum, la formation des enseignants et la certification. Ainsi, les entités décentralisées se voient confier les fonctions d'organisation opérationnelle de l'enseignement alors que les administrations centrales gardent celles relatives à la formulation des politiques et orientations, et le contrôle de qualité.

Parlant de la décentralisation de l'éducation au Cameroun, Fozing en a rappelé les avantages généralement reconnus et fait état d'inconvénients de taille comme l'accentuation des disparités régionales si des dispositions ne sont pas prises pour appuyer conséquemment les communes. En effet, les charges confiées aux collectivités camerounaises par la loi 2004-019 du 22 juillet 2004 sont nombreuses et budgétivores : développement économique, sanitaire, social, éducatif, sportif et culturel.

3.5.2. La santé

Dans le domaine de la santé la décentralisation se limite à la mise en place des comités de gestion des centres de santé communautaires. Ces organes paritaires comprennent le personnel technique et les délégués des communautés dont au moins une femme. Leur rôle consiste à appuyer la récupération des coûts sur la base du schéma d'ensemble défini dans le cadre de l'initiative de Bamako. Ils sont censés prendre les décisions relatives à l'affectation des recettes, en général, et particulièrement de l'achat des médicaments.

La marge de manœuvre des comités de gestion est limitée par le sous-équipement des centres de soins et l'insuffisance des ressources humaines tant en quantité qu'en qualité. Pour cette raison, mais aussi à cause de la culture organisationnelle des services de santé, les cadres centraux conservent jalousement les prérogatives en matière de planification et de financement des programmes de développement sanitaire. De fait la culture organisationnelle devient un obstacle au transfert des compétences, et cela en dépit de l'adoption des textes qui confèrent plusieurs responsabilités aux collectivités.

3.5.3. L'eau

L'élaboration de la législation actuelle en matière de décentralisation de la fourniture de l'eau repose sur les quatre principes de base définis par la conférence de Dublin (1992) sur l'eau et l'environnement. Ainsi, l'approche globale retenue concilie le développement socio-économique et la protection des ressources naturelles et fait de l'implication de tous les acteurs, dont les femmes, dans le processus de prise de décision une condition préalable. Le postulat de base est le respect du droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate à un prix accessible.

Le processus de la décentralisation de la fourniture de l'eau a commencé avec la mise en place de comités de gestion des puits pastoraux et mini adduction d'eau potable (AEP) dont la composition et le fonctionnement varient selon le milieu : les cas de figure vont de la véritable implication des usagers à une gestion privée par une ou plusieurs personnes quand il ne s'agit pas d'une gestion par un chef de quartier ou un notable proposé par les leaders locaux et « coopté » par la communauté. Nonobstant cette diversité de situations et les contraintes auxquelles ils font face, les usagers de plusieurs pays affichent leur satisfaction par rapport au fonctionnement des minis AEP.

Le schéma retenu au Mali, dans le domaine de la décentralisation de la gestion de l'eau, confère la maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales. Ainsi, ces dernières assurent théoriquement, les responsabilités de planification, de conception, de réalisation et de suivi/contrôle de la gestion et de l'exploitation de toutes les infrastructures hydrauliques sur leur territoire. Dans la pratique, les textes réglementaires sont muets sur la question clé du transfert de la maîtrise d'ouvrage aux communautés. S'il est vrai que ces dernières ne sont pas prêtes à assumer toutes les charges y afférentes, il faut également souligner que les limitations imposées par les dispositions réglementaires ne sont pas de nature à faciliter le développement des compétences et l'acquisition de l'expérience.

Le document de politique nationale du Niger en matière d'hydraulique villageoise définit un centre rural comme toute agglomération dont la population est inférieure à 2000 habitants. Il faut noter également que les centres non pris en compte par le sous-secteur

de l'hydraulique urbaine sont réputés du domaine rural. Les infrastructures hydrauliques réalisées en zone pastorale ou équipées de superstructures spécifiques en zone agricole relèvent de l'hydraulique pastorale. Globalement parlant, la couverture théorique des besoins en eau potable des zones rurales est de 56%, mais en prenant uniquement en compte les forages fonctionnels, ce taux est d'environ 40%. C'est dire qu'une bonne partie de la population concernée consomme de l'eau insalubre, d'où la forte prévalence des maladies hydriques. Une mention particulière doit être faite des avancées du Sénégal en la matière avec des taux de couverture avoisinant 90%.

La stratégie de mise en œuvre de ces orientations vise la clarification du rôle et des responsabilités des différents acteurs à savoir l'État, les Collectivités Territoriales, les Associations d'Usagers ainsi que le Secteur Privé. L'État définit la politique et détient la maîtrise d'ouvrage qu'il délègue aux collectivités territoriales, qui peuvent, à leur tour, la rétrocéder aux associations d'usagers. Ces dernières assurent la maîtrise d'œuvre de gestion qu'elles peuvent céder sous certaines conditions aux opérateurs privés. Une étude menée au Bénin, en Guinée et au Niger par le BURGEAP (1996) indique que « les problèmes le plus souvent relevés concernent, d'une part, les manques de transparence de la gestion financière, de formation des gestionnaires, de légitimité de la structure représentant les usagers, et d'autre part, les manques de clarté dans la répartition des charges de renouvellement et de moyens des exploitants pour l'assurer en totalité. »

3.6. Synthèse

La littérature suggère que les schémas de décentralisation adoptés dans les pays africains portent la marque des traditions administratives anglo-saxonnes ou latines en fonction de l'histoire politique de chaque État. Il y a eu par endroits des efforts pour aménager un espace aux systèmes politiques endogènes. La question qui se pose ici est celle de savoir si cette ouverture relève d'une volonté de prendre en compte les réalités sociologiques pour mieux réussir ou bien celle de s'en servir pour maintenir le statu quo. La question est d'importance dans la mesure où les raisons politiques ayant motivé les États à s'engager dans la décentralisation varient d'un pays à l'autre --décision du niveau central de faire participer les citoyens à la prise de décision et à la formulation des politiques, pression des partenaires techniques et financiers devant les échecs de la gouvernance antérieure, mais

aussi réclamations politiques de certaines communautés à travers la société civile nationale ou des mouvements politico-identitaires--.

Ce qui précède soulève une série de questions de recherche auxquelles il faut trouver des réponses claires si l'on veut contribuer à l'amélioration des expériences en cours. La principale porte sur les relations de pouvoir qui ont sous-tendu la mise en œuvre de la décentralisation. Trois autres sont sous-jacentes à cette dernière : Est-ce le niveau politique central qui a pris l'initiative et qui en conséquence tire les ficelles ? S'agit-il d'un processus d'autonomisation exprimant un ras le bol de la base et que le centre est contraint d'adresser pour sauver l'essentiel ? Y a-t-il eu des pressions extérieures qui ont convaincu les acteurs politiques de la nécessité d'ouvrir le jeu démocratique ou alors les responsables se sont tout simplement adaptés à cette exigence ? La revue de la littérature suggère que les pressions externes ont pesé sur la balance.

Il est également intéressant de questionner les supports philosophiques développés par les promoteurs de la décentralisation. Celle-ci est-elle perçue comme un simple transfert de compétences du centre vers la périphérie, une stratégie de réforme de la gouvernance et de l'offre des services, un mode plus efficient de distribution des bénéfices de la croissance ou alors un mécanisme d'amélioration de la gouvernance ? Cherche-t-on à rapprocher les décideurs du terrain opérationnel et du citoyen afin de renforcer la participation de ce dernier à la vie de la cité ? L'investigation doit permettre d'identifier les objectifs poursuivis, de se prononcer sur leurs validité et viabilité. En effet, le processus peut être adopté pour obtenir (i) une meilleure pertinence des politiques et programmes, (ii) la libération des initiatives et la capitalisation des expériences, (iii) le renforcement de la conscience politique et de la démocratie à la base, et (iv) la contextualisation des décisions politiques. Ici les discours sont plus ou moins les mêmes au regard du rôle joué par les partenaires extérieurs et les revendications politiques.

La littérature révèle que les pays ont adopté différents schémas sur papier mais ont mis en œuvre d'autres. Les choix vont de l'approche fonctionnelle à l'approche géographique, du modèle intégral au partiel. Pourquoi ces écarts ? Au regard des réticences relevées ici et là, il est légitime de se demander si la décentralisation est un processus voulu ou subi ? Les questions sous-jacentes aux deux précédentes concernent les limites et perspectives du

processus actuel et portent sur les mesures d'accompagnement envisagées par les pays et les freins à leur mise en œuvre effective. Y a-t-il la volonté de dépasser le cadre de l'aménagement institutionnel pour aboutir à une décentralisation politique et financière ?

Les études de cas suggèrent que, dans la plupart des pays francophones, le principal frein à l'essor de la décentralisation est le maintien de la centralisation des finances de l'État. Il y a aussi, ici et là, l'insuffisance de la déconcentration des services techniques. La conséquence de cette dernière difficulté est que les collectivités décentralisées ne disposent pas de ressources humaines de haut niveau pour concevoir et exécuter correctement certains travaux. L'expérience du Ghana en matière d'affectation de ressources humaines et financières aux collectivités décentralisées est un bon exemple.

IV. METHODOLOGIE

4.1. Le cadrage méthodologique

La nature comparative de cette étude, et le souci de faciliter la synthèse des données et la comparaison des résultats ont rendu nécessaire la définition consensuelle d'un cadre méthodologique. Les chercheurs principaux se sont inspirés des échanges qui ont eu lieu pendant l'atelier de validation de l'étude pilote pour formuler les grands traits de la méthodologie dans le projet de recherche. Ils ont par la suite affiné la démarche et élaboré des outils en prélude à l'atelier de lancement organisé à Niamey en janvier 2009. Les participants à cette dernière rencontre –les coordonnateurs nationaux des six pays concernés accompagnés des chefs d'équipes, deux représentants de la coordination régionale du ROCARE et un représentant du CRDI– ont largement discuté les différentes articulations de la démarche proposée pour collecter et analyser les données. Le résultat de leurs délibérations est résumé dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau n°4. : Vue synoptique du cadre méthodologique

Objectifs spécifiques	Questions de recherche	Techniques de collecte de données	Outils	Sources de données (Acteurs et documents)
1. Mesurer le degré d'effectivité des politiques de décentralisation du point de vue des acteurs et du jeu local	La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	Revue documentaire	Grille d'exploitation des documents	Documents
		Enquête par questionnaire	Questionnaire	Responsables administratifs et sectoriels (Centraux, régionaux et locaux)
		Entretiens individuels	Guides d'entretiens	Membres des comités de gestion et bénéficiaires
2. Mesurer les niveaux de transfert des compétences et des ressources	Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	Entretiens individuels	Guides d'entretiens	Responsables administratifs et sectoriels (Centraux, régionaux et locaux)
		Entretiens de groupes	Guides d'entretiens	Membres des comités de gestion
		Revue documentaire	Grille d'exploitation des documents	Documents
3. Vérifier le niveau d'exercice des compétences transférées.	Les compétences transférées sont-elles exercées ? si oui, à quel degré de satisfaction ?	Examen des documents de travail des organes locaux de gestion.	Grille d'exploitation des documents	Documents
		Entretiens individuels et de groupes	Guides d'entretiens	Elus locaux, Responsables sectoriels et membres des comités de gestion
4. Apprécier le degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles	Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	Entretiens individuels et de groupes avec les acteurs sectoriels et institutionnels.	Guides d'entretiens	Leaders communautaires et villageois ; Membres des comités de gestion.
5. Mesurer la performance de la mise en œuvre des politiques d'eau, de santé et d'éducation en lien avec l'intégration des structures locales.	Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation ?	Enquête par questionnaire	Questionnaire	Responsables services déconcentrés ; Responsables centraux et élus locaux.
		Entretiens	Guide d'entretiens	Leaders communautaires et villageois, membres des comités de gestion.
		Examens des documents de gestion	Grille d'exploitation des documents	Documents
6. Déterminer les éléments des politiques	Y a-t-il synergie d'action entre les organes de	Examens des documents de gestion	Grille d'exploitation des documents	Documents

de décentralisation qui favorisent l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé.	gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base avec le souci de réduire les inégalités ?	Entretiens	Guide d'entretiens	Leaders communautaires et villageois, membres des comités de gestion et bénéficiaires
7. Mesurer l'apport des politiques de décentralisation des services sociaux de base à l'émergence de leaders locaux favorables à la réduction des disparités de genre et à la promotion de leaders femmes.	En quoi les politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?	Entretiens	Guide d'entretiens	Membres comités de gestion, Chefs de services déconcentrés, Associations des femmes
		Revue documentaire	Grille d'exploitation des documents	Documents de gestion ; Composition et fonctionnement des organes communautaires de gestion.
8. Identifier les différentes motivations qui ont amené les Etats à adopter la décentralisation, en général, et celles des services sociaux de base, en particulier.	Qu'est-ce qui a motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation ?	Revue documentaire	Grille d'exploitation des documents	Documents de politique et rapports techniques
		Entretiens	Guides d'entretiens	Responsables administratifs et sectoriels (centraux et régionaux), spécialistes indépendants et bénéficiaires

Les participants à l'atelier ont estimé qu'une approche méthodologique cohérente pour ce genre de recherche doit être articulée en quatre étapes : (i) une observation de la décentralisation telle qu'elle s'applique ; (ii) une analyse du jeu du pouvoir ; (iii) l'identification des incohérences à corriger ; et enfin (iv) la formulation de propositions d'axes de la décentralisation telle que voulue. Enfin, l'approche méthodologique devra également contenir une dimension historique sur la mise en œuvre de la décentralisation pour une analyse comparative. Le travail devrait aboutir à l'analyse des expériences et non à une simple description du fonctionnement de la décentralisation. Pour compléter l'énoncé des principes méthodologiques, l'atelier a retenu la combinaison des approches quantitatives et qualitatives et la prise en compte de la multidisciplinarité dans la composition des équipes de recherche, avec à l'esprit le souci de produire des résultats publiables au plan académique mais aussi utilisables par les décideurs.

La revue de la littérature qui est la première activité de collecte de données doit couvrir les différents types de documents disponibles, à savoir : les documents législatifs et réglementaires, les rapports d'étude et d'évaluation, les documents de travail des organes en charge des questions de décentralisation, et les ouvrages généraux. Une attention

particulière doit être accordée aux écrits sur tous les domaines concernés, c'est-à-dire la décentralisation en générale, l'eau, l'éducation et la santé. Les informations préliminaires tirées de cette phase du travail doivent informer la sélection des sites de l'enquête. En effet, chaque équipe nationale doit présélectionner une cinquantaine de communes présentant les caractéristiques recherchées afin d'identifier six qui satisfont les critères suivants : urbaine versus rurale, proche versus lointaine, riche versus pauvre, accessible versus enclavée, centrale versus périphérique, ancienne versus nouvelle. Aux fins de l'enquête, il a été retenu d'adapter les techniques et outils au terrain et même à expliciter les questions si nécessaire.

4.2. L'opérationnalisation de la démarche méthodologique

En conformité avec les indications méthodologiques générales, les équipes ont tenu à inclure dans leurs échantillons les principales caractéristiques du paysage communal. C'est ainsi que l'équipe sénégalaise a opté pour une technique d'échantillonnage combinant l'aléatoire et le raisonné pour avoir dans son corpus des communes urbaines, périurbaines et rurales mais aussi respecter le critère géographique. Le rapport du Cameroun indique que les principales spécificités ayant guidé le choix sont le bilinguisme officiel (anglais français), l'écologie (forêt, sahel, hautes terres), la religion (Christianisme et Islam), l'habitat (rural et urbain), et enfin la culture (société traditionnelle organisée et acéphale). Les chercheurs du Mali ont eu pour premier souci la représentation des trois générations de communes qui caractérisent le processus de la décentralisation de ce pays. La première génération est celle des communes créées avant l'indépendance (entre 1919 et 1958), les communes de la deuxième génération sont issues de la réforme de 1977 au terme de laquelle le District de Bamako a été divisé en six communes et enfin, il ya toutes celles qui sont créées par la loi 96-059 de novembre 1996. Les mêmes considérations ont guidé les équipes du Ghana, du Burkina Faso et du Niger.

Le choix des interlocuteurs au niveau communal est facile étant donné que le cadrage méthodologique a déjà défini les cibles et les informations à rechercher auprès de chaque groupe. Tous les maires et présidents de conseils régionaux ont été interrogés alors que les entretiens n'ont concerné que le quart des membres de chacun des autres groupes. Le

tableau ci-dessus présente les sites de l'enquête par pays. Soulignons d'entrée de jeu que le choix n'a pas été facile au regard du nombre des communes dans chaque pays et des paramètres à intégrer pour en sortir les six.

Tableau 5 : Situation de la décentralisation et choix des sites de l'enquête

		Burkina Faso	Cameroun	Ghana	Mali	Niger	Sénégal
Critères de choix des communes		Choix raisonné, 4 urbaines et 2 rurales	Choix des régions (6 sur 10) et ensuite des communes.	Ancienneté, géographie (Sud, Nord et centre) et habitat	Ancienneté (les 3 générations) habitat, géographie et potentialité	Zone climatique, habitat, position géographique, ancienneté	Choix raisonné (avoir communes urbaines, péri urbaines et rurales, et différentes catégories).
Sites	Zones urbaines	Bobo-Dioulasso, Koudougou, Kaya et Zorgho	Pas indiqué	Tolon-Kanbugu, Nanumba, Kwabre, Atwima-Nwabiagya,	Kayes, Sikasso, Commune 3 de Bamako	Maradi, Gure et Tillabéry	Pikine (dakar), Louga, Rufisque, Fatick
	Zones rurales	Bagré et Arbolé	Pas indiqué	Dangme West, Ga West	Mountougoula, Pélengana et Koro	Torodi, Kantche, et Chadakori	Lambaye, Yenne

4.3. Difficultés méthodologiques

Le protocole initial de l'enquête a été modifié avant même le démarrage de la recherche suite à la demande de certains coordonnateurs nationaux. Les deux chercheurs principaux n'ont pas pu suivre le déroulement des études de cas avec comme conséquences quelques clivages dans la mise en forme finale des outils et des plans de présentation des résultats mais aussi des retards dans la livraison des produits. Au plan opérationnel, la collecte des données sur le terrain n'a pas toujours été facile et dans quelques cas (Niger, Sénégal, Mali) les enquêteurs ont eu beaucoup de difficultés à avoir les informations notamment dans le secteur de la santé. Les responsables des formations sanitaires ont demandé des autorisations émanant de leur ministère de tutelle pour livrer les données demandées.

V. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS

La coordination de l'étude a organisé en juin 2010 un atelier pour faire le point sur l'évolution des enquêtes. Cette rencontre a défini un modèle de présentation des résultats axé sur les huit questions de recherche. Les équipes devaient veiller à fournir des éléments de réponses à chaque point pour faciliter la synthèse. Par souci d'exhaustivité, nous présentons les résultats par pays.

5.1. Ghana

L'équipe du Ghana a livré une synthèse des résultats sous la forme d'un tableau mais aussi en prose. Nous avons opté pour la présentation du tableau par souci de gain de temps en traduction.

Tableau 6 : Les résultats de l'étude de cas du Ghana

QUESTION 1: La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	
Sous- Questions	Résultats
Existence de textes législatifs et réglementaires	La décentralisation est instituée avec la prise des textes encadrant sa mise en œuvre.
Vues des acteurs sur la mise en œuvre.	Les décisions dans les trois secteurs (éducation, eau et santé) sont prises aux niveaux national, départemental et même local.
Manifestation de l'effectivité	(1) En matière de santé la décentralisation a amélioré le suivi-évaluation ; (2) Les allocations budgétaires ont été faites pour tous les secteurs même si les enveloppes sont souvent insuffisantes ; (3) Les conseils communaux prennent des arrêtés pour suivre la performance de l'enseignement-apprentissage, particulièrement à travers les associations des parents d'élèves et les comités de gestion des établissements scolaires.
Pouvoir des acteurs	Souvent, les autorités nationales conservent les pouvoirs qui doivent échoir aux structures décentralisées. La conséquence est que les responsables locaux n'ont pas toujours le poids nécessaire pour exécuter leurs programmes.
QUESTION 2- Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	
Transfert de personnel	1.Le Gouvernement central nomme 30% des conseillers pour renforcer les capacités des conseils. Des experts (enseignants, infirmiers, médecins and techniciens) sont mutés dans les départements pour combler les postes vacants. 2. Les responsables départementaux de l'éducation affectent les

	nouveaux enseignants et les anciens qui désirent changer de postes.
Ressources	(a) 5% à 7% du budget national versé dans un fonds commun d'appui aux collectivités. (b) Les équipements et autres biens sont transférés aux communes.
Défis	(a) Manque de services sociaux en zones rurales décourage souvent les personnels à aller dans les postes reculés et démotive ceux qui sont en place. (b) Retard dans la mise à disposition des fonds par le Gouvernement. (c) Faible qualification de certains membres des conseils communaux.
Question 3: Les compétences transférées sont-elles exercées ? Si oui, à quel degré de satisfaction ?	
Comment sont-elles exercées ?	(1) Membres des conseils affectés aux comités selon de leurs compétences (2) Les conseillers compétents élaborent les budgets en rapport avec le personnel technique (3) Les personnels transférés du niveau national sont affectés selon leurs spécialisations et les besoins de la commune. (4) Les programmes gouvernementaux sont exécutés au niveau de la commune par les spécialistes mis à disposition par le Gouvernement.
Degré de satisfaction	Dans l'ensemble, les spécialistes travaillent bien malgré les problèmes de rétention de l'information qui caractérisent les zones rurales.
Question 4: Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	
Degré de synergie entre structures sectorielles au niveau local	1. Les autorités décentralisées font face aux questions sociales à travers les comités de gestions des secteurs concernés qui planifient en fonction des ressources disponibles. La mise en œuvre des actions est confiée aux spécialistes. 2. Les comités sectoriels tiennent compte des politiques nationales dans leurs travaux.
Degré de synergie entre structures locales et nationales?	Les dispositions des textes de conseils communaux font qu'il y a nécessairement une synergie entre les organes locaux et nationaux en charge du développement.
Question 5: Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation ?	
Cadre opérationnel	L'article 113 de la loi 207 met en place un conseil régional chargé de coordonner la mise en œuvre harmonieuse des politiques d'éducation, d'eau et de santé et cela en conformité avec les plans et programmes nationaux.
Evidence d'une bonne intégration	1. Les plans et programmes communaux sont tirés des plans et programmes nationaux. 2. Le versement de l'appui financier de l'État prend en compte les priorités du district qui est le niveau de base de la planification. 3. Les besoins des communautés locales sont transmis aux conseils via leurs représentants dans ladite assemblée. 4. Les données indiquent que la mise en œuvre des politiques gouvernementales dans les trois secteurs est largement réussie.

Question 6: Y a -t-il synergie d'action entre les organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base (dans la perspective de la réduction des inégalités) ?	
Evidences	L'évidence de la synergie entre les différents organes est attestée par: <ol style="list-style-type: none"> 1. L'appartenance d'office de tous les responsables au conseil communal et à son comité des affaires sociales. 2. La reddition régulière de comptes par tous les responsables au Conseil et à son comité des affaires sociales.
Question 7: En quoi les politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?	
Exemples d'impact des politiques	<ol style="list-style-type: none"> 1. La subvention de capitation rend la scolarisation gratuite pour tous, donc les parents ne payent pas les frais de scolarité. En conséquence, plus de filles vont à l'école, réduisant ainsi la disparité de genre. 2. Le programme d'alimentation à l'école fait que les parents dépensent moins pour l'entretien des enfants, améliorant ainsi la participation des garçons et des filles. 3. La politique de santé maternelle et l'assurance nationale de santé permettent aux familles d'économiser de l'argent pour prendre en charge d'autres besoins. Les disparités de genre en matière d'accès aux soins de santé ont disparu. 4. L'intérêt et l'activisme qu'affichent les femmes dans le secteur de l'eau ont motivé certaines parmi elles à assumer des positions de leadership dans les structures concernées par la question. 5. La disponibilité de l'électricité a permis aux femmes de s'engager dans des activités économiques qui renforcent leur indépendance économique, leur autonomisation. 6. Dans chaque district, un agent est commis pour promouvoir et suivre la scolarisation des filles. Dès que des obstacles sont identifiés, des efforts sont déployés au niveau approprié de décision pour les éradiquer.
Question 8: Qu'est-ce qui a motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation ?	
Histoire Constitution	La motivation pour la décentralisation a des fondements historiques et légaux: <ol style="list-style-type: none"> 1. L'héritage colonial, (Indirect rule) ; 2. La disposition constitutionnelle, depuis l'indépendance, qui dit que le pouvoir de décision revient aux autorités décentralisées. 3. La globalisation fait appel à plus de décentralisation comme gage d'une gouvernance démocratique.

5.2. Cameroun

L'équipe du Cameroun a présenté ses résultats dans un tableau mais avons été amené à adapter le format de ce dernier à celui du Ghana par souci de concision. En effet, les rubriques du tableau camerounais étaient assez distantes du schéma conjointement adopté à Ouagadougou en juin 2010.

Tableau 7 : Résultats de l'étude de cas du Cameroun

QUESTION 1: La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	
Sous- Questions	Résultats
Existence de textes législatifs et réglementaires	La décentralisation tire sa légitimité de la Constitution de 1996 et des lois de juillet 2004 complétées par la loi de novembre 2008. Malgré la prise des textes, elle n'est pas encore effective car les acteurs -élus locaux et population-- ne connaissent pas les textes y relatifs.
Modalités de participation des acteurs et bénéficiaires à décentralisation ?	La décentralisation dans son effectivité reste encore lointaine au Cameroun. Le niveau de connaissance des textes relatifs à la décentralisation est faible tant pour les élus locaux que pour les populations bénéficiaires.
Quel est leur degré d'implication ?	Le degré d'implication reste donc faible.
Existe-t-il des cadres de concertation? Si oui, sont-ils fonctionnels ?	Les différentes commissions existent au sein de l'organisation communale. Mais l'analphabétisme de la plupart des conseillers municipaux et leur dispersion sur le territoire rend leur fonctionnement inopérant.
Existe-t-il des conflits liés à la mise en œuvre de la décentralisation ?	Les conflits existent, notamment en matière d'aménagement du territoire.
Comment sont-ils résolus ?	Les arbitrages sont faits par la tutelle administrative qui est le Préfet. La sensibilisation à travers les radios locales, les mobilisations populaires, les meetings politiques contribuent également à la résolution des conflits.
QUESTION 2- Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	
Sous- Questions	Résultats
Quelles sont les compétences transférées ?	Education : création et gestion des établissements scolaires primaires et maternelles. Eau : approvisionnement en eau des populations. Santé : gestion des centres de santé communaux (COSA, COGE). Gestion des personnels d'appoint dans tous les secteurs.
Pourquoi les autres ne le sont pas ?	Le personnel fonctionnaire relève encore de la gestion de l'État central pour des besoins de sécurité de leur profil de carrière.
Quelles sont les ressources effectivement transférées ?	Les ressources générées des impôts et taxes collectés par les communes. Les ressources collectées par le niveau central ne sont pas encore transférées. Cependant, les textes viennent d'être signés.
Les compétences transférées le sont-elles totalement ou partiellement ?	Le transfert est encore partiel car le niveau central continue à avoir un droit de regard sur l'ensemble de la vie communale.
Question 3: Les compétences transférées sont-elles exercées ? Si oui, à quel degré de satisfaction ?	
Quel est le degré de mise en œuvre des	La mise en œuvre des compétences transférées est encore timide à tous les niveaux. Les organes locaux exécutent les décisions du niveau central.

compétences transférées?	Les principales décisions sont prises par l'administration centrale (gestion des ressources humaines et financières).
Les membres des organes locaux de gestion ont-ils été formés à l'exercice de leur mission ?	Les membres des organes de participation sont formés sur le tas. Le personnel communal n'est pas non plus formé hormis les secrétaires généraux qui reçoivent une formation au centre de formation de l'administration communale.
Existe-t-il un organe de contrôle citoyen? si oui lequel ?	Non.
Quel est le degré de satisfaction des acteurs ?	La satisfaction est partielle.
Question 4: Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	
Existe-t-il des cadres de concertations ?	Les cadres de concertation existent.
Les cadres de concertation tiennent-ils régulièrement leurs sessions ordinaires ?	Les réunions se tiennent mais à séquences irrégulières.
La majorité des membres participent-ils aux sessions ?	La dispersion géographique des élus locaux est une entrave majeure à la participation aux réunions des instances.
Y a-t-il un plan de développement communal ?	Seul un petit nombre de communes disposent de plan de développement local et cela malgré l'existence du programme national de développement participatif et du Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local.
Question 5: Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation ? ⁹	
Sous- Questions	Résultats
Le fonctionnement des cadres de concertation permet-il l'atteinte des résultats des politiques sectorielles (EES) ?	Le fonctionnement est inopérant, en raison de la dispersion des membres des différentes commissions qui retardent la tenue des différentes réunions.
Le niveau des ressources transférées est faible. Certains analystes voient en cela un sabotage des animateurs de l'État. Que dites-vous ?	La résistance des animateurs de l'État dans la plupart de cas à cause des conflits d'intérêt.

⁹ Le rapport ne répond pas aux questions 5, 6 et 7. Les réponses attendues doivent sortir des données et non des principes. Le rapport est vague à ce sujet.

Question 6: Y a –t-il synergie d’action entre les organes de gestion en vue de favoriser l’accès de tous aux services sociaux de base (dans la perspective de la réduction des inégalités) ?	
Quelles-sont les mesures prises pour faciliter l’accès des bénéficiaires aux SSB(ESE) ?	Pas de mesures particulières prises. Les bénéficiaires se débrouillent à leur manière pour accéder aux services sociaux de base.
Question 7: En quoi les politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?	
Combien de conseillères y-t-il dans le conseil municipal ?	Un nombre précis de places n’est pas réservé aux femmes. Cependant, la loi a prévu que les listes des conseillers municipaux doivent respecter la composition sociologique de la société (femmes, jeunes, etc.)
Exercent-elles des responsabilités au sein des conseils ?	Généralement une place est réservée aux femmes dans l’exécutif municipal (maire ou adjoints au maire)
Quelles sont les responsabilités occupées par les femmes au sein des COGES ?	Les responsabilités des femmes au sein des COGES ne sont pas spécifiques. Elles peuvent au même titre que les hommes occuper tous les postes de responsabilité en fonction du niveau de confiance que les autres membres ont vis –à-vis d’elles.
Question 8: Qu’est-ce qui a motivé les Etats à s’engager dans le processus de décentralisation ?	
C’est davantage une pression externe des bailleurs de fonds internationaux dans la réponse à laquelle le Gouvernement cherche à satisfaire un intérêt politique visant la revalorisation des chefferies locales.	

5.3. Niger

L’équipe du Niger a répondu aux questions de recherche et présenté les résultats sous format texte. Il ressort de cette étude, que les comités de gestion existent dans les six communes visitées. Les avis des différents acteurs, parties prenantes de ce processus, se résument à :

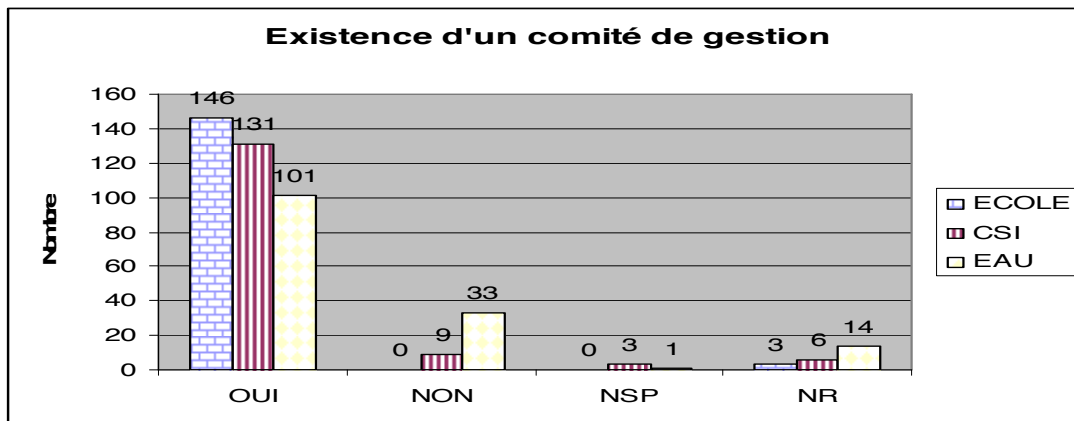
5.3.1. Les satisfactions des différents acteurs

Tous les acteurs consultés sont satisfaits de la mise en place des structures de gestion des services sociaux de base. Ainsi, les responsables administratifs et ceux des services déconcentrés de l’État sont satisfaits à 84,61% de la décentralisation des services sociaux de base, à 80,77% du fonctionnement des comités de gestion des établissements scolaires (COGES) et à 61,54 des infrastructures d’eau, d’éducation et de santé. Cette forte satisfaction est constatée aussi du côté des bénéficiaires à hauteur de 94,63%, 94,63% et

63,75% respectivement. Les points qui font l'objet de la satisfaction de presque tous les acteurs tournent autour de :

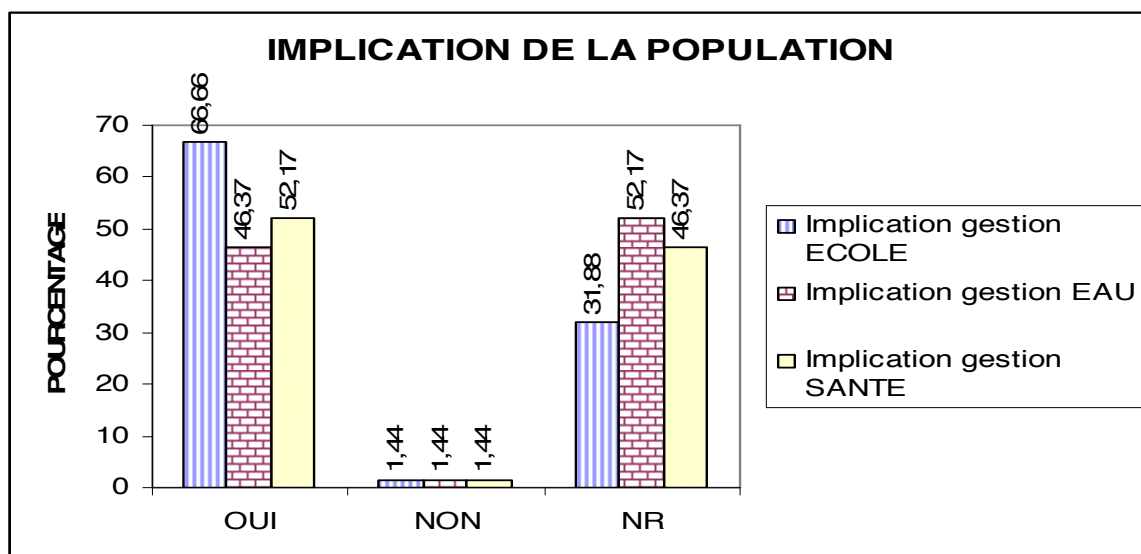
La mise en place des comités de gestion : Les COGES sont bien implantés dans les zones de l'enquête, notamment ceux des écoles suivis de ceux des CSI. Les COGES des points d'eau sont relativement peu nombreux à cause de l'existence dans certaines régions de structures privées intervenant dans ce domaine. Le graphique suivant décrit l'existence des COGES dans les trois secteurs.

Graphique 2 : Existence des comités de gestion dans les sites du Niger (N=149)



L'implication des populations : La population est bien impliquée dans la gestion des services sociaux de base. Ainsi, selon le graphique 3 ci-dessous, environ soixante sept pour cent (66,66%) des membres des communautés sont impliqués dans la gestion de l'école, plus de cinquante deux pour cent (52,17%) dans celle des centres de santé alors que moins de cinquante pour cent (46,37%) se sentent impliquer dans la gestion de l'eau. Il ressort clairement que la participation est plus forte dans le domaine de l'éducation et plus faible dans celui de l'eau. Comme mentionné plus haut, en ville la fourniture de l'eau est assurée par une entreprise privée. En milieu rural aussi des structures privées sont contractées par les promoteurs, notamment des minis AEP, pour le suivi technique et la gestion des infrastructures. Celles-ci mettent en place des comités pour superviser les prestations des vendeurs.

Graphique 3 : Réponses des interlocuteurs relativement à la participation de la population dans les sites du Niger

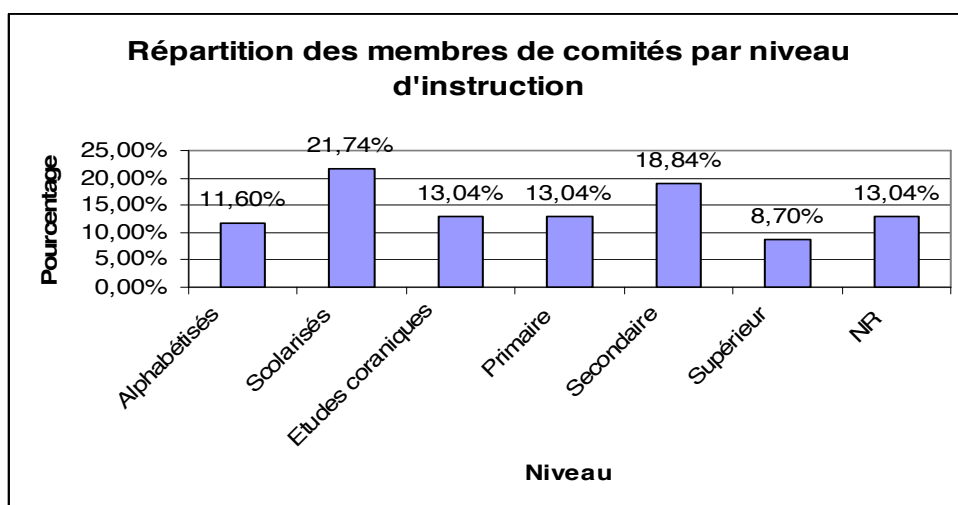


La participation de la population : Le fonctionnement des comités permet de résoudre les problèmes de l'école, des points d'eau et des formations sanitaires car il symbolise la contribution aussi bien physique, matérielle que financière de la population. A titre d'exemple les comités de gestion des neuf infrastructures des points d'eau de Tillabéry disposent de comptes bancaires au niveau des institutions financières de la commune. Les fonds épargnés servent à l'entretien courant et à la réparation des ouvrages.

L'amélioration de la gestion des services sociaux de base : Les organes communautaires de gestion ont permis une prise de conscience et une participation massive (notamment des femmes) à la fourniture des services sociaux et à l'appropriation des infrastructures par les communautés.

Le fort taux de personnes alphabétisées au sein des Comités de Gestion : Le graphique 4 ci-dessous montre qu'une forte proportion des membres des comités de gestion a un niveau d'instruction acceptable permettant de tenir les documents de gestion des infrastructures.

Graphique 4 : Niveaux de formation des conseillers communaux au Niger



Les COGES, AUE et CGE sont un cadre d'information des populations à la base : Les populations s'intéressent assez bien aux activités des COGES et CGE car les réunions des organes et les assemblées générales de restitution qu'organisent ces comités constituent des cadres d'information du citoyen sur la problématique de l'offre de service des secteurs sociaux de base. C'est aussi à cette occasion que des problèmes ponctuels liés à la gestion de ces trois (3) secteurs sociaux de base sont évoqués et débattus.

La proximité des services sociaux : Durant la période 2004-2009, plusieurs partenaires techniques et financiers ont réalisé de nombreuses infrastructures (écoles, CSI et points d'eau) dans les différents villages de ces communes dans le cadre de leur appui à la décentralisation. La décentralisation a non seulement rapproché les services sociaux de base de la population mais aussi favorisé l'implication et la responsabilisation des bénéficiaires à la planification et l'implantation des infrastructures.

La satisfaction des utilisateurs : Tous les acteurs déclarent être assez satisfaits du fonctionnement des comités car ils ont permis l'amélioration de l'offre de service dans les secteurs sociaux de base, l'augmentation des infrastructures, la gratuité des soins et/ou la faiblesse des coûts. Les COGES ou CGE fonctionnent normalement (87,24% des réponses) et rendent compte de leur activité à l'occasion des assises statutaires.

Une démocratie interne : Les comités ont été mis en place par les populations elles-mêmes soit à l'issue d'élections publiques ou par consensus. Les décisions des comités sont prises de manière collégiale car chaque membre exprime librement ses opinions. Les sessions servent également de tribunes pour régler les conflits internes aux comités ou même ceux opposant ces derniers aux communautés.

Le changement de comportements : La participation de la population à la gestion de l'offre des services a créé une prise de conscience perceptible quant à la nécessité d'améliorer les conditions de travail des enseignants, la fréquentation scolaire et les résultats scolaires. Le changement est aussi manifeste dans le secteur de la santé dont l'ensemble des COGES disent contribuer à l'identification des besoins, la planification, l'évaluation des activités et la gestion des médicaments.

Le développement d'une synergie d'actions : L'étude fait ressortir une synergie d'actions non seulement entre les communes elles-mêmes mais aussi entre les différents comités de gestion. En effet, dans la région de Zinder, l'intercommunalité a permis à quatre communes rurales à savoir Kantché, Icharnawa, Garagoumsa et Droum d'exploiter et de gérer en commun et de manière optimale les ressources naturelles de la forêt classée de Takéita. Cette synergie d'actions entre les communes est également mise en œuvre dans la gestion du personnel. En effet, les trois communes du département de Matameye (Kantché, Icharnawa et Daoutché) se partagent en commun deux agents municipaux : le secrétaire général et le receveur municipal. Toujours dans la région de Zinder, les communes de Gouré et de Guidigir se partagent les services d'un receveur municipal. C'est aussi le cas des Communes rurales de Chadakori et de Saye Sabuwa, dans la région de Maradi, qui ont un secrétaire municipal en partage.

Il existe aussi une synergie entre les comités de gestion pour une participation physique des populations dans les actions d'intérêt commun. Ces derniers échangent des expériences dans la manière de gérer leur structure.

L'intervention d'autres acteurs : Sur le terrain on note plusieurs autres acteurs qui interviennent pour améliorer les services sociaux à la base. Les partenaires techniques et financiers (PTF) dont le système des Nations Unies et la coopération bilatérale et les

Organisations Non Gouvernementales (ONG) sont les principaux intervenants. Ces acteurs mettent d'importantes ressources à la disposition des communes et des communautés.

L'enquête fait ressortir que l'implication de ces acteurs a engendré l'amélioration de la gestion, la participation massive de la population (notamment des femmes aux activités des formations sanitaires), l'entretien des infrastructures, le rassemblement des populations autour d'un même idéal pour leur mieux-être.

5.3.2. Les Contraintes

La satisfaction des différents acteurs ne doit pas cacher les difficultés qui assaillent la décentralisation des services sociaux de base. En effet, l'analyse des données collectées au niveau des six communes montre plusieurs types de goulots d'étranglements qui ralentissent l'effectivité du processus. On peut les classer en deux catégories : les difficultés d'ordre institutionnelles et celles qui sont structurelles liées au fonctionnement des structures mises en place.

5.3.2.1. Les contraintes institutionnelles

Plusieurs difficultés institutionnelles entravent la décentralisation des services sociaux de base. Il s'agit notamment de :

- L'insuffisante application des textes législatifs et réglementaires régissant les trois secteurs est faible à tous les niveaux. Une des principales causes est l'ignorance des membres des comités (seuls 42% des interviewés disent les connaître). Cette méconnaissance peut expliquer la timidité de la synergie entre les différents comités.
- L'inachèvement de la déconcentration des services étatiques prive les collectivités des compétences techniques dont elles ont besoin. Même l'Éducation et la Santé qui sont les plus déconcentrés, le niveau central décide de l'utilisation des ressources humaines et de l'affectation des ressources financières et matérielles. En effet, les enseignants, les personnels soignants et l'encadrement sont toujours à la charge de l'État.

- La jeunesse du processus de décentralisation car les conseillers municipaux sont à leur première mandature limitant toute conclusion hâtive sur cette expérience et le modèle de gestion qui la sous-tend.
- La nature étriquée des compétences transférées aux collectivités qui fait que l'État reste le principal acteur politique confinant les structures décentralisées dans l'exécution des actions dans le sillage des décisions du niveau central avec une légère marge pour d'infimes adaptations aux réalités locales.

L'étude met en évidence les frustrations des populations face à la baisse de la qualité des soins de santé en raison du manque d'application des agents et de l'insuffisance des produits pour cause de non remboursement des charges liées aux décisions politiques liées au recouvrement des coûts. En ville les malades se trouvent dans l'obligation d'aller dans les centres de soins privés pour se faire soigner afin d'éviter le mauvais accueil des agents de l'État. En matière d'éducation les problèmes ont pour noms l'absentéisme des contractuels, les effectifs pléthoriques et l'insuffisance des salles de classe.

5.3.2.2. Les contraintes structurelles

Pour l'essentiel, ces difficultés sont liées au fonctionnement des COGES et autres structures de gestion des services sociaux de base. L'enquête de terrain relève les points suivants:

- La faible capacité financière des communes qui limite leurs interventions dans les secteurs sociaux, situation compliquée par le manque d'appui de l'État en dépit des dispositions de la loi 2002-17 du 11 juin 2002 qui prévoyait la création d'un fonds d'appui à la décentralisation et d'un Fonds de péréquation. De l'installation des communes en 2005 à nos jours, celles-ci n'ont bénéficié d'aucun appui financier direct de l'État quand bien même des inscriptions budgétaires ont été faites au titre des exercices 2005, 2006 et 2008.

Dans ces conditions il est compréhensible que les usagers et les membres des organes communautaires de participation soient déçus de l'apport des conseils communaux à la fourniture des services sociaux de base et que les exécutifs des collectivités soient

réticents à communiquer les montants des inscriptions budgétaires pour tel ou tel secteur. Le tableau 8 ci-dessous illustre la faiblesse des réalisations budgétaires des communes à travers les inscriptions et les taux d'exécution au titre de l'année 2008, fonctionnement et investissement compris.

Tableau 8 : Budget 2008 des trois secteurs dans les communes visités au Niger

Commune	Budget de la commune	Inscription au profit des trois secteurs	Pourcentage par rapport au budget	Exécution	Pourcentage
Tillabéry	188404289F	40.182.950F	21,32%	11.765.252F	29,27%
Kantché	20722000F	1.970.000F	9,50%	721.268F	36,61%
Maradi I	138 841 694F	12 369 201F	8,90%	5 948 940f	48,09%
Chadakori	37 574 800F	2.400.000F	6,38%	00F	00%
Gouré	143.271.268F	25.407.827F	17,73%	13.416.799F	52,40%
Torodi	Non parvenu				

Sur la base de ces chiffres on peut être tentés de dire que les responsables des communes visitées ne donnent pas la priorité aux secteurs sociaux. En fait, il faut relativiser en soulignant que le nœud gordien de la question est la faiblesse du recouvrement.

- L'insuffisante qualification des ressources humaines est un véritable goulot d'étranglement au bon fonctionnement des structures communautaires de participation. Les comités de gestion qui ont en leur sein des techniciens compétents sont rares. Ce tableau est assombri par l'insuffisance de l'accompagnement et ou encadrement de l'État. Les sessions de formation organisées au profit des membres des bureaux des comités sont loin de répondre au besoin de compétences nécessaires pour la bonne marche des COGES.

C'est le lieu de souligner l'incidence de l'analphabétisme d'un nombre assez important des élus locaux (1 376 sur 3 132 soit 43,93% des conseillers issus des premières élections

locales) qui constitue un facteur de blocage non seulement dans la gestion de la commune mais aussi la bonne marche des structures de gestion des services sociaux de base. Quand on ajoute à cela la faible maîtrise du français, langue de travail de l'administration du Niger, la question de la formation prend toute son importance. Le pourcentage national des élus locaux analphabètes cache bien entendu des disparités régionales --66,23% à Diffa, 51,39% à Maradi, 44,95% à Dosso et 42,50% à Tahoua--. Le conseil de la Communauté urbaine de Niamey, la capitale du pays, enregistrait la plus faible proportion d'analphabètes (18,85%) secondé par les régions de Zinder (37,70%) et Agadez (39,78%).

Certes, l'enquête fait ressortir une forte présence d'anciens élèves dans les différents comités de gestion des communes visitées dans le cadre de l'étude, mais les responsables administratifs ont noté que ces derniers ne mettent pas en valeur leurs compétences en alphabétisme en raison de la déperdition consécutive au manque d'opportunités d'utilisation.

- La pauvreté des populations des sites visités, à l'image de l'ensemble de la population du Niger, notamment celles des zones rurales, rend très souvent difficile la prise en charge de tous les frais liés à l'éducation, à la santé et à l'eau. Un autre défi lié à ce facteur est le principe du bénévolat.

En effet, les membres des comités de gestion ne sont pas rémunérés pour le travail qu'ils font, d'où leur démotivation voire le découragement de plus d'un membre. Malgré ces risques, les responsables administratifs pensent que, dans l'ensemble, les animateurs des comités sont prêts à continuer leurs efforts pour l'honneur qu'ils en tirent.

Le fonctionnement des organes varie selon (i) l'ancienneté (Tillabéry), (ii) l'héritage des services techniques des départements (Commune I de Maradi et Gouré) et (iii) l'expérience des maires. Mais de manière générale, les rapports des missions exploratoires du HCME, corroborés par les conclusions des missions du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, font état d'une forte tendance à la politisation de la gestion municipale. L'esprit partisan prend généralement le pas sur les considérations administratives et managériales. La commune est plus perçue comme une arène politique qu'un espace de développement, d'où l'insuffisance de la mutualisation des réflexions autour des questions d'intérêt général. Dans un tel contexte, la production et la livraison des services publics

restent soumises aux aléas des enjeux politiques. Une note interne du ministère de l'intérieur et de la décentralisation indique qu'une quarantaine de maires (15% environ) ont été suspendus au 20 septembre 2008, par délibérations prises à une majorité de 2/3 des conseils municipaux.

- L'insuffisance de la synergie entre les comités communautaires de gestion et les responsables communaux ressort clairement des données sur fond de manque de confiance des premiers vis-à-vis des seconds. La traduction factuelle de cette faiblesse est l'incapacité de plusieurs communes à faire face à leurs fonctions d'édilité (activités de première installation et organisation des services) et assurer leur fonctionnement quotidien.
- Les biais observés dans la mise en place des structures de gestion sont aussi une des causes de leur insuffisante performance selon les répondants et des études antérieures.

Cet extrait du document du programme de développement sanitaire (PDS) 2005-2010 illustre bien ces propos : «... les structures communautaires sont souvent dirigées par des élites locales dont certains appartiennent aux couches aristocratiques. Jouant le rôle d'interface entre le village et les appareils administratifs (le CSI, le district, la sous-préfecture, etc.), ils sont choisis le plus souvent selon un système de cooptation. ». Dans le cadre d'une étude sur la fonctionnalité des COGES le cabinet d'étude Bozari relève que les mandats ne sont pas respectés avec plus du 1/3 des bureaux en activité plusieurs années après la fin de leurs termes.

- La mauvaise gestion des fonds du recouvrement des coûts qui sont détournés en raison de la faiblesse du contrôle interne.

Les commissaires aux comptes font leur travail dans à peine 17% des CSI. En fait, un bon nombre d'entre eux sont illettrés et les alphabètes ne sont pas formés pour la tâche.

5.4. Le Mali

L'équipe du Mali a fait une présentation très détaillée que nous avons du résumer.

5.4.1. Caractéristiques des enquêtés

Le tableau 9 ci-dessous présente les caractéristiques sociodémographiques des 686 enquêtés répartis en huit (8) catégories.

Tableau 9 : Répartition des acteurs rencontrés par catégorie

Catégories	Acteurs rencontrés		Dont femmes	Milieux	
	Nombre	%		Rural	Urbain
bénéficiaires	297	43,29	142	187	110
Acteurs éducation	211	30,79	18	137	74
Acteurs santé	59	08,60	10	34	25
Acteurs eau	31	04,51	08	09	22
Conseillers	29	04,22	05	15	14
Acteurs ONG	24	03,49	00	14	10
Cadres centraux	21	03,06	03	00	21
Agents techniques	14	02,04	00	11	03
Total	686	100	186	407	279

L'enquête a touché plus de femmes dans les communes urbaines de Kayes et Bamako avec respectivement 40,50% et 38,46 des personnes rencontrées. La ville de Sikasso (32,35%) est à cheval entre les communes urbaines et rurales. Les proportions des femmes dans ces dernières étaient de 20% à Koro, 20,54% à Montougoula et 27,58% à Pélégana. Du point de vue de l'âge, la tranche des 36 à 45 ans prédomine (27,98% de l'ensemble de l'échantillon) suivie de celle de 46 à 55 ans (26,23%). Relativement au statut matrimonial, on relève 566 personnes (82,50%) mariées contre seulement 120 célibataires (17,50%). Il est également ressorti des données démographiques que 190 personnes (27,69%) dont 52 femmes ont étudié jusqu'au secondaire et que 159 autres (23,17%) dont 50 femmes, tous des ruraux, n'ont pas été scolarisées. Ils sont 131 enquêtés (19,09%) dont 14 femmes à avoir le niveau de l'enseignement supérieur. Les autres ont des niveaux d'alphabétisme faibles.

5.4.2. Présentation, analyse et interprétation des résultats

5.4.2.1. Motivations pour la décentralisation au Mali

Parmi les raisons qui ont amené le Mali à aller vers la décentralisation on compte les recommandations de la Conférence nationale (319 occurrences), les exigences de la population (313 occurrences), la volonté politique (230 occurrences), l'influence extérieure

(144 occurrences), la rébellion avec 142 occurrences et enfin le retour au mode ancien (cité 74 fois). Le tableau suivant présente l'inventaire des facteurs cités par les enquêtés.

Tableau 10 : Fréquence des motivations citées par les enquêtés par sexe, zone et commune

Zone	Motivations Commune	Exigence populaire		Exigence de la rébellion		Conférence nationale		Volonté politique		Retour à la tradition		Influence extérieure	
		Total	Dont Femme	Total	Dont Femme	Total	Dont Femme	Total	Dont Femme	Total	Dont Femme	Total	Dont Femme
Rurale	Mountougoula	60	10	40	6	37	0	41	18	15	3	30	8
	Péléngana	44	8	13	4	55	8	38	20	10	0	26	1
	Koro	40	12	15	3	46	8	31	4	13	0	7	0
	Sous total	144	30	68	13	138	16	110	42	38	3	63	9
Urbain	Kayes	39	9	27	7	42	4	34	13	6	0	22	12
	Sikasso	30	8	11	5	42	10	24	13	8	0	15	3
	Commune 3	80	23	21	6	76	27	47	23	12	0	25	5
	Sous total	149	40	59	18	160	41	105	49	26	0	62	20
Centrale		20	3	15	1	21	3	15	2	10	1	19	3
Total		331	73	142	32	331	60	230	93	74	4	144	32

5.4.2.2. Effectivité des politiques de décentralisation au niveau des acteurs et du jeu local

La prise de textes réglementant la communalisation et le transfert des compétences aux conseils des différentes collectivités est le principal gage de l'effectivité de la décentralisation. Le nombre des enquêtés informés de l'existence des textes (531 sur 686, soit 77,40%) est un signe encourageant quant au bon fonctionnement des assemblées locales. Le second indicateur de l'effectivité de la décentralisation est l'adhésion des acteurs à tous les niveaux et des bénéficiaires des services sociaux de base (673 opinions favorables contre 4 défavorables (0,58%) et 9 sans opinion (1,31%). Les enquêtés affirment participer à la vie de leurs communes à travers, entre autres le vote, l'implication dans la gestion des affaires et l'investissement humain en cas de besoin. Le tableau qui suit dresse la liste des modes de participation cités par les interviewés. Mieux, les différents acteurs soulignent que les conseils communaux et structures locales de gestion ont pu assurer la continuité des services (625 sur 686 soit 91,10%).

Tableau 11 : Fréquence des modes de participation cités par les enquêtés par sexe, zone et commune

Zone	Modalité d'appui Commune	Vote			Gestion			Paiement des impôts et taxes			Conseils techniques			Sensibilisation			Travail		
		H	F	T ¹⁰	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Rurale	Muntugula	25	27	152	59	15	74	138	32	170	22	4	26	95	18	113	87	33	120
	Péléngana	93	21	114	45	13	58	77	20	97	18	3	21	59	17	76	56	24	80
	Koro	88	11	99	46	7	53	95	19	114	15	5	20	78	20	98	57	21	78
	Sous total	306	59	365	150	35	185	310	71	381	55	12	67	232	55	287	200	78	278
Urbaine	Kayes	65	26	91	25	17	42	73	13	86	24	2	26	48	10	58	39	30	69
	Sikasso	46	12	58	23	7	30	51	13	64	13	4	17	42	12	54	35	15	50
	Commune 3	87	28	115	22	19	41	65	33	98	25	18	43	54	27	81	21	40	61
	Sous total	198	66	264	70	43	113	189	59	248	62	24	86	144	49	193	95	85	180
Centrale		17	3	20	15	2	17	18	3	21	18	3	21	16	2	18	0	0	0
Total		521	128	649	235	80	315	517	133	650	135	39	174	392	106	498	295	163	458

5.4.2.3. Transfert des compétences et des ressources

Les compétences transférées au niveau local en matière d'éducation sont plus connues quand bien même le nombre des acteurs qui en sont bien informés est faible. Le degré d'effectivité de ces transferts peut être illustré par la proportion des 282 répondants qui connaissent les compétences en question (passable à moyen : 226 soit 80,14% contre 56 soit 19,86% qui sont bien informés). Les compétences transférées en matière de santé sont maîtrisées par sept (5,98) des 117 acteurs concernés contre 110 qui estiment les connaître faiblement à moyennement (94,02%). Des 88 répondants par rapport au secteur de l'eau, seuls trois (3,42%) ont une connaissance élevée des compétences dévolues à leurs organes contre 15 dont la connaissance est moyenne (17,04%) et 70 qui sont peu informés (79,54%). Ces acteurs locaux disent que le transfert des infrastructures hydrauliques est effectif tout en précisant que les ressources humaines compétentes pour l'entretien et la gestion n'ont pas suivi.

¹⁰ H, F, T : Homme, Femme, Total

Dans les secteurs de l'éducation et de la santé les avis des acteurs sont partagés entre un transfert partiel et total pour le premier secteur contre un transfert partiel et l'absence de transfert pour le second. Relativement aux transferts des ressources humaines, les avis des acteurs à la base divergent de ceux des acteurs centraux. Ils convergent plus pour ce qui est de l'ineffectivité du transfert des ressources financières. Le secteur de la santé est en retard sur tous les plans même s'il faut noter un pas significatif fait en matière d'infrastructures.

5.4.2.4. Mise en œuvre des compétences transférées

Pour savoir si les compétences transférées sont effectivement exercées, l'équipe de recherche s'est intéressée à l'effectivité de leur exercice, à la présence de personnels compétents par secteur, à la fonctionnalité des organes de gestion, au contrôle de légalité et au contrôle citoyen. Le tableau qui suit indique que l'effectivité de l'exercice des compétences transférées en matière d'éducation est plus avérée en matière de gestion de l'enseignement fondamental, notamment l'organisation des examens et la construction des infrastructures. Soulignons que quatre compétences transférées ne figurent pas sur la liste -élaboration (i) des curricula spécifiques, (ii) de stratégies locales pour la scolarisation, et (iii) de la carte scolaire, gestion du personnel mis à leur disposition--.

Tableau 12 : Fréquence des compétences exercées par les enquêtés au Mali (Education)

Niveau			Rural				Urbain				Total
Secteur	Compétences	Sexe	Muntugula	Pélégana	Koro	Total	Kayes	Sikasso	Bamako3	Total	
Secteur de l'éducation	Elaboration du plan de développement éducatif	H	63	30	42	135	19	16	35	70	205
		F	2	1	2	5	3	0	7	10	15
		T	65	31	44	140	22	16	32	80	220
	Construction, équipement et entretien du 1 ^{er} Cycle	H	70	33	45	148	20	18	37	75	223
		F	3	2	3	8	4	0	9	13	31
		T	73	35	48	156	24	18	46	88	254
	Gestion du 1 ^{er} Cycle	H	72	35	47	154	21	19	37	77	245
		F	3	3	3	9	5	0	9	14	25
		T	75	38	50	163	26	19	46	91	270
		H	34	17	25	76	12	10	28	50	126

	Construction et gestion des CED	F	1	2	1	4	2	0	5	7	11
		T	35	19	26	80	14	10	33	57	137
	Gestion et suivi des centres d'alphabétisation (CA)	H	23	12	14	49	11	9	18	38	87
		F	0	1	1	2	3	0	4	7	9
	Recrutement et gestion des enseignants 1 ^{er} Cycle	T	23	13	15	51	13	9	22	45	96
		H	69	32	43	144	20	18	37	75	219
		F	3	2	3	8	4	0	9	13	21
	Organisation et prise en charge des examens 1 ^{er} Cycle	T	72	34	46	152	24	18	46	88	240
		H	72	35	47	154	21	19	37	77	245
		F	3	3	3	9	5	0	9	14	25
	Participation aux salaires des écoles communautaires	T	75	38	50	163	26	19	46	91	270
		H	20	10	15	45	9	7	13	29	74
F		1	2	1	4	2	0	4	5	9	
Production de statistique scolaires 1 ^{er} Cycle	T	21	12	16	49	11	7	17	34	83	
	H	0	0	0	0	6	5	20	31	31	
	F	0	0	0	0	0	0	5	5	5	
Création, ouverture, gestion et suivi des écoles préscolaires	T	0	0	0	0	6	5	25	36	36	
	H	0	0	0	0	3	6	17	26	26	
	F	0	0	0	0	2	0	4	6	6	
Organisation et fonctionnement des cantines scolaires	T	0	0	0	0	5	6	21	32	32	
	H	53	17	20	90	0	0	0	0	90	
	F	3	2	2	7	0	0	0	0	7	
Production de rapports annuels sur les CA et CED	T	56	19	22	97	0	0	0	0	97	
	H	5	3	5	13	6	4	7	17	30	
	F	0	0	0	0	2	0	3	5	5	
		T	5	3	5	13	8	4	10	22	35

En matière de santé les compétences exercées se limitent à l'élaboration du plan de développement sanitaire et à la signature de convention avec les ASACO ainsi qu'au suivi de la prestation de ces dernières. Les acteurs ont également mentionné l'entretien de l'hygiène et de la salubrité des établissements. Les acteurs locaux n'ont pas fait cas de certaines compétences qui leur reviennent comme (i) le suivi de la transmission effective des informations sanitaires y compris les données financières, (ii) l'élaboration de la carte

sanitaire de la commune, (iii) la lutte contre la vente illicite des médicaments et (iv) la lutte contre les épidémies et catastrophes.

Dans le secteur de l'eau, les répondants ont dit participé à l'élaboration du plan de développement communal d'hydraulique rurale et urbaine ainsi qu'à la réalisation et l'équipement des infrastructures en eau potable. Ils assurent également le contrôle et le suivi des structures agréées pour la gestion des infrastructures. Il est à noter que seuls les enquêtés de la commune III de Bamako et ceux des communes rurales de Péléngana et de Koro ont affirmé exercer toutes les compétences transférées en matière d'hydraulique.

Une chose est de transférer les compétences et une autre de les assumer. Pour vérifier si les compétences sont assumées, les chercheurs ont tenu à s'assurer de la fonctionnalité des organes. Les données collectées par l'équipe du Mali suggèrent que les Conseils communaux et leurs exécutifs, les commissions de travail desdits conseils et les comités de gestion des trois secteurs au centre de la présente étude tiennent leurs assises ordinaires et même des sessions extraordinaires, et les délibérations sont consignées dans des procès verbaux. C'est ce qui ressort des témoignages de 461 personnes sur les 665 interrogées (69,32%) en ce qui concerne les sessions ordinaires et 223 répondants pour les sessions extraordinaires. Les actes posés par les conseils sont régulièrement soumis au contrôle des instances de tutelle pour leur conformité à la loi. Les acteurs déplorent, cependant, l'absence du contrôle citoyen qui n'est mentionné que par 43 des 117 acteurs à la base de la commune III du District de Bamako.

5.4.2.5 Synergie entre structures communautaires de mise en œuvre

Pour que les communautés tirent un meilleur parti de la décentralisation, il est important que les différents acteurs coordonnent leurs activités afin d'optimiser l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles. Le protocole de l'étude a prévu de mesurer le degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles. Il faut dire que les mécanismes créés à cet effet ont prévu des cadres comme le plan de développement socio-économique et culturel de la commune (PDSEC), le plan de développement éducatif de la commune (PDECOM), le plan de développement sanitaire de la commune (PDSC), le plan communal de développement de

l'hydraulique rurale et urbaine (PCDHRU) et des cadres de concertation entre les acteurs ainsi que des instances d'arbitrage, de régulation et de règlement des conflits.

L'existence des différents outils a été constatée par les enquêteurs dans toutes les communes visitées à l'exception du plan communal de développement de l'hydraulique rurale et urbaine qui n'a été attesté que dans la commune de Koro. La mise en place des cadres de concertation est signalée par 600 des 686 enquêtés (87,46%) alors que 61 personnes (8,89%) ont affirmé le contraire. Les relations de travail entre les conseils communaux, d'une part, les autorités de tutelle et les services techniques, d'autre part, ainsi que celles qui existent entre les conseils communaux et les partenaires sont satisfaisantes à 97,67% et 73,27%, respectivement. Celles des conseils avec les bénéficiaires le sont moins au regard du nombre des interlocuteurs qui en sont satisfaits (39,74%). L'insatisfaction est également de mise au sujet de la collaboration entre les organes de gestion communautaire des trois secteurs avec 190 personnes sur 298 qui sont peu ou pas du tout satisfaites (63,76%), par contre les bénéficiaires sont satisfaits de leurs relations avec les comités de gestion (428 opinions favorables contre 166 défavorables).

5.4.2.6. Performance de la mise en œuvre des politiques sectorielles

Dans quelle mesure est-ce que la mise en œuvre des politiques sectorielles est performante du point de vue de l'utilisateur. En réponse à cette question les acteurs de la décentralisation au Mali estiment que l'intégration favorise l'efficacité du pilotage des politiques sectorielles au niveau local aux dires de 264 répondants sur 351 (17 répondants très satisfaits, 144 satisfaits et 103 assez satisfaites) contre 29 personnes qui sont peu satisfaites. Les 52 autres ne se sont pas prononcées.

En regard avec les réalisations budgétaires, il a été demandé aux acteurs interrogés d'apprécier les degrés d'atteinte des indicateurs clés de chaque secteur social de base. Le tableau qui suit montre que c'est dans le secteur de l'éducation que le plus de progrès a été fait vers l'atteinte des indicateurs. Les niveaux de réalisation en matière de santé sont moins satisfaisants même s'ils dépassent ceux du secteur de l'eau.

Tableau 13 : Degré d'atteinte des indicateurs clés au Mali

Secteur	Degré d'atteinte		Pas du tout atteints			Peu atteints			+ ou - atteints			Atteints			Sans opinions			Total			
	Niveau	Communes	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T	
Education	Rural	Mountougoula	8	0	8	29	1	30	14	1	15	7	0	7	14	1	15	72	3	75	
		Pélégana	4	0	4	13	2	15	9	0	9	4	0	4	5	1	6	35	3	38	
		Koro	5	0	5	18	2	20	11	0	11	5	0	5	8	1	9	47	3	50	
		Sous total	17	0	17	60	5	65	34	1	35	16	0	16	27	3	30	154	9	163	
	Urbain	Kayes	1	0	1	4	1	5	7	3	10	7	1	8	2	0	2	21	5	26	
		Sikasso	0	0	0	2	0	2	10	0	10	5	0	5	2	0	2	19	0	19	
		Commune III	0	0	0	2	1	3	13	3	16	20	4	24	2	1	3	37	9	46	
		Sous total	1	0	1	8	2	10	30	6	36	32	5	37	6	1	7	77	14	91	
	Central		0	0	0	0	0	0	10	1	11	4	1	5	0	0	0	14	2	16	
	Total		18	0	18	68	7	75	74	8	82	52	6	58	33	4	37	245	25	270	
	Santé	Rural	Mountougoula	4	1	5	7	2	9	7	0	7	3	0	3	3	0	3	24	3	27
			Pélégana	2	1	3	6	1	7	3	0	3	1	0	1	2	0	2	14	2	16
			Koro	2	0	2	5	1	6	5	0	5	2	0	2	2	0	2	16	1	17
Sous total			8	2	10	18	4	22	15	0	15	6	0	6	7	0	7	54	6	60	
Urbain		Kayes	0	0	0	4	1	5	2	1	3	3	1	4	1	0	1	10	3	13	
		Sikasso	0	0	0	5	1	6	1	0	1	3	1	4	1	0	1	10	2	12	
		Commune III	0	0	0	0	0	0	3	2	5	9	2	11	1	0	1	13	4	17	
		Sous total	0	0	0	9	2	11	6	3	9	15	4	19	3	0	3	33	9	42	
Central			0	0	0	10	2	12	3	0	3	0	0	0	0	0	0	13	2	15	
Total			8	2	10	37	8	45	24	3	27	21	4	25	10	0	10	100	17	117	
Eau	Rural	Mountougoula	4	0	4	2	0	2	0	0	0	0	0	3	0	3	9	0	9		
		Pélégana	8	0	8	2	0	2	0	0	0	0	0	3	1	4	13	1	14		
		Koro	5	0	5	3	0	3	1	0	1	0	0	2	1	3	11	1	12		
		Sous total	17	0	17	7	0	7	1	0	1	0	0	8	2	10	33	2	35		
	Urbain	Kayes	3	2	5	4	1	5	1	0	1	0	0	2	1	3	10	4	14		
		Sikasso	4	1	5	3	0	3	1	0	1	0	0	2	1	3	10	2	12		
		Commune III	0	0	0	1	1	2	3	2	5	2	1	3	2	1	3	8	5	13	
		Sous total	7	3	10	8	2	10	4	2	6	2	1	3	6	3	9	28	11	39	
	Central		6	0	6	7	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	1	14	
	Total		30	3	33	22	3	25	5	2	7	2	1	3	14	5	19	74	14	88	

5.4.2.7. Décentralisation et accès aux services sociaux de base

En quoi est-ce que la politique de décentralisation a facilité l'accès des populations aux services sociaux de base ? La question a été posée aux membres des comités de gestion et aux bénéficiaires. Ils argumentent que l'existence des commissions chargées de chaque secteur au niveau du conseil communal, et la formation des élus et membres des comités de gestion leur donnent l'occasion de participer à l'identification des priorités qui sont consignées dans les plans de développement communaux. Ces derniers alimentent les documents de politiques élaborés par le gouvernement. En tout état de cause, les acteurs locaux concernés soutiennent que leur représentation dans les exécutifs communaux et les comités de gestion a eu pour effet la multiplication des écoles et centres de santé communautaires. Mieux, ils ont le sentiment de compter dans le suivi et l'évaluation des interventions faites dans leurs milieux même si des améliorations sont encore nécessaires pour une plus grande satisfaction. C'est surtout l'insuffisante implication dans le contrôle qui fait grincer les dents, ce qui corrobore les réponses relatives à l'absence quasi-totale du contrôle citoyen.

Cet état de fait peut trouver sa source dans le manque de compétences techniques au niveau local encore que l'on peut rétorquer que la solution à ce déficit se trouve justement dans la participation communautaire au suivi et à l'évaluation en ce sens qu'elle va susciter la demande de compétence. Une telle communication permettra au moins de faciliter le dialogue entre les techniciens et les leaders locaux.

5.4.2.8. Politiques de décentralisation et émergence d'un leadership féminin

Au-delà des dispositions contenues dans les textes (cf. article 2 de la Constitution et décret n°02-313/PRM du 4 juin 2002) est-ce que la mise en place des structures communautaires de participation a favorisé l'émergence d'un leadership féminin ? L'exploitation des plans communaux de développement indique que ces derniers comportent des aspects spécifiques se rapportant à la prise en charge des femmes et des personnes vulnérables. Cependant, la représentation des femmes au sein des conseils communaux est relativement faible (30 sur 186, soit 6,98%) et leur présence au sein des exécutifs est encore plus insignifiante avec deux femmes dans les bureaux de deux communes rurales. Il

est intéressant de noter que les trois communes urbaines qui comptent plus de femmes conseillères (21 sur les 30) n'ont pas investi une seule dans leurs exécutifs. Il est encore plus anormal de constater que les comités de gestion des établissements scolaires ne comptent que 11 femmes sur 86 membres (12,79) dans les six communes de l'échantillon. Elles sont dix parmi les 42 membres (23,81%) des comités de gestion des centres de santé. Les structures communautaires de gestion de l'eau sont quasi inexistantes avec seulement deux communes rurales qui en disposent pour un total de six membres dont aucune femme.

La sous représentation des femmes serait due à des raisons socioculturelles, la discrimination et la méconnaissance de leurs droits. Certains interlocuteurs avancent que les femmes se rétractent parce qu'elles ont peur de ne pas tenir parole. Le non dit de la liste pourrait être la lutte des hommes pour les avantages directs ou indirects que procure la position de conseiller ou membre de comité de gestion. Soulignons que les acteurs, tous sexes confondus, reconnaissent que les femmes font preuve d'engagement dans les activités communautaires.

5.4.3. Difficultés rencontrées dans le processus de la décentralisation

Trois difficultés principales surgissent de la lecture des documents consultés, des résultats des entretiens et des questionnaires. Il s'agit des difficultés liées au cadre juridique, c'est-à-dire aux textes législatifs et réglementaires, des difficultés liées aux ressources matérielles, humaines ou financières et celles liées au manque d'information, un facteur qui entrave l'implication des populations à la prise de décision.

Les textes sont très nombreux et produits en langue française avec un niveau pas accessible à tous. La question des ressources, notamment humaines et financières, a été largement évoquée par les différents acteurs pour déplorer l'ambivalence de l'attitude du gouvernement central qui confie des missions à des collectivités sans leur donner les moyens requis. Or sans des ressources humaines qualifiées et en nombre suffisant, rien de solide ne peut être construit. Pour avoir ces dernières il faut un minimum d'argent ne serait que pour permettre aux techniciens de travailler afin de générer d'avantage de ressources.

5.5. Sénégal

Le rapport du Sénégal présente les résultats par secteur de manière trop détaillée. La présente synthèse est le fruit de notre exploitation des données lorsqu'elles s'y prêtent.

Tableau 14 : Réponse de l'équipe sénégalaise aux huit questions

QUESTION 1 : La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	
Sous- Questions	Résultats
Existence de textes législatifs et réglementaires	Les textes sont pris (voir les lois du 22 mai 1996 et leurs décrets d'application) mais la décentralisation n'est pas effective car les moyens humains et financiers nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions qu'ils ont prévues n'ont pas suivi.
Modalités de participation des acteurs et bénéficiaires à décentralisation ?	La désignation du maire par la coalition politique au pouvoir rend difficile la mobilisation des adhérents des partis de l'opposition.
Existence de conflits et modes de leur résolution ?	Les conflits sont nombreux du fait du jeu politique. La loi du vote majoritaire est utilisée pour le règlement des conflits.
QUESTION 2 - Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	
Quelles sont les compétences transférées ?	Les transferts ont eu lieu dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, et de l'habitat et urbanisme.
Pourquoi les autres ne le sont pas ?	Les autres secteurs intéressent moins la population.
Quelles sont les ressources effectivement transférées ?	Les fonds de dotations pour le fonctionnement des organes.
Le transfert est-il total ou partiel ?	Le transfert est encore partiel car la décentralisation est encore en expérimentation.
Question 3 : Les compétences transférées sont-elles exercées ? Si oui, à quel degré de satisfaction ?	
Quel est le degré de mise en œuvre des compétences transférées?	Les Collectivités Locales exercent les compétences à elles transférées. Le Conseil régional entretient les collèges et lycées ; Les communes et les communautés entretiennent l'école élémentaire.
Les organes de Gestion sont - ils fonctionnels ?	Les Associations de Parents d'élèves paient les gardiens des écoles et s'occupent de leur propreté. Les Comités de Santé achètent les médicaments et paient le Personnel Communautaire. Le Comité de Gestion du forage assure le fonctionnement du moteur.
Les membres des organes locaux de gestion ont-ils été formés à l'exercice de leur	Les membres des organes de participation ne sont pas formés de façon systématique. Ils apprennent sur le tas.

mission ?	
Existe-t-il un organe de contrôle citoyen? si oui lequel ?	L'assemblée générale des membres et les organes de l'Etat assurent le contrôle.
Quel est le degré de satisfaction des acteurs ?	Les Comités de Gestion de forages, les Comités de Santé et les Associations de Parents d'Elèves s'acquittent, tant bien que mal, des charges qui leur sont confiées
Question 4: Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	
Existe-t-il des cadres de concertations ?	Les commissions de travail jouent le rôle de cadres de concertation.
Les cadres de concertation tiennent-ils régulièrement leurs sessions ordinaires ?	Les instances délibérantes se réunissent régulièrement. Les commissions non. Il n'existe pas de cadres de concertation et de contrôle citoyen où tous les acteurs concernés peuvent se rencontrer et construire ensemble une culture de la décentralisation.
La majorité des membres participent-ils aux sessions ?	Pas de données factuelles.
Y a-t-il un plan de développement communal ?	Non.
Question 5: Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation ? ¹¹	
Question 6: Y a-t-il synergie d'action entre les organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base (dans la perspective de la réduction des inégalités) ?	
Mesures prises pour faciliter l'accès des bénéficiaires aux (SSB) ?	L'étude de cas ne répond pas à cette question.
Question 7: En quoi les politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?	
Combien de conseillères y-t-il dans le conseil municipal ?	Il y a 19 Conseillères dans le Conseil Municipal de Mbour. Elles participent aux travaux.
Exercent-elles des responsabilités ?	A Mbour trois (03) femmes sont adjointes au Maire sur douze (12).
Quelles responsabilités occupent les femmes au sein des COGES ?	Aucune donnée factuelle concernant les structures communautaires de participation.
Question 8: Qu'est-ce qui a motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation ?	
Cette question n'a pas été adressée dans le rapport.	

¹¹ Le rapport ne répond pas à cette question 5.

5.6. Burkina Faso

Après la présentation des résultats, l'équipe du Burkina Faso a abordé l'analyse selon les quatre angles ci-après :

1. Observation de la décentralisation telle que vécue ;
2. Analyse des jeux de pouvoir ;
3. Identification des incohérences ;
4. Proposition d'axes de la décentralisation telle que voulue.

Cette analyse a été faite avec comme base le cadre conceptuel de l'étude qui combine (i) la théorie des champs de Pierre Bourdieu et (ii) la théorie du changement social.

5.6.1. La décentralisation telle que vécue

Les résultats de l'enquête terrain présentés plus haut et la revue de littérature permettent de procéder à l'analyse ci-dessous en ce qui concerne la décentralisation telle que vécue. La délicate question des motivations ayant conduit l'État à s'engager dans la décentralisation n'a pas été facile à décortiquer. Néanmoins, il ressort des différentes réponses des interlocuteurs les motifs :

- La volonté de l'État, selon ses animateurs, de trouver des solutions aux problèmes de développement en prenant en compte les charges qui sont les siennes et les dispositions des articles 143 et 144 de la Constitution. Ces mêmes sources n'ont pas manqué de faire état du contexte international et de la pression des bailleurs de fonds.
- Pour la majorité des représentants des services techniques déconcentrés, c'est surtout les pressions des bailleurs de fonds (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International) qui expliquent l'engagement du pays dans le processus de la décentralisation. Cela répond aussi aux besoins de l'État qui a trouvé là une opportunité de se décharger en partie sur les populations.
- La pression interne est aussi mentionnée ici et là dans la mesure où l'État prend l'exemple des organisations à la base et la demande de plus de démocratie. Toutefois, l'idée de groupes de pression organisés revendiquant cette formule ne semble pas connue des enquêtés au niveau central.
- L'exemple des projets et programmes qui ont expérimenté la décentralisation avec l'appui aux initiatives locales.
- L'acceptation d'une décision de fait du niveau central selon les leaders communautaires (chefs coutumiers et religieux, COGES, APE, AUE).

Cela dit, est-ce que la décentralisation est effective ? Oui, peut-on dire au regard de la prise des textes législatifs et réglementaires devant l'encadrer à l'instar des dispositions de la Constitution de Juin 1991, du Code Général des Collectivités Territoriales de 2004 et de la loi du 21 décembre 2009 portant modification de ce dernier. Aussi, les organes de mise en œuvre de la décentralisation ont été installés depuis les élections municipales de 1995, 2000 et 2006. Ces organes sont fonctionnels et essaient tant bien que mal de s'acquitter des missions à eux assignées par les différents textes en vigueur avec l'accompagnement de la tutelle malgré quelques difficultés.

Le transfert des compétences et des ressources date de mars 2009 et concerne quatre domaines (eau, éducation, santé, sport et loisirs) sur les onze (11) prévus par les textes. Cela veut dire que son application est partielle, l'État ayant opté pour une démarche progressive. Les infrastructures et autres ouvrages ont été transférés en ce qui concerne l'éducation de base, la santé et l'eau. Les ressources humaines le sont aussi en partie. En ce qui concerne les ressources financières, seul le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation a alloué une partie de son budget aux communes urbaines et à certaines communes rurales. Il faut dire qu'il y a des difficultés réelles à surmonter, notamment l'insuffisance de moyens et la faible capacité des acteurs locaux à assumer les différents aspects des tâches de gestion.

Qu'en est-il de l'exercice des compétences transférées ? Comme tout début, ce n'est pas aisé. Les conseils municipaux interviennent mais de manière encore timide dans le fonctionnement des services sociaux de base. Les domaines d'intervention sont l'achat de fournitures scolaires, le financement partiel des frais d'organisation des examens de fin d'année, la réhabilitation de certains locaux et la construction de nouvelles classes en ce qui concerne l'éducation. De même, la gestion administrative du personnel (enseignants en classe) est le fait de plus en plus des conseils municipaux. En matière de santé il s'agit de la sensibilisation des populations pour les séances de vaccinations, la réhabilitation d'infrastructures. Les interventions relatives au secteur de l'eau sont centrées sur la construction de forages.

Quel est le degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles ? Les cadres formels de concertation n'existent qu'au niveau des provinces. De l'avis des acteurs centraux, les cadres sont créés par les textes au niveau communal, mais ne sont encore fonctionnels. Des guides sont en cours d'élaboration pour bien organiser les rapports entre les acteurs au niveau communal. Certaines communes ont initié un cadre informel auquel ne participent pas les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles (COGES, APE, AME, AUE). Certains maires affirment ne rien contrôler dans ces structures.

Intégration des structures locales et performance de la mise en œuvre des politiques sectorielles : Nous indiquons au point 1.4. que les structures locales ne sont pas encore intégrées pour parler de la performance qui peut en résulter. On peut néanmoins mentionner quelques initiatives informelles par endroit --Latou dans la province de Koudougou et Arbolle dans celle du Passoré-- où les membres des COGES, des AUE, des APE et les autorités coutumières et religieuses se rencontrent de temps à autre pour prendre certaines mesures facilitant l'accès des populations aux services sociaux de base.

L'impact des politiques de décentralisation sur l'accès des communautés locales aux services sociaux de base peut se mesurer à l'aune de la contribution matérielle, financière et immatérielle (en communication, sensibilisation) des conseils municipaux pour l'amélioration de la fourniture desdits services. La contribution, certes encore faible, des communautés à la réalisation des ouvrages et à leur fonctionnement participe du même élan. Les témoignages des responsables techniques déconcentrés comme le chef de la Circonscription de l'Enseignement de Base de Bobo-Dioulasso 6 sont édifiants par rapport au rôle que jouent les APE, les AME, les COGES et les AUE dans l'accroissement de la performance des écoles.

Dans quelle mesure est-ce que les politiques de décentralisation ont favorisé l'émergence de leaders locaux favorables à la réduction des disparités de genre et la promotion de leaders femmes ? L'analyse des données permet de dire que les femmes sont représentées dans les conseils municipaux à proportion de 25 à 30% et elles occupent des postes de responsabilité dans les grandes villes -première ou deuxième adjointe au maire, présidente de commission--. Les femmes sont présentes dans les bureaux des structures communautaires de participation parfois à égalité avec les hommes. Enfin, le Burkina Faso vient de se doter d'une loi fixant un quota de 30% aux femmes dans les assemblées locales qui contribuera à renforcer cette présence.

5.6.2. L'analyse des jeux de pouvoir

Elle se fonde sur la théorie des champs de Pierre Bourdieu et la théorie du changement social. En effet Bourdieu considère que de nos jours le monde social est compartimenté en champs construits sur la base *«de la différenciation des activités sociales. [...] Ces champs sont dotés d'une autonomie relative envers la société prise dans son ensemble. Ils sont hiérarchisés et leur dynamique provient des luttes de compétition que se livrent les agents*

sociaux pour y occuper les positions dominantes. [Même si, comme les marxistes, il insiste sur la lutte entre les différents protagonistes sociaux], pour Bourdieu, les conflits ne se réduisent donc pas aux conflits entre classes sociales sur lesquels se centre l'analyse marxiste» (Wikipédia).

En fait, il est clair que la décentralisation a un enjeu pour tous les acteurs en ce sens qu'elle fait appel à la redistribution du pouvoir politique et économique. Chaque partie prenante l'appréhende selon son implication sur ses intérêts et les comportements sont modulés en conséquence. Pour les anciens détenteurs du pouvoir l'objectif sera la préservation des privilèges alors que les nouveaux prétendants viseront la conquête de marges supplémentaires. La nouvelle situation va contribuer à un changement social qui se traduira par la possibilité d'accès et d'exercice d'attributs jadis lointains. Avant que la nouvelle situation ne se stabilise des conflits inévitables vont naître et la recherche de solutions viables pour tous engendrera le progrès et une autre gouvernance. Que nous enseigne le processus de la décentralisation au Burkina Faso ?

5.6.2.1. La conquête et l'exercice du pouvoir local

La décentralisation étant avant tout un processus de développement de la démocratie à la base est mise en œuvre dans le cadre du multipartisme intégral (le pays compte plus de 130 partis politiques) qui implique les luttes partisans pour le contrôle des conseils municipaux. De par leur grand nombre, les formations politiques sont dans l'obligation de se regrouper autour de deux pôles majeurs que sont la majorité présidentielle et l'opposition, à l'image de la distribution du pouvoir au niveau national. Les campagnes électorales ont souvent donné lieu à des violences symboliques, voire même physiques, entre les deux camps.

Il ressort des données collectées qu'au moins 13 partis politiques sont représentés dans les conseils municipaux des six communes de l'échantillon. Mais les mairies sont toutes contrôlées par le parti majoritaire avec par endroits des crises sérieuses qui ont bloqué certains conseils municipaux au point où ces derniers ont été dissouts par les organes de régulation administrative et de nouvelles élections organisées (cas de la province du Boulgou). Le rapport de force conduit à des ententes électorales qui permettent à

certaines formations de placer leurs élus au poste d'adjoint. Dans ces cas de figure, la gestion courante des affaires provoque souvent des conflits ouverts entre les maires et leurs adjoints (voir le cas de la commune d'Arbollé). Une des causes de ces luttes de positionnement est le fait que les maires ne résident pas souvent dans le territoire de la collectivité et les adjoints finissent par ne pas accepter leur condition d'éternels intérimaires.

5.6.2.2. Les rapports avec la tutelle

Selon le code général des collectivités territoriales, le Haut Commissariat aux collectivités exerce la tutelle directe sur les communes. Cela n'est pas toujours bien compris ou accepté par certains maires. La tendance est de s'adresser directement au gouverneur de région ou au ministère. De même, certains n'attendent pas l'avis de la tutelle pour la mise en œuvre de leurs décisions comme le stipulent les textes. Des maires demandent parfois la suppression pure et simple des préfectures car ne voyant pas leur utilité. En fait, derrière ces velléités, il y a une question de légitimité entre un organe investi par le suffrage et un autre nommé par les instances supérieures de l'État dans un contexte où tous se réclament des mêmes sources d'autorité à savoir le parti.

5.6.2.3. Les rapports avec les services techniques déconcentrés

Les rapports entre les conseillers municipaux et les représentants des structures techniques déconcentrées ne sont pas toujours cordiaux en raison des incompréhensions nées des abus des uns à l'encontre des autres. L'insuffisance, voire, le manque de compétences techniques au sein des conseils rend difficile la communication entre les deux parties, chacune ayant le sentiment que l'autre veut lui imposer. Les techniciens qui avaient seuls la prérogative de prendre les décisions ont du mal à s'accommoder avec la nouvelle situation qui leur impose de négocier avec des non spécialistes.

5.6.2.4. Les rapports entre élus locaux et chefferie traditionnelle

Les rapports entre la chefferie traditionnelle et les élus locaux illustrent parfaitement la problématique des enjeux sociaux au cœur de la théorie des champs. La décentralisation en créant un nouveau centre de pouvoir issu du suffrage universel empiète sur le terrain des autorités traditionnelles investies d'un pouvoir acquis par la naissance. L'histoire et les rentes de l'exercice du pouvoir ont permis à la chefferie traditionnelle qui n'a pas en principe un statut particulier dans la République de se placer au centre de l'arène politique et de créer un syndicat sous l'appellation d'association pour défendre ses intérêts. Lorsque les textes leur interdisent d'être acteurs directs, ils adoptent la stratégie de contournement et font élire les membres de leurs familles --femmes, enfants, neveux-- qu'ils instrumentalisent pour régner par procuration. Dans tous les cas, leur ascendant social, moral ou politique sur la population leur permet de saboter le fonctionnement de la commune par personne interposée si les premières stratégies ne donnent pas les résultats escomptés. Le rapport de l'étude de cas donne beaucoup d'illustrations sur les capacités de nuisance des chefs traditionnels.

5.6.2.5. Les conflits de leadership au niveau communautaire

Des conflits sourds et même ouverts opposent un peu partout les conseillers municipaux aux membres des conseils villageois et autres structures de participation. Les conseillers tendent à se prévaloir de leur rôle de représentation pour contrôler les conseillers villageois et membres des comités de gestion des services sociaux de base.

5.6.2.6. Le changement social

La jeunesse de la décentralisation --une quinzaine d'années au Burkina Faso-- fait que tous les acteurs sont encore dans une phase d'apprentissage de la participation à la gestion des offres de services sociaux. Comme cet apprentissage de la démocratie à la base a lieu dans un contexte d'ignorance et d'insuffisance d'informations et de qualification, plus d'un acteur se fait gruger par les membres des groupes sociaux qui ont intérêt dans le maintien du statu quo. Pour de modiques gadgets ou même des convivialités de façade, les citoyens

acceptent de renoncer à leurs droits pour soutenir des causes qui ne sont pas les leurs. Mais tout n'est pas sombre car la pratique de la décentralisation commence à aider les populations à prendre conscience des enjeux et des rôles qui leur reviennent. Elles ne restent plus indifférentes à la gestion des ressources locales à la mobilisation desquelles elles ont contribué et exigent de plus en plus des comptes. Certaines communes ont connu des soulèvements populaires qui ont conduit à la destitution des maires pour gestion scandaleuse des ressources.

5.6.3. L'identification des incohérences

La pratique de la décentralisation telle que décrite et analysée plus haut, révèle des incohérences préjudiciables à son bon fonctionnement.

5.6.3.1. De la tutelle des communes

L'organisation administrative du territoire fait du département la circonscription administrative qui englobe le territoire d'une ou plusieurs communes. Or la tutelle administrative des communes est exercée par le Haut Commissaire de province dont le préfet est le représentant dans le département. Les maires ont tendance à traiter avec le Haut Commissaire en ignorant le niveau de la préfecture. Par ailleurs, les Hauts Commissariats et les départements sont dans un dénuement quasi-total tant en ressources financières qu'humaines, beaucoup de leurs agents ayant été transférés aux communes. Dans les communes à statut particulier de Bobo-Dioulasso et Ouagadougou, ces organes déconcentrés sont presque totalement éclipsés par les maires centraux ou même certains maires d'arrondissement qui détiennent les ressources. De plus, la tutelle financière de la commune est exercée par le Gouverneur de région. Cela ne manque pas de provoquer des confusions chez certains maires qui préfèrent s'adresser directement au Gouverneur et pour la tutelle administrative, et pour la tutelle financière.

5.6.3.2. Du transfert des ressources humaines

La philosophie de départ de la décentralisation était que les communautés de base devaient prendre en charge le recrutement et les traitements salariaux des agents de certains services transférés aux communes. Ce fut le cas des expériences des enseignants

communautaires au Mali et au Niger dont l'évaluation est loin d'être concluante pour la qualité de l'enseignement. Le Burkina Faso n'a pas emprunté ces voies, les partenaires sociaux que sont les syndicats s'étant aussi farouchement opposés à cette perspective. Le personnel continue donc d'être recruté et payé par l'Etat. Mais ce dernier transfère une partie de leur gestion administrative aux communes. Comme cela est ressorti plus haut, cela engendre des frustrations surtout que certains maires ont parfois une compréhension singulière de leurs prérogatives.

Il a été aussi fait cas de la discrimination entre les enseignants en classe et ceux dans les bureaux au niveau du suivi des carrières.

5.6.3.3. De la multiplication des structures communautaires

Le Burkina Faso n'a pas encore de comités de gestion des établissements scolaires fonctionnels. Les COGES sont en expérimentation dans la commune de Zorgho. La participation est assurée par les associations de parents d'élèves et les associations des mères éducatrices qui ont une longue tradition en la matière et on peut bien craindre que la mise en place des COGES ne pose un problème d'articulation avec les organisations déjà en place qui pourrait entraîner des confusions préjudiciables à la vie des écoles.

5.6.3.4. La non officialisation de certaines structures communautaires

La gestion de l'eau, notamment en ville et de plus en plus dans certains grands centres ruraux, est de la prérogative d'entreprises privées. Est-ce la raison pour laquelle les associations des usagers de l'eau ne sont pas encore reconnues ? Le représentant du Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques affirme qu'elles ne sont pas reconnues, mais elles sont mises en place et mènent, tant bien que mal, leurs activités un peu partout.

5.6.4. RECOMMANDATIONS

L'expérience de quinze années de pratiques de la décentralisation pour la majorité des communes urbaines et de trois années pour les communes rurales autorise les propositions ci-dessous pour l'amélioration de ce processus.

Les Hauts commissariats ont besoin de plus de moyens sur tous les plans pour un meilleur accomplissement de leurs missions dans ce cadre. Il est également utile de reconsidérer le rôle et la place des préfets dans la chaîne de commandement pour éviter les frustrations de leur part et les attitudes de défiance à leur endroit. Une relecture du code général des collectivités territoriales s'impose pour situer le rôle de chacun et corriger les impairs relevés au niveau des maires en raison de la double tutelle.

L'État a opté pour une communalisation progressive mais on a l'impression que son désengagement n'est pas progressif alors que le niveau de développement de la plupart des communes est très faible, ce qui signifie que l'administration centrale doit encore jouer son rôle de régulateur en soutenant les collectivités à maigres revenus.

L'accompagnement de la décentralisation signifie aussi l'intensification de la formation des acteurs à la base –élus locaux et agents des services déconcentrés– pour une meilleure compréhension des textes et la fluidification de leurs rapports. L'élaboration des programmes de formation doit prendre en compte le faible niveau de culture générale de nombreux élus locaux.

VI. Développements ultérieurs et perspectives

6.1. Développements ultérieurs

L'atelier de validation organisé les 21 et 22 novembre 2011 a servi de cadre pour compléter les informations relativement à l'évolution du processus dans les différents pays. C'est ainsi que la délégation camerounaise a signalé de nombreux aménagements introduits en 2010, quelques mois après l'enquête. La mesure la plus significative est la constitutionnalisation de la décentralisation qui a eu pour conséquences la multiplication du nombre des ministères (13) ayant transféré des compétences et la création du FEICOM, une banque des communes, dont les ressources proviennent du centime additionnel des communes (CAC). Notons cependant que malgré le principe qui veut qu'à chaque compétence transférée corresponde des ressources appropriées, le niveau de transfert est faible.

Le Mali enregistre une évolution significative du niveau de transfert des compétences, notamment dans le domaine de l'éducation, 18 contre 10 dans le domaine de la santé et

seulement 5 dans celui de l'eau. Sur le plan financier, la délégation malienne a signalé le versement par le gouvernement de quelques 128 070 946 668 francs au profit des communes entre 2001 et 2009. Le nouveau fait marquant est la mise en place d'une fonction publique des collectivités ce qui permet aux communes de renforcer leurs ressources humaines.

Au Burkina Faso, le niveau de financement du fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales Fonds Permanent pour le développement des Collectivités territoriales (cinq milliards de franc CFA) augure d'un renforcement certain des capacités financières des structures décentralisées au regard notamment des critères d'accès qui ont été édictés et portés à la connaissance des intéressés.

Au Niger c'est le schéma de la décentralisation qui a connu un aménagement notable avec le changement, en 2010, du statut des communautés urbaines comprenant des communes qui sont désormais des villes, administrées par des conseils élus et comprenant des arrondissements avec statut d'entités déconcentrées.

6.2. Perspectives

Les participants -notamment les élus et représentants des organisations à la base— demandent au ROCARE et au CRDI de vulgariser aussi largement que possible les résultats de cette recherche et de les appuyer en matière de renforcement des capacités.

Les six études de cas nous ont permis d'avoir une radiographie de la décentralisation et de comprendre que malgré son attrait, le processus est limité par:

- la faible déconcentration des ministères en charge des finances;
- Le fort taux d'analphabétisme des élus locaux et le peu d'attention accordée au renforcement des capacités;
- L'a jeunesse des expériences et l'amplitude des objectifs de l'étude.

Il semble important d'approfondir l'analyse en élargissant le champ et en focalisant davantage la réflexion sur l'impact de :

- La faible déconcentration des finances publiques;

- L'impréparation des acteurs locaux.

Le ROCARE et le CRDI gagneront à donner suite à ces préoccupations.

VII. CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS

7.1. Conclusion générale

De l'avis de l'écrasante majorité des acteurs interviewés, la décentralisation des services sociaux de base est effective avec certes des faiblesses ici et là du fait de l'histoire, de la culture et même de la géographie. Elle est traduite par la mise en place des organes communautaires, la prise en main par les populations des services sociaux de base et l'amélioration de la qualité des offres de service. Mais il existe plusieurs difficultés institutionnelles et structurelles qui constituent des freins à la pleine jouissance de ses avantages. Certains de ces obstacles sont inhérents à l'appropriation du processus dont les enjeux restent dans une certaine mesure méconnus des acteurs locaux. Nonobstant ces difficultés imputables au contexte d'une réforme qui est à ses débuts, on peut dire que l'avenir appartient aux communes au regard des changements qui pointent à l'horizon à l'instar de l'émergence d'un leadership féminin de plus en plus assertif et surtout des occurrences d'alternance démocratique à la tête des communes et autres organisations locales. Souvent ces évolutions sont antagoniques avec ce qui a cours au sommet de l'État.

Un des remèdes à ce déficit est la formation de tous les acteurs dans la mesure où le niveau de maturité démocratique et de gestion des communautés bénéficiaires a une dimension centrale dans la possibilité qu'ont les populations (1) d'exercer un contrôle citoyen sur les exécutifs locaux et même sur l'État central, (2) de veiller à ce que leurs droits soient respectés. Autrement, la décentralisation risque d'être un simple artifice au profit des élites locales et de leurs clients ou complices. En fait, dans bien des cas, les autorités administratives font partie du problème car plusieurs de ces responsables assimilent la décentralisation à une perte de leurs privilèges, formatés qu'ils sont que le commandement ne se partage pas.

L'effectivité de la décentralisation est également limitée par la méfiance ou la réticence de l'État central à allouer les ressources conséquentes au regard des compétences transférées. Ces défis devraient être relevés pour qu'on puisse parler de la viabilité du processus.

Il y a aussi des questions secondaires mais qui ont leur importance dans les luttes d'intérêts qui expliquent certaines décisions concernant les découpages. La synergie nécessaire pour des actions coordonnées, efficaces et efficientes est limitée par un fonctionnement en silo. Ce faisant, on met en œuvre, de fait, le principe de subsidiarité qui est une garantie imparable à la satisfaction des besoins des communautés de base. Il faut également déplorer le déficit en matière de participation et d'ouverture du leadership local à tous, dont les femmes, alors même que l'on parle de construction de la démocratie à la base.

Au total, il peut être répondu à la question centrale que les processus de décentralisation en cours ne permettent pas encore une intégration satisfaisante des acteurs et une synergie des actions suffisante en vue de favoriser un accès équitable aux services sociaux de base pour un développement cohérent de ces secteurs, la décentralisation étant à ses débuts. Il peut y avoir l'excuse des erreurs d'apprentissage qui peuvent être corrigées pour de meilleures performances.

7.2. Recommandations

Aux collectivités territoriales :

Privilégier la mobilisation des ressources endogènes pour le financement de leurs activités.

Utiliser les résultats pour appuyer la formulation des plans d'action.

Aux États : Lever les contraintes relatives aux textes et à l'allocation des ressources humaines et financières.

Au ROCARE :

Elaborer une brève synthèse des rapports nationaux et du rapport de synthèse pour s'en servir comme supports de vulgarisation des résultats en direction des décideurs.

Références bibliographiques

Aryee, J.R.A. (1995). *Governance and decentralization in Ghana: Retrospect and prospects*. Legon: University of Ghana.

BOISIER, Sergio (2004). "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente." in *Revista Eure* (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile.

BURGEAP, ministère de la Coopération et du Développement (Mars 1996) « Analyse du fonctionnement de systèmes de desserte en eau potable par postes autonomes ou bornes-fontaines : Etude de cas au Bénin, au Niger et en Guinée ». Rapport de synthèse.

Cabinet du Premier Ministre (2003). *Note sur la décentralisation*. Nouvelle imprimerie du Niger : Niamey, Niger.

Club du Sahel (juin 1995). *Compte rendu de la réunion Post-alphabétisation et décentralisation effective en milieu rural Ouest africain* : Paris, les 24 et 25 mars 1995.

Easton, Peter ; Belloncle, Guy ; Coulibaly, Chéibane ; Fass, Simon et Malam Moussa, Laouali (1997). *Décentralisation, autonomisation et construction des capacités locales au Sahel : Résultats de l'étude PADLOS-Education*. Rapport de consultation non publié.

Fozing, Innocent (2007). « La décentralisation au Cameroun : enjeux pour le financement public de l'éducation. » *Communication au séminaire du ROCARE sur l'étude transnationale sur la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre*. Bamako, Mali, février 2007.

Ghana, Republic of (1993). *From center to the grassroots*. Vol. III. Accra: Venus publications.

HILHORST, Théa et BALTISSEN, Gérard (2004). « La décentralisation au Mali : Du discours à la pratique. » Amsterdam : Edit. KIT, Bulletin 358 #2. 88 pages.

KASSIBO, Bréhima (éd., 1997), *La décentralisation au Mali. Etat des lieux*, APAD, Bulletin n° 14, 160 p.

KOURE, Alio (2006). « Programme hydraulique du Niger : Quelques éléments de référence. » Rapport de consultation non publié.

MALAM MOUSSA, Laouali (1997). *Décentralisation, autonomisation et construction des capacités locales au Sahel : Résultats de l'étude PADLOS-Education*

MARTHE, Mamadou Daouda et MALAM MOUSSA, Laouali (2007). 'La politique de décentralisation au Niger : Historique et état des lieux.' Papier préparé pour l'atelier du ROCARE sur la décentralisation organisé en février 2007 à Bamako.

MATCL/SG/DNCT-CADIS (2004). « Etude diagnostique pour l'élaboration d'un schéma national opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales. Rapport d'Etude. » Bamako, Mali, 72 pages.

Opare, J.A. and Egbenya, G.R.K., (2007). Report on transnational research on decentralization in West and Central Africa: Learning from local and intersectoral experiences. The case of Ghana

Ouattara, Soungalo (2007). *Gouvernance et liberté locale*. Kartala

Owusu, L., Owusu Bonsu, K., Opong, M.B. and Dogoli, W.Y. (2005). *Local Governance and Poverty Alleviation in Africa: Lessons of Experience. The Case of Ghana*. Tunis.

Rondinelli, D. A. (1981). "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and practice in developing Countries" *International review of Administrative Sciences*, 47 (2) 133 - 145.

World Bank (1992). *Governance and development*. Washington, DC: World Bank