

DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL *

Chakib Ennouar CHERIF

Maître de Conférences, Université de Tlemcen

INTRODUCTION

Au 19ème et une bonne partie du 20ème siècle, la nécessité d'affirmer une identité nationale, de renforcer un Etat tout neuf (Etat - nation) et de bâtir une économie nationale forte a conduit dans la plupart des cas à des régimes unitaires et à un rôle primordial, parfois totalitaire de l'Etat là où les sociétés civiles n'étaient pas suffisamment structurées, comme ce fut le cas de la majorité des pays en développement.

Cet Etat - nation est aujourd'hui au Nord, comme au Sud et à l'Est, pris entre deux feux.

D'une part, la globalisation de l'économie et la mondialisation du pouvoir des entreprises multinationales qui impliquent la création des grands ensembles économiques régionaux.

D'autre part, l'éveil de la société civile et l'incapacité de l'Etat central à assurer un développement soutenu et à lutter contre la pauvreté dans un esprit de justice sociale requièrent une redéfinition fondamentale du rôle de l'Etat, de son architecture et de la place de la société civile. Les troubles, voire les guerres civiles sont des signes indéniables

* «La décentralisation : expériences et perspectives».

Séminaire international. Constantine.

que l'Etat n'a pas su répondre aux attentes des citoyens et des citoyennes.

Face à l'accélération des changements imposés par les forces dominantes du monde et l'incapacité de l'Etat à prendre en charge les besoins de la société, la décentralisation est alors sur toutes les lèvres.

Mais la décentralisation n'est pas une panacée universelle. Sous certaines conditions, elle permet de répondre aux défis auxquels sont confrontées les sociétés ; mais elle peut être aussi source de stagnation ou retour illusoire au passé.

- Elle peut aussi présenter le risque d'alourdir indûment la structure des institutions publiques par la création d'entités intermédiaires pourvoyeuses d'emplois supplémentaires pour les représentants de l'élite déjà au pouvoir.

- Elle peut encore allonger outre mesure le temps d'adaptation à des situations extérieures nouvelles .

- La décentralisation offre aussi la possibilité de cimenter le pouvoir de notables locaux ou de féodalités traditionnelles .

- L'Etat central peut aussi l'utiliser pour se décharger de tâches essentielles sur des communes locales sans pour autant leur donner la maîtrise nécessaire sur les ressources financières correspondantes.

- Elle peut être l'expression de l'égoïsme de régions riches qui refusent une péréquation financière en faveur de régions défavorisées.

Cette liste , qu'il n'y a pas lieu d'allonger, montre que la décentralisation n'apporte de solutions durables aux défis actuels des pays en développement (bureaucratISATION - développement local dans le but de lutter contre l'exclusion et la pauvreté) que si certaines conditions d'applicabilité sont réunies.

Notre intervention se donne comme objectif de présenter les conditions d'une décentralisation efficace et réussie, c'est à dire au service du développement local.

Mais avant de discuter ces conditions, essayons de présenter d'abord la définition et les différentes formes de décentralisation, ainsi que les motifs de la décentralisation.

1 - DÉFINITION ET FORMES DE LA DÉCENTRALISATION

1-1 Définition : La décentralisation est une façon d'organiser l'administration et une méthode de gestion des affaires publiques.

Ainsi, elle implique une répartition différente du pouvoir, voire une notion différente du pouvoir .

Cela revient à dire que la décentralisation constitue en fin de compte une nouvelle répartition du pouvoir au sein de l'Etat, qu'elle vise une redistribution des rôles à différents niveaux (central, régional, local).

1-2 Formes de décentralisation

Avant de nous pencher sur d'autres attentes, rappelons brièvement diverses formes possibles de décentralisation . Les auteurs distinguent en général les notions suivantes :

- Déconcentration : Certaines fonctions précises sont confiées à des services périphériques de l'Etat. Il y a par exemple des ministères dont les bureaux locaux accomplissent certaines tâches loin de l'administration centrale (représentation) . Le pouvoir exécutif central peut soit revenir sur ses décisions, soit élargir le processus de déconcentration en accordant des compétences accrues aux autorités locales.

- Délégation : Correspond au transfert de certaines responsabilités à des unités administratives nationales ou régionales qui ont généralement un statut de semi - autonomie. Cette forme de décentralisation se rencontre fréquemment dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports.

- Décentralisation/ Dévolution : Transfert de certains pouvoirs et ressources à des collectivités décentralisées (par exemple, province, district ou commune) dûment habilitées. Ces entités sont tenues de se conformer aux principes en vigueur de la politique nationale.

Contrairement à la déconcentration, la décentralisation proprement dite implique un transfert de compétences du gouvernement national ou de ses agents aux représentants de collectivités locales, lesquels n'ont pas à répondre directement de leurs activités vis à vis du gouvernement central ou de ses agents.

La grande différence entre un système de déconcentration et un système décentralisé tiennent au degré d'autonomie qui caractérise des échelons inférieurs de l'administration publique.

Dans la pratique, on observe le plus souvent une mise en œuvre simultanée de plusieurs de ces formes de décentralisation.

En Europe, deux types de décentralisation sont généralement pratiqués.

Le 1er type de décentralisation estime que l'administration locale est essentiellement un prestataire de services et un agent de développement à l'échelon local. Dans cette optique, les leaders locaux sont censés se concentrer sur les besoins concrets de la population. Par exemple ; entretien des routes locales, service de voirie, système d'épuration des eaux usées, eau potable, éducation, santé publique, assistance aux pauvres et aux chômeurs etc... .

Dans ce type de décentralisation les partis politiques jouent un rôle assez secondaire dans la politique locale. Il incombe à son président (maire) de diriger une administration qui fournit des services dans divers domaines.

Généralement, le président de commune sera réélu si les services en question ont la qualité requise sans dépenses excessives.

C'est ainsi que le maire suisse, britannique et scandinave idéal ressemble d'avantage à un chef d'entreprise qu'à un responsable politique, qu'il est axé sur les services à offrir (donc sur le développement).

Dans d'autres régions européennes, l'administration locale est considérée comme l'agent du gouvernement central.

Dans des pays comme la France, L'Italie, l'Espagne, les maires prennent moins d'initiatives dans le domaine des services municipaux. Ils

se considèrent comme étant avant tout des politiques et agissent en conséquence.

Ces maires comme des « courtiers politiques » négocient, marchandent pour obtenir des ressources. Dans ce contexte, le succès d'un maire dépend plus de relations personnelles avec la politique nationale et de son aptitude à offrir des avantages aux responsables de la capitale (des voix pour son parti aux élections nationales) en échange des ressources obtenues que des services rendus à la société locale, c'est à dire à ces résultats sur le plan du développement local.

Ce type de maire est au cœur d'un réseau complexe de relations personnelles qui s'étend aussi bien vers le haut (responsable de la politique nationale) que vers le bas (citoyens de la commune).

Dans le 1er type de décentralisation, les maires sont très souvent axés sur le développement local et le service public, parce que dans ce pays, il existe une grande autonomie des municipalité par rapport au gouvernement central.

Par contre dans le 2ème type de décentralisation, la dépendance à l'égard du gouvernement central incite les responsables locaux à se concentrer plus sur leurs relations avec la capitale et à tenter d'obtenir d'elle tout ce qu'il peuvent, plutôt que d'axer l'essentiel de leurs efforts sur les services à offrir à la population.

2- DÉCENTRALISER - POURQUOI ET COMMENT ?

* En Gros, deux critères ont été donnés jusqu'ici à la question de savoir quels types de pays sont le plus portés à décentraliser leur administration.

- Premièrement, le stade de développement d'un pays est compté dans les facteurs favorables. Plus un pays est développé, plus il a les moyens financiers, humains et matériels de décentraliser certaines de ces fonctions. Contrairement aux pays en développement limités sur tous les plans.

- Deuxièmement, la grandeur d'un pays, c'est à dire plus un pays est vaste et plus la décentralisation est indispensable.

Souvent l'échelon du développement local est dû moins à un manque de moyens financiers qu'à une utilisation peu efficace des ressources disponibles et aux difficultés suscitées par la distance géographique et psychologique qui sépare le gouvernement de la majorité des citoyens, car l'éloignement géographique d'un gouvernement central se traduit notamment par un manque d'informations sur les besoins et les problèmes locaux.

Comme Kandall le souligne à juste titre « les fonctionnaires travaillant pour un gouvernement centralisé n'ont pas la connaissance des conditions locales dont ils avaient besoin pour fournir des services administratifs efficaces, parce que cette connaissance est dispersée parmi les millions d'individus qui forment la société à administrer et ne peut être transmise à un service de planification central ».

En effet, même très bien organisée une administration centrale n'est pas en position de déterminer les priorités et les besoins primordiaux d'une population locale. Seules des autorités locales sont à même de déterminer ce genre de priorités.

Plusieurs études menées par la banque mondiale ont montré que les institutions locales ont la possibilité d'étayer les activités de développement en impliquant les gens concernés plus directement dans la réalisation d'un projet donné. Ainsi le fait de mener des activités de développement avec la participation des bénéficiaires permet de mieux répondre aux besoins spécifiques de la population locale. En Afrique, « l'expérience a montré que les forêts sont mieux sauvegardées depuis qu'elles ont été confiées aux groupes d'utilisateurs villageois ».

- Troisièmement, lorsque les Etats (comme au Sud et bon nombre d'Etat en transition) ne parviennent à assurer que de façon très lacunaire et irrégulière des prestations fondamentales telles que santé, instruction publique, communication, justice, service administratif, transport, eau potable etc..., la décentralisation suscite de grands espoirs, car elle est censée contribuer à l'amélioration des services dont la population a le plus besoin.

Dans ce contexte, les particuliers et leurs familles se sentent en revanche très concernés par les autorités locales.

Dans beaucoup de pays, l'incapacité des gouvernements à fournir des services adéquats et qui affecte toute la population locale, en particulier les pauvres, a fait beaucoup de tort au gouvernement en place, et pire encore, à l'Etat en tant que tel. Il en résulte un affaiblissement général des pouvoirs publics, et la légitimité de l'Etat lui-même s'en trouve compromise comme ce fut le cas de l'Algérie lors des événements d'octobre 1988.

Une administration décentralisée comparativement à un organisme centralisé est plus accessible, plus compréhensive et plus attentive à répondre aux besoins locaux.

- Le quatrième critère concerne la lutte contre la corruption :

Souvent, on a observé que des décisions prises à proximité du peuple sont un excellent moyen d'empêcher les abus du pouvoir.

Il y a au moins deux raisons à cela.

- Tout d'abord la corruption est beaucoup plus difficile à cacher lorsque les citoyens connaissent leurs fonctionnaires que lorsque « les décideurs » se trouvent dans une lointaine inaccessibilité. Dans ces conditions, les autorités locales auront donc moins l'occasion de dissimuler les malversations que les fonctionnaires au pouvoir central.

- Ensuite, les fonctionnaires et les éléments locaux sont plus facilement rendus responsables de leurs actes que les politiciens des échelons supérieurs, dans la mesure où les premiers jouissent souvent moins de protection politique que, par exemple, les hauts fonctionnaires du gouvernement central.

Un système décentralisé, capable de déterminer et d'identifier les problèmes locaux que la population estime prioritaire, présente par rapport à un système centralisé, loin des réalités des populations locales, divers avantages dont l'interaction se traduit par un gain de légitimité globalement profitable à l'Etat.

Quand les citoyens font confiance à leurs fonctionnaires et oeuvrent plus activement à l'épanouissement de leur communauté, cela améliore également leur relation générale avec l'Etat.

On voit donc que si la décentralisation a pour effet de diminuer l'autorité du gouvernement central ; elle rehausse la légitimité de l'Etat dans son ensemble. Il ne faut pas ramener les réformes décentralisatrices à un affrontement « local - central », mais plutôt la considérer comme une démarche bénéfique à la fois aux deux niveaux de gouvernement (local et central) et à la population dans son ensemble.

3- LES CONDITIONS D'UNE DÉCENTRALISATION RÉUSSIE

Comment dans le cadre de la décentralisation, donner à des institutions locales les moyens de fournir des prestations efficaces afin de devenir un vecteur de développement local ?

L'expérience aussi bien que les études scientifiques ont mis en évidence un certain nombre de conditions nécessaires à une décentralisation réussie.

Parmi ces conditions, on relève :

3-1 *Démocratie et protection des libertés*

La décentralisation n'apportera de solutions durables aux défis actuels que si elle se situe dans un contexte démocratique et si les communautés sont en mesure de s'exprimer et de s'affirmer.

En effet, plus la participation populaire par l'apprentissage à la base de la prise de parole, du débat démocratique, de la prise de décision est grande, plus le bénéfice en rejaillira sur l'ensemble de la société.

Les perspectives de développement seront prometteuses pour autant que l'on parvienne à donner aux citoyens et citoyennes le pouvoir et les aptitudes nécessaires à créer les conditions juridiques ou organisationnelles qui leur permettront d'exercer davantage d'influence sur les situations et les actions qui les concernent.

La notion de démocratie ne se limite pas ici uniquement à la participation aux élections nationales ou locales (comme c'est le cas dans la plupart des pays en développement) mais doit englober également la faculté d'agir sur les décisions qui affectent l'existence individuelle et celle de vivre.

coup mieux que ne saurait le faire des administrations centrales, car elle est beaucoup plus accessible aux gens ordinaires (car beaucoup plus humaine) qu'une administration centrale puissante et lointaine.

La décentralisation démocratique procure un sentiment de communauté et permet une participation plus vraie à la gestion quotidienne de la cité.

Mais l'architecture de la décentralisation est une affaire délicate :

Comment assumer une pluralité parfois conflictuelle sans renoncer à la visée commune, c'est à dire comment vivre l'unité dans la diversité ?

En effet, l'expression publique des convictions politiques, culturelles et spirituelles est un élément vital du débat démocratique pour une société en quête de sens.

Trop longtemps l'uniformisation voulue par l'idéologie ou la peur de la décomposition, de l'éclatement de la nation a été un étouffoir :

L'affirmation de la diversité dans la tolérance est un enrichissement pour tous. Il faut savoir éviter les consensus où se gommant les aspérités et s'éteignent les différences, et refuser toutes les formes de pensée unique où, petit à petit, s'anéantit la liberté de conscience, la liberté de croire, de penser et d'agir autrement.

Une tolérance molle est très à la mode, ce n'est pas ce que souhaitent des hommes et des femmes libres dans un pays libre.

La véritable tolérance, dont la décentralisation a besoin, ne se conçoit, ne se vit, ne se maintient qu'entre des hommes et des femmes de conviction et de courage.

La décentralisation est une culture politique où l'intérêt de chacun, de chaque groupe peut s'affirmer dans un esprit de tolérance et de respect réciproque, une culture qui aide à vivre la contradiction et à la gérer.

3-2 Disponibilité et meilleure affectation des ressources

La réussite des processus de décentralisation démocratique dépend de ressources financières suffisantes et disponibles à l'échelon local.

La plupart des pays ont des autorités locales et connaissent une forme ou une autre de décentralisation, tout au moins sur le papier.

Mais il arrive trop souvent que les administrations locales ne soient pas en mesure d'accomplir les tâches, même limitées, qui leurs ont été confiées par manque de ressources.

C'est là un problème commun à tous les pays en développement et en transition. L'équité commande une imposition centralisée de richesses inégalement réparties entre les régions, provinces etc ..., qui permet à un gouvernement national de redistribuer ses recettes en favorisant jusqu'à un certain point les régions pauvres. Cependant, cette considération n'exclue pas la perception locale de certains impôts ou taxes.

Dans la réalité, les institutions locales sont habilitées à percevoir des taxes et impôts locaux, mais ils sont soit insuffisants ou ont de la peine à les recouvrer en raison de l'importance de la fraude fiscale et du manque souvent de personnel qualifié.

La situation qui règne dans la majorité des pays peu développés ne permet guère aux recettes locales de couvrir les besoins des régions et des communes. Des transferts de ressources du centre vers la périphérie sont donc nécessaires.

Pour garantir au mieux que l'affectation des fonds se fera dans un esprit de responsabilité scrupuleuse, le gouvernement central déléguera certaines compétences en matière de dépenses (ayant une relation avec le développement local) à des instances régionales et locales.

Il favorisera ainsi une utilisation prudente et ciblée - donc économe - des ressources financières à disposition :

Le succès d'un processus de décentralisation dépend dans une large mesure des ressources effectivement disponibles et de la possibilité de les utiliser de façon autonome, c'est à dire le droit de dépenser cet

argent sans trop de contrôles préalables de la part des autorités supérieures.

3-3 Administration responsable et transparente

Le droit de dépenser les ressources financières sans trop de contrôle de la part des autorités supérieures pose le problème de la responsabilité et de la transparence.

Cela signifie rendre les institutions locales et ses membres responsables devant les échelons supérieurs de l'administration mais surtout devant le peuple ; c'est à dire permettre aux citoyens d'évaluer leurs prestations au moment de nouvelles élections . Il faut pour cela que l'administration soit transparente et que la population locale ait accès aux informations telles que budgets, comptes, dépenses, etc... .

Les citoyens doivent aussi avoir l'assurance que tout responsable ayant violé la loi sera puni.

La corruption locale qui constitue un problème majeur dans la majorité des pays survit plus facilement quand la transparence et la responsabilité font défaut.

Existence assurée

Pour être efficace ; une institution locale et ses membres élus ont tous d'abord besoin d'une certaine sécurité .

Elle ne pourra pas s'acquitter correctement de ses tâches si son existence est menacée par le fait que des autorités supérieures peuvent la dissoudre aisément ou bouleverser ses compétences.

Des autorités locales ne peuvent donc être destinés que pour des raisons précises et définies à l'avance, selon des procédures et critères bien définis comme c'est le cas dans la majorité de pays démocratiques.

Partenariat politique

L'expérience a montré que la réussite des efforts de décentralisation dépend largement de l'aptitude des échelons central et local à se considérer mutuellement comme les partenaires d'un processus dynamique.

Cette relation de partenariat suppose une nouvelle répartition du pouvoir de décision entre l'Etat et les institutions locales.

Cela suppose l'existence d'un cadre juridique bien structuré, qui définit clairement les compétences, les droits et les devoirs des institutions surtout locales.

En absence d'un tel cadre ; il sera souvent impossible de savoir qui est responsable de quoi, ce qui permet aux autorités centrales de se mêler impunément des affaires locales.

La répartition du pouvoir de décisions sur différents niveaux, implique donc une grande reconnaissance du système par la société, ce qui fait que ce dernier dans son ensemble y gagne en légitimité.

Des programmes de lutte contre la pauvreté menés en Amérique latine ont ainsi obtenu des résultats réjouissants grâce à la collaboration pragmatique des institutions centrales, locales et les citoyens.

La démocratie vécue dans la cadre concret de la proximité ainsi, que le partenariat entre institutions centrales et locales constituent donc le fondement du développement local.

CONCLUSION

Les programmes de décentralisation réussiront si les gouvernements des pays donnent clairement la preuve qu'ils entendent procéder à une redistribution du pouvoir politique et administratif.

Il ne faudrait cependant pas faire de la décentralisation une panacée qui serait censée résoudre tous les problèmes devant lesquels les gouvernements sont actuellement impuissants.

A chaque pays de trouver le mélange de structure centralisée et décentralisée qui conviendra à sa situation particulière.

BIBLIOGRAPHIE

- 1- R.G Benett : « Gouvernement local et décentralisation »
Edt. U.N Université Tokyo, 1994.
 - 2- F et Y Luchaire : « Le droit de la décentralisation »
Thémis Paris, 1983
 - 3- J. Bridge : « La décentralisation en Afrique »
Conférence internationale . Fribourg, 1997
 - 4- D.S Wright : « Globalisation and décentralisation »
George town - University press, Washington, 1996.
 - 5- Marco Rossi : « La décentralisation »
Rapport sur le développement . Direction du développement et la coopération . Berne., 1999
 - 6- Lidija .R.Basta : « La décentralisation - aspects essentiels tendances générales et évolution future »
Rapport sur le développement . Berne, 1999.
 - 7- Walter Kälin : « La décentralisation : pourquoi et comment »
Rapport sur la décentralisation et le développement . Berne 1999.
 - 8- Cyriaque Paré : « Société civile et décentralisation »
Rapport sur le développement . Berne, 1999.
 - 9- Bird, Richard, Robert Ebel : « La décentralisation dans les pays socialistes »
Ed Banque mondiale (traduit de l'anglais).
-