



Décentralisation et mobilisation des ressources locales au Sahel



Volume I: Décentralisation et mobilisation des ressources locales au Sahel : Examen de la littérature

30 novembre 1999

Soumis par
Research Triangle Institute
Sous

Contrat de quantité indéfinie
N° AEP-I-00-96-90014-00

Julie Aberg Robison
Eileen Reynolds
Assia Khellaf-Eyuboglu



Table des matières



i. Objectifs de l'étude	1
ii. Présentation de l'examen de la littérature	1
iii. Limitations de l'examen de la littérature	1
I. Examen des travaux clés dans le domaine de la décentralisation <i>James S. Wunsch</i>	2
II. Examen de la littérature sur la décentralisation dans les pays du Sahel <i>J.A. Robison and E. Reynolds</i>	6
A. Burkina Faso	7
B. Cap-Vert	12
C. Gambie	13
D. Guinée-Bissau	16
E. Mali	17
F. Mauritanie	18
G. Niger	22
H. Tchad	24
I. Sénégal	25
III. Examen de la littérature sur la décentralisation et les aspects sectoriels <i>J.A. Robinson and E. Reynolds</i>	26
A. La gestion des ressources naturelles et renouvelables	26
B. Collectivités locales et décentralisation	29
C. Développement historique des gouvernements locaux dans le Sahel	
D. Défis et recommandations pour un gouvernement local plus efficace	
E. Développement urbain, prestation de services et planification/financement de l'infrastructure	47
F. Santé	50
G. Education	51
IV. Les finances locales dans les pays du Sahel	51
A. Les principes théoriques du fédéralisme fiscal	51
B. Problèmes fréquemment rencontrés :	52
C. Les problèmes particuliers aux finances locales dans les pays du Sahel :	53
D. Profil du pays des ressources de payes de CILSS	54
1. Burkina Faso	54
a. La patente :	54
(i) La taxe d'habitation (taxe immobilière)	55
(ii) La taxe sur le secteur informel :	55
(iii) Les redevances pour services rendus	55
(iv) La gestion de la fiscalité locale	55
2. Cap-Vert	55
a. La structure des revenus	55
b. La structure des dépenses	56
c. Amélioration des ressources	56
3. Mali - Introduction	56
4. Mauritanie	60
5. Niger	63
a. Les volumes budgétaires :	63
b. Les recettes fiscales :	63

c. Les recettes d'investissements :	64
d. Les dépenses :	64
(i) Les dépenses de fonctionnement	64
(ii) Les dépenses d'investissements varient en fonction des années :	64
e. Problèmes relatifs à la mobilisation des ressources.	64
6. Sénégal	65
a. La structure des finances locales :	65
(i) Les ristournes.	65
(ii) Les taxes locales directes.	65
(iii) Les taxes municipales directes et indirectes et les redevances.	66
(iv) Les transferts ou subventions du Fonds d'équipement des collectivités locales FECL.	66
(v) Le fonds de développement municipal.	67
(vi) Autres recettes d'investissements.	67
b. Les problèmes institutionnels et de gestion des ressources locales.	67
• Disparités importantes dans le potentiel fiscal parmi les communes :	67
• Des services chargés de l'administration des recettes municipales peu motivés.	67
• Des ressources disponibles en diminution, conséquence des difficultés de trésorerie du gouvernement central.	67
c. Les dépenses locales.	68
• Des déficits importants dans certaines communes.	68
• Des dépenses d'investissement limités.	68
V. Conclusions: Contraintes pour la réalisation du double objectif de décentralisation et de mobilisation des revenus.	69
VI. Bibliographie	74

i. Objectifs de l'étude

L'objectif de cet examen de la littérature est d'examiner la base théorique et pratique des thèmes de la délégation des pouvoirs et de la mobilisation des revenus. La région ciblée est celle du Sahel, en Afrique occidentale. Les pays spécifiques sont ceux participant au CILSS (Comité interétat de lutte contre la sécheresse au Sahel). Pour les besoins de cette étude, ces deux domaines sont étroitement reliés car l'hypothèse est faite que la décentralisation et la délégation des pouvoirs renforcera la capacité de créer des revenus au niveau local dans le but du développement local. Les objectifs principaux de cette étude de la littérature sont (1) d'identifier les liens entre les thèmes et (2) de voir comment la réalisation de l'un facilite ou entrave la réalisation simultanée des deux objectifs – gestion localisée et création de revenus pour le maintien ou la fourniture de biens et de services publics au niveau local.

Notre but est de revoir la littérature disponible dans ces deux domaines et de fournir au lecteur des sources d'information sur le thème. Les sources de cette littérature sont un mélange d'études de recherches, de rapports d'évaluation de projets, d'évaluations et de descriptions de projets ainsi que des comptes-rendus de conférences. Nous espérons que l'examen présentera au lecteur un récapitulatif de la littérature existante avec des indications sur les sources permettant une étude supplémentaire plus approfondie.

ii. Présentation de l'examen de la littérature

Cet examen est divisé en deux courants de littérature : la délégation des pouvoirs et la mobilisation des recettes. Vu le caractère ample de la littérature afférente au thème de la décentralisation et puisqu'il existe nettement moins de documents et d'ouvrages sur la mobilisation des recettes, nous chercherons à passer du caractère général aux aspects plus spécifiques dans le cadre de notre examen. La disponibilité de la littérature a parfois dicté les thèmes sur lesquels nous nous penchons, par exemple la décentralisation et la gestion des ressources naturelles. La première partie de l'examen se concentre sur la décentralisation dans les divers pays puis par secteur, et ensuite nous passons de manière plus spécifique aux paramètres de la mobilisation des recettes pour chaque pays. La section finale vise à établir des liens et à identifier les questions principales que nous avons notées tout au long de la littérature afin de faire ressortir les facteurs de complémentarité et les faiblesses entre la délégations des pouvoirs et la mobilisation des recettes au Sahel.

iii. Limitations de l'examen de la littérature

L'examen de la littérature a été fait aux Etats-Unis. Nous avons obtenu la documentation nécessaire au Centre de documentation de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, à la bibliothèque et à la librairie de la Banque mondiale, dans plusieurs bibliothèques de grandes universités américaines et dans les collections personnelles d'un grand nombre de particuliers. La recherche en vue de trouver toute documentation pertinente pourrait être une tâche sans fin, mais nous ne disposions que d'un nombre limité de jours pour la faire, et pour compiler et synthétiser les données.

La décision prise tout au début de se concentrer sur l'Afrique occidentale comme base de l'examen de la littérature repose sur plusieurs raisons : premièrement, la nécessité de réaliser une

recherche ciblée, deuxièmement la pléthore de documents disponibles sur la décentralisation et les finances des collectivités locales et troisièmement parce qu'il était important de maintenir un contexte pertinent pour les pays du CILSS. Cependant, un nombre limité d'exemples sont mentionnés qui concernent d'autres parties de l'Afrique, de l'Asie, de l'Amérique latine et des Nouveaux états indépendants ou de l'Europe de l'est. Cette littérature n'est mentionnée qu'à cause des connaissances personnelles de l'auteur ou de la présence d'un modèle particulièrement pertinent qu'il valait la peine d'inclure. Le présent examen n'est ni exhaustif ni complet. Il convient également de noter qu'un aspect historique important entoure la nature politique de la décentralisation dans chaque pays du CILSS. Nous avons limité nos références à ce qui semble être la situation actuelle du fait du nombre limité de pages (reconnaissant toutefois pleinement l'importance vitale du passé).

Bien des efforts ont été déployés pour obtenir de la documentation directement des pays du CILSS. Il convient toutefois de noter qu'à partir des Etats-Unis, ce processus prend beaucoup de temps et que des difficultés se présentent pour trouver les documents (et ceux qui les détiennent). Les rapports spécialisés ne sont publiés souvent qu'en nombre limité et il est donc souvent difficile d'en obtenir rapidement des exemplaires par courrier.

Les auteurs seraient heureux de recevoir toute notification de documents pertinents qui devraient être inclus au présent examen pour le rendre plus complet et plus exact. Ils feront de leur mieux pour inclure toute référence qui leur serait présentée lors de l'élaboration du document ou pour en faire mention dans un post-scriptum si l'avis est reçu une fois le document publié.

I. Examen des travaux clés dans le domaine de la décentralisation *James S. Wunsch*

La littérature sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique est vaste et continue à croître. Elle peut être classée en quatre grands domaines :

1. Les travaux de recherche qui ont mis en exergue les problèmes des systèmes très centralisés et qui recommandent la décentralisation comme remède aux nombreuses déficiences notées dans le domaine administratif, politique et institutionnel dans l'Afrique des années 60 aux années 80.
2. Les travaux de recherche qui se penchent sur les diverses dimensions organisationnelles et administratives de la décentralisation, notamment les thèmes de planification, budgétisation, recettes, gestion du personnel, investissement dans l'équipement, etc. Ces ouvrages et ces articles se concentrent sur la manière dont ces domaines fonctionnels sont organisés ainsi que sur leur impact au niveau de la performance des collectivités locales et du but général de la décentralisation. Cette catégorie peut également regrouper les articles et les ouvrages qui traitent de la relation générale entre les institutions nationales et les collectivités locales, les réformes juridiques et administratives nationales concernant la décentralisation et leur impact sur celle-ci et sur la gouvernance locale. Ce domaine a en commun l'attention qu'il prête à l'impact des politiques et procédures formulées au niveau national sur la gouvernance locale.

3. La recherche qui se concentre sur le fonctionnement d'unités de collectivités locales plus ou moins décentralisées touchant aux divers domaines sectoriels : services de santé publique, gestion des ressources naturelles, entretien de l'infrastructure, éducation et planification familiale. Ces articles éclairent surtout la gestion des services ainsi que la gouvernance locale.
4. La recherche qui se concentre sur la dimension politique de la gouvernance locale et de la décentralisation : celle-ci se penche sur les élections locales, le fonctionnement des conseils élus localement, l'équilibre de l'influence entre les responsables (ces cadres sont généralement nommés par les gouvernements nationaux) et les représentants élus ainsi que la participation et les attitudes du public.

La littérature sur la décentralisation suit un mouvement de pendule : largement enthousiaste à la fin des années 70 et au début des années 80, devenue plus pessimiste au milieu et à la fin des années 80 et au début des années 90, alors que la décentralisation se heurtait à des difficultés, puis de nouveau encourageante mais de façon plus limitée dans les années 90. Les travaux empiriques des années 90 ont commencé à expliquer d'une part un grand nombre des échecs et, d'autre part, ils ont trouvé les premiers signes de réussite. Au fil des années, la recherche est devenue nettement moins théorique et davantage axée sur le plaidoyer et l'analyse. En théorie, il s'agit encore d'un domaine peu développé. Il existe une théorie de niveau intermédiaire qui cherche à mettre au point des modèles de cas réussis et de cas connaissant un grand nombre de problèmes mais il n'existe pas vraiment de progrès théorique à l'instar de certains travaux au niveau de l'état africain réalisés par William Reno ou l'application récente de Leonardo Villalon du néo-institutionnalisme à la survie de l'état en Afrique.

Dans la première catégorie sont classés les premiers travaux tels que Reaching the Peasant Farmer (1977) de David K. Leonard et Managing Rural Development : Ideas and Experiences from East Africa (1974). Publiés dans les années 70, ceux-ci étaient parmi les premiers à suggérer que la stratégie administrative très centralisée ne convenait pas au niveau périphérique. Les ouvrages importants de Goran Hyden, Beyond Ujamaa in Tanzania (1980) et No shortcuts to Progress (1984) approfondissent ces idées en montrant que les problèmes dépassaient ceux simplement administratifs, imputables peut-être à la déconcentration. Goran Hyden a montré clairement que l'espace conceptuel et la distance administrative entre les capitales occidentalisées et la périphérie rurale était telle que la direction politique centralisée était très vulnérable à une erreur grave et qu'elle n'était éclairée par aucune stratégie permettant de remédier à ces erreurs. Avant cela, Dennis Rondinelli avait publié une série d'articles dans les années 70 et 80 dans lesquels il soutenait que les systèmes très centralisés étaient également susceptibles de maintenir l'inégalité et la stagnation des zones rurales (1978, 1979, 1981). Un de ces ouvrages a pour co-auteur Ruddle (1977). Puis, Dele Olowu et James Wunsch ont intégré une grande partie du travail fait dans ce domaine avec d'autres travaux dans The Failure of the Centralized State (1990) où ils indiquent que la centralisation excessive explique non seulement la stagnation économique mais également une grande partie des conflits ethniques et de l'érosion de la gouvernance en Afrique au cours des trente dernières années. Ces travaux, ainsi que d'autres, ont su relier les questions de la stagnation économique, du conflit social et du manque de gouvernance à la question générale de l'équilibre du pouvoir et de l'initiative entre « centre » et « périphérie » et inscrire la décentralisation aux programmes intellectuels et politiques.

La seconde catégorie de la littérature explore un grand nombre des dimensions organisationnelles et administratives de la décentralisation. Son message est fort mais n'est guère encourageant pour ceux qui défendent la décentralisation car on y trouve plus de problèmes que de solutions à un certain nombre de questions organisationnelles persistantes. Toutefois, cette catégorie est importante car elle montre bien les problèmes tangibles à affronter et à résoudre si l'on veut que la décentralisation réussisse. Elle constitue une source de « leçons provenant de l'expérience » pour ceux qui essaient de résoudre ces problèmes. Les travaux principaux dans cette catégorie sont les suivants : Local Government Finance in Developing Countries (1994) et des articles de Guyer (1992), Bird (1990), O'Donnovan (1992), et Olowu and Wunsch (1995) sur les recettes et les finances ; des articles de Wallis (1990), de Cohen et de Hookk (1985), de Koehn (1989), de Crook (1994), d'Oyugi (1990) et de Mutizwa-Mangiza (1990) sur la budgétisation et la planification (ainsi que l'ouvrage de Smoke) et les articles d'Ayee (1997) et d'Ochempong (1995) sur les problèmes de la législation nationale et sur l'état d'avancement des réformes de décentralisation promulguées par le centre ainsi que le jeu politique national souvent présent dans les réformes de décentralisation.

Des travaux importants portant sur plusieurs de ces thèmes et tentant d'évaluer l'impact général des réformes nationales de décentralisation sur la gouvernance locale mentionneraient certainement l'excellent ouvrage récent de Crook et Manor, Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa (1998) ainsi que Reforming Public Administration for Development (1980), un chapitre d'Olowu (1990), le numéro spécial d'Olowu et de Smoke de Public Administration and Development (1992), l'étude de la Banque mondiale de Rondinelli, Nellis et Cheema (1984) et l'étude sur la décentralisation de l'USAID au Nigéria par Ikhide, Olowu et Wunsch (1993). L'article de Rondinelli de 1982 dans World Politics est un énoncé important de ce qu'il constate être certaines limites des stratégies de décentralisation. L'article de 1998 de Wunsch dans African Studies Quarterly suggère le début d'un cadre théorique permettant d'intégrer les diverses variables qui semblent affecter la réussite de la décentralisation en Afrique australe. Wunsch offre également une vue d'ensemble utile de ces diverses variables organisationnelles et de la littérature sur la question dans sa communication de 1999 pour la Conférence PAD.

En général, cette littérature constate que la plupart des approches à la planification, à la budgétisation, à l'investissement, à la gestion du personnel, aux recettes et au financement ne donnent pas suffisamment de pouvoirs aux collectivités locales pour qu'elles puissent fonctionner efficacement. La micro-gestion centrale est répandue quelle que soit la législation nationale ou les dispositions constitutionnelles. Par ailleurs, quand les gouvernements nationaux se retirent des affaires locales et confient un pouvoir important aux collectivités locales, celles-ci ne sont souvent pas assez prêtes pour obtenir une bonne performance (Nigéria, des années 80 à 1995, Swaziland en 1996). Aussi doit-on encore découvrir bien des choses avant de trouver un terrain de milieu. En Afrique, il reste encore à découvrir des systèmes de relations intergouvernementales qui soutiennent le niveau local sans le limiter ou l'étouffer, bien que le Botswana ait de l'avance à cet égard (Wunsch, 1998).

La troisième catégorie générale se concentre sur l'efficacité des gouvernements décentralisés dans divers domaines sectoriels. La littérature y est plus mince que dans les deux premières catégories

mais elle n'en englobe pas moins des éléments importants. Des travaux d'envergure ont été réalisés par James Thomson (1989), (1991), (1993), (1994) concernant la gestion des ressources naturelles et par Hobgood (1994) ; par Minis et Rondinelli concernant les collectivités locales et le développement économique (1989), par Fass et Desloovere pour les services d'éducation (1994) ; par Ottemoeller sur la sécurité et la résolution des litiges (1999), et par Olowu et Wunsch (1995), (1996) et par Lacey, Woodson et McGirr (1993) concernant les soins de santé primaire et la planification familiale. Les deux articles de Wunsch dans PAD examinent la question de la gestion de l'infrastructure décentralisée et des services en général. Y est également examinée la question connexe de la mise en place d'un cadre analytique où l'on pourrait décider lesquels des services et domaines fonctionnels sont le mieux décentralisés et lesquels ne le sont pas, ainsi que de la façon de décider ensuite parmi les divers modèles institutionnels (1991a, 1991b). Ils partent du principe que la stratégie de décentralisation doit être envisagée séparément pour chaque domaine de services, désagrégée en nombreuses possibilités organisationnelles afin de répondre aux besoins uniques de chacune. David Green effectue un survol utile évaluant la gouvernance décentralisée dans son rapport de l'ARD de 1994, et trouvant que les efforts des années 80 et 90 étaient prématurés, tout en gardant un certain espoir pour l'avenir.

La littérature sur ce domaine fournit de solides preuves montrant que les entités décentralisées peuvent mieux fournir certains services publics. Mais certaines questions difficiles doivent encore être résolues : partage des responsabilités entre les différents niveaux, adéquation des ressources des collectivités locales et efficacité des gouvernements nationaux qui doivent soutenir les collectivités locales dans leur fonctions clés. C'est un domaine de recherche qui permettra probablement de mieux éclairer les avantages relatifs des collectivités locales et la manière dont les divers niveaux du gouvernement peuvent se soutenir mutuellement. Etant donnée la priorité sectorielle, la politisation affectant négativement la décentralisation a été moins intense dans le cadre de réformes très ciblées. A l'évidence, il est important d'avoir un ministère qui soutienne leurs efforts et qui puisse aider à venir à bout de certains problèmes de retard et de re-centralisation qui affligent les réformes de décentralisation plus générales.

Le quatrième et le dernier domaine se concentre sur la question de l'apparition d'institutions représentatives et viables et d'une vie politique publique au niveau local. Ce domaine est malheureusement le plus mince. Ceci est probablement dû au caractère récent des élections démocratiques dans la plupart des pays africains et aux importants travaux de terrain nécessaires pour compiler des informations sur ces questions. Quelques travaux importants à cet égard incluent (encore une fois) Crook et Manor (1995, 1998), Ayee (1992, 1997), Crook (1994), Achempong (1995), Koehn (1989) et Wunsch (1998, 1999). Ce domaine dégage un début d'information utile sur le niveau de la participation politique, sur l'opinion publique concernant les services locaux et les institutions gouvernementales, sur la volonté de se présenter aux élections et de rester en fonction au niveau local, sur l'apparition d'entités représentatives locales, sur les problèmes associés avec l'équilibre de l'influence entre le personnel élu et le personnel professionnel ainsi que sur les modes de distribution des avantages par les gouvernements locaux.

En général, la littérature constate des niveaux d'intérêt encourageants ainsi qu'une bonne connaissance de la gouvernance locale de la part de la population (du moins au début de la période qui a suivi la décentralisation), mais de graves problèmes empêchent l'émergence d'institutions politiquement représentatives qui soient viables au niveau local. Les avantages

semblent aller vers les élites locales plutôt que vers la population. Cependant, la littérature n'est pas encore très développée à ce sujet et des recherches plus approfondies devront être faites sur ces questions ainsi que dans bien d'autres domaines avant de pouvoir tirer des conclusions solides. Jusqu'à présent, la majorité des études empiriques bien étayées proviennent d'Afrique de l'Ouest.

Il existe des lacunes importantes dans la littérature en ce qui concerne ce dernier domaine et l'élaboration d'une théorie en général. Seulement quelques grandes études empiriques ont été conduites ayant comme but de traiter du caractère de la vie politique publique et des entités représentatives qui deviennent des unités de gouvernance locale. Des informations descriptives et analytiques sont nécessaires. Quel est le degré de participation politique ? Quels sont les moyens utilisés ? Qui administre les élections ? Quels sont les groupes plus ou moins représentés ? Quel est le rapport entre les politiciens et les responsables administratifs ? Les entités représentatives sont-elles efficaces ? Comment le public les évalue-t-il ? Et quel est le pourquoi de toutes ces questions ? Les premiers résultats indiquent que la vie politique locale est faible et que les entités représentatives sont dominées par les dirigeants et les cadres professionnels. Ces résultats sont-ils validés par des recherches complémentaires ? Et par quoi ces tendances sont-elles affectées ?

Des recherches complémentaires devraient être effectuées sur la décentralisation par secteur car ce type de recherche a permis l'analyse la plus claire des réussites et des échecs. Il existe un bon point de départ à ce niveau mais il serait utile de faire plus d'études comparatives dans un plus grand nombre d'états. Enfin, la recherche doit continuer sur les rouages administratifs car ces questions n'ont pas été résolues et elles ne le seront pas d'elles-mêmes.

Du point de vue de la région, c'est de l'Afrique de l'Ouest que la littérature traite le mieux bien que le traitement soit également bon pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. L'Afrique centrale et le Sahel ont pris du retard du point de vue de la recherche sur ces questions. C'est important théoriquement et du point de vue régional car la tradition française sur laquelle ces systèmes juridiques et légaux ont été calqués pourrait influencer bien différemment la gouvernance locale et la décentralisation. Si tel est le cas, un enseignement pourrait en être tiré qui renforcera les efforts de décentralisation tant dans cette région qu'ailleurs.

En général, la décentralisation repose sur une faible assise théorique. La question la plus importante est de connaître les raisons d'un échec et d'une réussite. Pour le moment, notre connaissance ne va guère plus loin que la logique dictée par le bon sens : ressources, autorité, vie politique locale viable, vie politique au centre, etc. Ces éléments sont associés aux résultats de la décentralisation. Un examen systématique de la recherche faite à ce jour pourrait dégager des connaissances théoriques plus approfondies pouvant renforcer les chances de succès des réformes de décentralisation.

La plupart des discussions sur la décentralisation ont pour but de la définir. Les représentants officiels du gouvernement et les agents du développement décrivent depuis de nombreuses années les diverses formes de décentralisation – déconcentration, délégation de pouvoirs et dévolution ; et chacune des dimensions de la décentralisation – administrative, financière et politique. Parmi ces thèmes, plus d'attention a été portée sur les éléments administratifs, structurels et financiers tandis que l'élément politique a été délaissé. Cependant, l'attention s'est récemment re-focalisée

sur l'élément politique. Cette nouvelle orientation s'accompagne d'une nouvelle vision de la décentralisation qui ne se limite plus à une restructuration du gouvernement, se plaçant dorénavant dans une optique bien plus élargie, confiant ainsi à l'habitant la responsabilité au niveau local de faire ses propres choix de développement en utilisant sa propre créativité et sa propre initiative. Le concept de la décentralisation démocratique relève d'une situation où les structures des collectivités locales, les habitants et d'autres éléments organisés de la société civile entrent dans une nouvelle dynamique de négociation et d'activisme demandant aux collectivités locales et aux particuliers d'assumer de nouveaux rôles. Le Manuel de l'USAID sur la programmation de la décentralisation démocratique préparé pour le Centre de la démocratie et de la gestion du Bureau global fournit des directives pour les bureaux de terrain de l'USAID concernant l'évaluation et le soutien pour ces types d'initiatives de décentralisation (RTI, 1999).

II. Examen de la littérature sur la décentralisation dans les pays du CILSS

Dans cette section, nous nous penchons sur les facteurs et les événements clés qui ont encouragé ou au contraire entravé la délégation des pouvoirs et la décentralisation. Dans les cas où l'information est disponible, une référence est faite aux facteurs ou aux événements qui ont influencé la capacité de mobiliser des recettes locales.

Burkina Faso

La Constitution de 1991 sépare les branches de l'exécutif, du législatif et du judiciaire et assure les libertés et droits des individus. Le président est élu au suffrage universel pour un mandat de sept ans non-renouvelable. L'Assemblée des députés populaires exerce l'autorité législative. Ses 111 membres sont élus au suffrage universel pour des mandats de cinq ans. La chambre des représentants contient 179 membres nommés pour des mandats de trois ans. Quant aux collectivités locales, le pays est divisé en 30 provinces subdivisées à leur tour en départements, districts et villages. Chacune de ces provinces est administrée par un gouverneur civil. La Constitution de 1991 établit un système de partis multiples et en mai 1997, 27 des 62 partis politiques ont participé aux élections législatives. (NEXIS Academic Universe, 1999). En 1993, la Commission nationale de la décentralisation a été créée et on a cherché dans la mesure du possible à mettre en place un processus de décentralisation qui était original, en s'inspirant de l'expérience de la population du Burkina Faso (Sawagodo, 1996). Après trois années de travail et de réflexion, la CND, tel que le remarque Sawagodo, a adopté un système qui met progressivement en place la décentralisation en créant pratiquement 500 communes. La distinction dans le cas du modèle du Burkina concerne les trois types d'unités locales : communes, provinces et le cas des zones rurales, unités du développement local. Le Texte d'orientation décrit les éléments clés de l'approche burkinabé : 1) respect des limites de la société civile, 2) soutien pour le développement progressif des structures sociales locales et 3) engagements assurant cohésion et unité nationales (Sawagodo, 1996 et Painter et al, 1996).

Dans « l'Etat de la décentralisation au Burkina Faso », S.L. Kambire (1994) examine dans le détail un grand nombre des questions et problèmes liés aux efforts de décentralisation du pays.

Kambire remarque que la séparation des responsabilités entre le gouvernement central et les unités locales n'est pas expliquée clairement par la loi de la décentralisation de 1993. Aucune instruction d'application de la loi n'a été donnée et, par conséquent, la division des responsabilités

et l'octroi de ressources sont restés vagues. Ces questions se situent pourtant au cœur même de la décentralisation. La Commission nationale de la décentralisation a été créée afin de traiter de ces questions.

Kambire décrit le fonctionnement des différents niveaux de collectivités locales. Sur les quatre niveaux administratifs du Burkina Faso, seules la province et la commune sont décentralisées et bénéficient d'une autonomie financière. Chaque unité administrative a un conseil dont les membres sont élus au suffrage universel.

Le conseil provincial se réunit régulièrement deux fois par an et convoque le cas échéant des assemblées extraordinaires. La session régulière dure un maximum de 15 jours, alors que les sessions extraordinaires ne dépassent pas 7 jours. Les conseils municipaux se rencontrent en séance ordinaire une fois par mois à la demande du maire. Ils peuvent également convoquer en cas de besoin des sessions extraordinaires. Les réunions des conseils provinciaux et municipaux sont ouvertes au public.

Les décisions des conseils concernent tous les aspects de la vie dans les provinces et les communes. Les conseils provinciaux et communaux délibèrent sur les questions suivantes :

- comptes administratifs et gestion
- taxes et redevances recouvrées directement pour le profit de la province et de la commune
- acquisitions, aliénations ou échanges de biens ou de biens immobiliers personnels dans la province ou la commune
- acceptation ou refus de dons et legs provenant d'organisations étrangères.

L'enjeu pour la décentralisation est de renforcer la démocratie locale, d'encourager le développement à la base et de mobiliser les ressources. L'élection des organes locaux – conseils villageois, conseils municipaux etc. - ainsi que le fonctionnement efficace de ces unités permettront de renforcer la démocratie. Si l'on veut promouvoir le développement de la base, la population doit être responsable de son développement social et ces efforts doivent s'accompagner d'une meilleure planification du développement et de l'intégration des différents intervenants du développement. Kambire suggère que la CND est un bon moyen pour le Burkina de réussir dans ses efforts de décentralisation.

Kambire fait également une description de la répartition des fonctions entre les unités des collectivités locales et le gouvernement central par secteur :

Santé :

Les hôpitaux nationaux et régionaux sont gérés par le gouvernement central. Les Centres médicaux de santé (CMS), les Centres secondaires de protection et de santé (CSPS) et les Postes de santé primaire (PSP) s'inscrivent dans les responsabilités de la province ou du village. Les unités locales doivent s'occuper tout particulièrement de la construction, de l'entretien et de la supervision des employés aux échelons les plus faibles. L'Etat fournit le personnel et l'équipement aux CMS et aux CSPS.

Education :

L'intervention de la province et de la commune est particulièrement prononcée au niveau primaire et avant la scolarisation. Ces dernières années, l'Etat n'est intervenu que de manière occasionnelle par le biais de projets de grande envergure. Au niveau secondaire, il existe en principe une loi (décret 85/178 du 18 mars 1985) qui établit la distinction entre les institutions nationales et provinciales. Mais, dans la pratique, les provinces ont du mal à maintenir les institutions dont la responsabilité leur incombe.

Activité économique :

Infrastructure des communications : Une loi de 1991 fait la distinction entre les routes nationales, régionales, départementales et rurales. Les provinces sont responsables de la construction et de l'entretien des routes locales. La responsabilité de la construction des routes provinciales incombe à l'Etat mais c'est la province qui est chargée de leur entretien.

Agriculture et élevage :

La province est surtout responsable des campagnes de sensibilisation et de formation du public.

Même dans les domaines où l'Etat partage des responsabilités avec le niveau local, il reste pourtant obligé d'intervenir pour résoudre les problèmes liés à l'équipement, au personnel et même à la gestion. Or, quand l'Etat reconnaît les responsabilités de l'unité locale, il devrait lui transférer les ressources nécessaires pour assumer ces fonctions. Le problème de la division des responsabilités n'est pas résolu et une solution doit être trouvée afin de mettre au clair les relations entre l'Etat et les unités locales. (Kambire 1994)

Kambire fait également une description des ressources des unités décentralisées. Les lois 003 et 004 définissent les ressources des communes et des provinces :

1. taxes recouvrées en fonction du rôle (impôts provinciaux, patentes, taxes d'habitation et taxes sur les armes, etc.)
2. taxes recouvrées en fonction des recettes (par exemple, taxes de marché, taxe d'abattoir, taxes des droits d'expédition d'actes administratifs, taxes de parking, etc.)
3. revenus ordinaires de patrimoine, revenus issus de la location des propriétés provinciales et communales
4. recouvrement divers, subventions de fonctionnement
5. subventions et prêts

La mobilisation de ces ressources représente le problème principal.

En ce qui concerne les relations entre le gouvernement central et les unités des collectivités locales, l'Etat poursuit trois objectifs dans sa supervision des unités locales :

- la protection des intérêts de l'Etat contre des initiatives pouvant nuire à la nation

- la protection des habitants contre les erreurs ou les abus de pouvoirs des responsables des unités locales
- la protection de la nation contre l'incapacité ou la malhonnêteté possible des responsables.

La loi 003/93/ADP indique sept manières dont l'Etat peut exercer une supervision des unités des collectivités locales – approbation, permission préliminaire, suspension ou fermeture, annulation, inspection et supervision. Le ministère en charge de cette supervision est celui de l'Administration du territoire. La responsabilité de l'approbation budgétaire est partagée entre le ministère de l'Administration du territoire et le ministère des Finances.

Kambire souligne le manque de logique et de constance au niveau des divisions entre les ministères publics. Dans un tableau, il présente les organisations de chaque ministère aux niveaux national, régional, provincial, départemental et villageois. Les divisions établies posent un problème d'harmonisation. La décentralisation n'a pas été entièrement mise en œuvre car des élections locales n'ont pas été organisées. La décentralisation a lieu au niveau local bien que les lois ne définissent pas les relations entre les communautés locales, le secteur privé et la société civile. Nombreux sont les exemples qui attestent de telles relations démocratiques. Ces relations sont forgées tous les jours entre le secteur privé, les associations, la société civile et les unités administratives locales. Les villages sont de plus en plus conscients de la nécessité de participer au développement du pays. Ces dernières années, de nombreuses associations se sont créées dans le but de promouvoir la participation populaire à des activités de développement telles que les écoles, les centres de santé, la construction de puits, etc. Les ONG jouent également un rôle très important dans le développement local. Kambire estime que les ONG contribuent près de 5 milliards de FCFA à l'économie burkinabé. Par ailleurs, les organisations traditionnelles telles que les groupements de jeunesse, de femmes et de personnes âgées semblent une source importante d'aide pour le développement local.

Un auteur non identifié indique que la déconcentration est passée avant la décentralisation en ce qui concerne l'administration territoriale. Les pouvoirs des différentes collectivités locales ne sont pas définis clairement. De plus, les lois concernant les dispositions budgétaires sont vagues. La création de collectivités locales décentralisées qui fonctionnent efficacement n'a jamais été vraiment réalisée. Les raisons de cela se situent peut-être au niveau des craintes que peuvent avoir les responsables de la nation qui pensent que la décentralisation affaiblit le pouvoir du gouvernement central, et que cette fissure risque d'être exploitée par l'opposition politique. De plus, les dirigeants craignent que les autorités traditionnelles dont les pratiques appartiennent au passé ne prennent les rênes en main dans les collectivités locales. Parfois, les administrations locales ne reçoivent pas les moyens financiers ou le personnel nécessaires pour assumer leurs responsabilités et elles n'ont pas d'autonomie.

Selon un auteur non identifié, la loi du 12 octobre 1989 concernant l'institution de l'administration territoriale au Burkina Faso indique que la province et la commune sont des entités avec un statut juridique et financier indépendant. Une commune est la capitale d'une province devant avoir une activité économique suffisante pour financer un budget minimum de 3 millions de FCFA. A cet égard, le Burkina Faso adopte la vue classique de la décentralisation en divisant les pouvoirs entre le Conseil révolutionnaire communal (CRC) et le maire. L'autorité

municipale semble organisée de manière efficace mais la loi est vague, d'où un manque total d'harmonisation à l'intérieur du système.

La commune n'a que peu de fonctions économiques. Le maire peut réglementer les transports publics locaux à l'intérieur des limites de la ville, réglementer l'activité des marchés (politiques, routes, hygiène, etc.) et prendre des mesures concernant les prix (produits locaux, taxes d'abattoir, coûts des taxis, vente des animaux, etc.). Le nombre des activités économiques que la commune réalise n'est pas très important mais aucune loi ne l'empêche de jouer un rôle plus actif. La commune pourrait par exemple demander des redevances en contrepartie de la fourniture de services ou créer un climat favorable aux affaires. Le manque de ressources l'entrave à ce niveau car la commune n'est pas en mesure de procéder aux améliorations qui permettraient d'attirer des investissements, par exemple la viabilisation des terrains et la mise en place de l'infrastructure nécessaire telle que l'eau et l'électricité.

Le manque de ressources empêche également les communautés de fournir plus de services sociaux, bien que certaines soient quand même en mesure de réaliser des petits projets comme la construction de dispensaires et de crèches.

Les ressources financières de la commune sont les ressources fiscales (taxes municipales), les taxes foncières, les redevances de la fourniture de services et autres divers revenus. Les taxes municipales sont les suivantes : valeur locative des bureaux, valeur locative des locaux résidentiels, taxe professionnelle, impôts fonciers, taxe sur les chiens, péages routiers, taxe sur le ramassage des ordures, taxe de marché, etc. Ces taxes représentent 72,5 % des recettes totales. Les taxes professionnelles ou impôts sur les sociétés représentent un tiers des recettes totales.

Les ressources de la commune sont absorbées complètement par le budget de fonctionnement. Le manque de fonds d'investissement rend la commune dépendante des contributions du gouvernement ou des bailleurs de fonds. Les redevances proviennent de services publics tels que les abattoirs et la remise de certificats (décès, mariage, naissance).

Il serait avantageux que les communes effectuent la gestion des travaux publics patronnés par les ONG, par exemple les projets de puits. Ainsi la commune pourrait demander une redevance en contrepartie du service. Actuellement, ces projets sont gérés par des coopératives exonérées d'impôt et qui ne contribuent pas aux finances locales.

Dans l'ensemble et malgré les difficultés, les communes ont une base de revenus plus solide que les autres divisions administratives. Si l'on veut parvenir à une véritable décentralisation, les ressources de la commune doivent s'accroître.

En ce qui concerne le personnel, la commune occupe également une meilleure position que la province bien que son personnel reste insuffisant. Les employés du bas de l'échelle sont mal payés et ceux des niveaux plus avancés sont souvent transférés vers d'autres postes. Les bureaux sont mal équipés et mal entretenus. Le niveau d'éducation du personnel est faible. Certains fonctionnaires payés par le gouvernement central participent au fonctionnement des activités locales.

En bref, la décentralisation est un fait si on en juge par les lois et les déclarations des dirigeants du Burkina Faso; mais en réalité, elle n'est pas encore bien établie. Les politiques locales doivent contenir des objectifs clairs en ce qui concerne le développement socio-économique. Une certaine confusion entoure encore la structure organisationnelle des collectivités locales (communes et provinces) ainsi que les unités administratives régionales (villages, secteurs urbains et départements) malgré la loi d'octobre 1989.

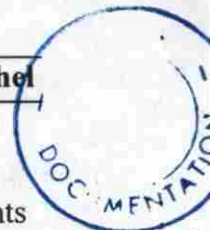
Les responsabilités économiques des communes et provinces doivent être clarifiées. Au fur et à mesure qu'augmenteront leurs ressources financières, il en ira de même de leurs responsabilités. Il convient de prêter une plus grande attention aux différentes manières permettant d'augmenter les ressources locales. De plus, les dirigeants nationaux doivent prendre l'engagement nécessaire face à la décentralisation en reconnaissant l'autorité des représentants officiels locaux.

Un auteur non identifié décrit également un programme de 1990 du ministère du Plan et de la Coopération réalisé avec l'aide du PNUD à l'intention de dix villes de taille moyenne. Le programme devait renforcer la décentralisation en traitant d'un certain nombre de questions dont la division des ressources entre l'Etat et les collectivités locales.

Cap-Vert

Une nouvelle Constitution du Cap-Vert promulguée en 1992 déclare que la nation est souveraine, démocratique et unitaire. Elle reconnaît le multipartisme mais interdit la création de partis en fonction de l'affiliation religieuse ou de la base géographique. Le président est le chef de l'Etat et il est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. En janvier 1991, le Cap-Vert connaissait ses premières élections à plusieurs partis. Et c'est le parti de l'opposition, le Mouvement de la démocratie qui a remporté la victoire sur le Parti africain pour l'indépendance du Cap-Vert, lequel était resté pendant longtemps au pouvoir. Le pouvoir législatif compte 72 membres élus pour cinq ans. Le Cap-Vert comprend 14 conseils gouvernementaux qui sont élus pour des mandats quinquennaux (NEXIS Academic Universe, 1999).

C'est lors de la période de 1975 à 1990 que l'expérience de la décentralisation a commencé au Cap-Vert, sous les auspices de l'administration municipale qui était alors très centralisée (A.S.Ramos, 1994). Vue la fragile et faible économie de l'époque, les responsables ont opté pour un processus progressif de décentralisation plutôt qu'une démarche radicale. L'adoption en 1975 de la loi-décret 57/75 établissait de nouveaux mécanismes organisationnels et de nouvelles structures pour la fourniture de services et pour les finances locales. Ramos suit les étapes importantes de ce développement ainsi que certains des problèmes fondamentaux de cette époque. Ceux-ci incluent notamment le marasme économique, le manque de compétences de certains groupes du personnel ne pouvant répondre aux attentes liées à leurs positions, le manque de clarté en ce qui concerne les rôles et responsabilités de l'administration centrale et des administrations locales, le manque de structure pour la fourniture de services municipaux et le manque de ressources financières et humaines au niveau local. Autant de problèmes qui, ensemble, ont résulté en l'extension locale de la structure centrale sans qu'elle s'accompagne d'une autorité locale ou d'un pouvoir local.



Pendant la période de 1985 à 1990, les individus intéressés ont cherché à entreprendre une réforme institutionnelle et à fournir au niveau local plus de caractéristiques et de traits importants d'une décentralisation. L'accent a été mis sur les ressources et la capacité décisionnelle. Le but était de créer une participation solide et de stimuler la création de centres de développement. Il a été déterminé qu'une nouvelle législation complémentaire était nécessaire pour que le processus de transformation devienne plus visible. En 1989, un nouveau code législatif a été publié dont la loi la plus pertinente est la « loi de base des pouvoirs locaux » (LBAL, loi no.47/III/89). Ciblante à nouveau l'administration municipale, la nouvelle loi vise à attribuer toutes les questions concernant les populations locales à la charge de la collectivité locale, à conférer une autonomie locale, à créer des organes délibératifs élus au niveau local, à créer une assemblée municipale et à créer des conseils municipaux. (Ramos, 1994). Une série de lois traite également du fonctionnement et de l'administration des municipalités, de l'administration centrale et des finances locales.

La loi des finances locales, le décret-loi 101-0/90, avalise un nouveau système juridique qui traite de l'organisation et des actions des municipalités face aux finances locales. Cette loi pose les fondements permettant aux municipalités de gérer leurs propres revenus dans la mesure du possible. Elle permet la création de nouveaux impôts et de nouvelles redevances de pair avec une plus grande part de recettes pouvant être gardée au niveau local. Ramos note que la loi permet de garder entièrement au niveau local cinq nouvelles sources de revenus supplémentaires (fonciers rural et urbain, consommation, circulation et cannes sucrées). La nouvelle loi cherche à faire participer la municipalité au processus de recouvrement et à la fourniture de services de sorte à encourager la mentalité de « payer en contrepartie de services » au sein de la population. Les subventions centrales sont réservées aux situations imprévues, pour la création de nouveaux pouvoirs, l'arbitrage etc. Le crédit est une option possible pour les entités municipales du Cap-Vert du moment que les conditions financières sont remplies.

Parmi les obstacles à la décentralisation, Crowley et al. 1994 note que le gouvernement central et les techniciens ont résisté pendant longtemps à la délégation des pouvoirs et de l'autorité aux gouvernements municipaux et aux niveaux locaux. La question de la capacité de financer et de fournir les services, de gérer les ressources et d'administrer un système décentralisé semble être une des grandes causes de cette résistance conjuguée au simple désir de garder le pouvoir central. Les auteurs traitent amplement de thèmes, aux fins de progrès futurs, concernant la division de l'autorité et des pouvoirs, le rôle du gouvernement local dans l'effort de décentralisation, l'autorité constitutionnelle des habitants, les implications d'une faible base de ressources foncières pour la décentralisation et l'exercice des pouvoirs. Ce document de plus de 100 pages est une solide introduction aux questions importantes sur la décentralisation et sur la gestion au milieu des années 90.

Gambie

Les électeurs ont approuvé la nouvelle Constitution de la Gambie en 1966, mais celle-ci n'a été véritablement adoptée et appliquée qu'en 1997, après des années de troubles politiques. Le président est élu au suffrage universel pour un mandat de 5 ans. Le nouveau Parlement du pays est composé de 49 membres dont 45 membres sont élus et 4 membres sont nommés par le président. Les collectivités locales prennent la forme de 35 districts qui sont chacun dirigés par un chef avec l'assistance des chefs et conseillers de village. Les districts sont regroupés en sept

régions qui sont chacune administrées par un conseil composé de membres directement élus et le chef du district de la région. Les membres du Conseil de la ville de Banjul sont tous élus. (NEXIS Academic Universe, 1999).

Un document d'évaluation de projet de la Banque mondiale sur un crédit proposé à la République de la Gambie pour un projet de réduction de la pauvreté et de renforcement des capacités du 17 février 1999, Rapport 18790-GM, éclaire les buts de décentralisation du gouvernement gambien et décrit la manière dont ce projet aide à atteindre ces buts.

Le document présente les problèmes de la gestion municipale en Gambie – surtout la mobilisation des ressources et l'allocation de crédits en vue de garantir et maintenir l'exploitation et l'entretien des investissements municipaux et la prestation constante de services publics.

Fin 1997, le gouvernement de la Gambie a adopté un programme quinquennal de décentralisation (1998-2002). Ce programme et la législation connexe visent à 1) définir de manière précise la gamme des responsabilités municipales, 2) renforcer l'autonomie des conseils urbains et 3) accroître leurs ressources financières.

Selon le document de la Banque mondiale, le gouvernement de la Gambie a identifié les questions suivantes concernant le secteur urbain et la décentralisation.

Les zones urbaines en Gambie connaissent un certain nombre de problèmes :

- retards au niveau des rallongements des routes, de l'approvisionnement en eau ainsi que de l'éclairage et de la construction ou rénovation de l'équipement.
- manque d'entretien de l'équipement et de l'infrastructure.
- graves pénuries de ressources suite à une mobilisation insuffisante des ressources locales (par exemple, les recettes provenant des impôts fonciers sont estimées à la moitié de ce qu'elles devraient être).
- ressources humaines limitées au niveau local.

Les améliorations au niveau de l'aménagement urbain, de la gestion, des finances locales ainsi que de l'exploitation et de l'entretien relèvent de la stratégie du gouvernement concernant le renforcement des capacités et la décentralisation. La politique de décentralisation du gouvernement traite également des questions afférentes à la réduction de la pauvreté. Par la suite en effet, les collectivités locales pourront assumer un rôle autonome et mettre en place elles-mêmes des programmes de réduction de la pauvreté.

Le rapport de projet traite également d'autres questions sectorielles dont 1) le caractère insuffisant des constructions et de l'entretien de l'infrastructure municipale et les lacunes dans les services publics, 2) le manque de ressources financières et les faibles capacités de gestion de la part des autorités des collectivités locales et 3) le chômage, le sous-emploi et la pauvreté.

L'offre insuffisante d'infrastructure et de services municipaux est liée à un certain nombre de facteurs. Il convient de citer à ce propos l'exode rural important qui a marqué la période de 1983 à 1993, et qui a ainsi créé une demande plus lourde sur l'infrastructure et les services urbains qui

n'ont de ce fait pas su maintenir la cadence de l'expansion. Cette lacune tient au manque de planification et de gestion et à l'insuffisance des ressources financières.

Les ressources municipales actuelles sont insuffisantes pour couvrir toute la gamme de services que les municipalités doivent fournir. Il s'agit notamment de la gestion des déchets solides, de l'entretien de la voirie et de l'approvisionnement en eau par le biais des bornes-fontaines. Si elles veulent se doter de l'équipement nécessaire, les municipalités doivent améliorer la mobilisation des ressources locales ainsi que la formation en vue de renforcer la gestion financière au niveau des autorités locales. L'insuffisance des ressources actuelles est imputable à 1) une couverture incomplète de la base imposable dans les zones urbaines, bien que la situation varie selon les régions ; 2) l'estimation incomplète et inadéquate du cadastre pour la détermination des impôts fonciers (principale source de revenus des conseils municipaux), 3) des taux d'imposition qui doivent être revus et 4) d'un faible taux de recouvrement fiscal.

En outre, l'octroi des ressources municipales s'est fait de manière ponctuelle au cas par cas, car les autorités locales ne disposent pas de bases de données leur permettant de prendre des décisions efficaces. Le fait de ne pas être en mesure d'évaluer et de classer par ordre prioritaire les besoins de la population signifie souvent que les investissements ne répondront pas aux besoins de la majorité des habitants.

C'est surtout au niveau des recettes de « sources propres » que les autorités locales connaissent le plus de problèmes financiers. Cette lacune doit normalement être comblée par la création d'un plan d'action visant à l'amélioration des revenus. Ce plan d'action prévoit une mise à jour des listes des individus sujets à l'impôt foncier et une ré-évaluation des propriétés.

En bref, le projet de la Banque mondiale prévoit les avantages suivants qui devraient normalement bénéficier à la décentralisation :

1. l'accroissement de la capacité et de l'efficacité générale des collectivités locales et des entreprises privées afin qu'elles puissent mieux gérer le contexte urbain et soutenir ainsi la politique de décentralisation du gouvernement,
2. l'accroissement de la capacité des collectivités locales pour qu'elles puissent mobiliser les revenus issus des sources qui leur sont propres (surtout par le biais du recouvrement des impôts fonciers) et procéder à des investissements qui reflètent les priorités en tenant compte des frais de fonctionnement et en budgétisant les travaux d'entretien de l'équipement,
3. l'amélioration du contexte urbain grâce à la construction ou rénovation de l'infrastructure et grâce au renforcement des services délivrés à la population locale et aux commerces,
4. la création d'emplois et l'allègement de la pauvreté.

Børhaug (1994) récapitule l'analyse de J. Kingsland sur le processus décisionnel des collectivités locales. (J. Kingsland, Décisions concernant l'allocation de crédits dans les conseils locaux de la Gambie, *The Journal of Developing Areas*, vol. 16, no2, 1982). D'après Kingsland, c'est le commissaire de la région qui exerce la plus grande influence parmi tous les membres des conseils. La tradition locale de recherche de consensus et de respect des autorités tend à renforcer le pouvoir des commissaires des régions.

Guinée-Bissau

La Constitution de mai 1984 juge que la force politique dominante est le Parti africain de l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert. Toutefois, un amendement voté en 1991 permet l'organisation d'un système de partis multiples. Un autre amendement établit une économie de marché libre (auparavant, l'économie était organisée et contrôlée par l'Etat). Le pouvoir exécutif est confié au président d'un Conseil d'Etat composé de 15 membres. Le Conseil, tout comme le président, est élu par les conseils régionaux de la nation et ses membres sont choisis parmi les membres de ces conseils même. Le président est le chef de l'Etat mais c'est le Conseil qui occupe les fonctions législatives. Le pouvoir législatif est confié à l'Assemblée nationale populaire, corps unicaméral composé de 100 sièges et dont les membres sont élus après des élections populaires (depuis mai 1991), et ce pour des mandats de quatre ans. La branche judiciaire n'est pas très développée.

Le territoire national est officiellement divisé en neuf régions dont les conseils régionaux, élus directement, forment la base de toute forme de gouvernement local. (NEXIS Academic Universe, 1999). Mais, dû au contexte politique instable en Guinée-Bissau, l'organisation administrative de ces régions n'a pas été documentée dans la littérature. En effet, le pays connaît actuellement un conflit civil assez violent qui oppose les forces loyales au président à la junte militaire. A cause de ce conflit, peu d'informations parviennent à sortir de Guinée-Bissau, puisque la plupart des observateurs étrangers ont été rapatriés vers leurs pays d'origine. Plus de 10 000 étrangers ont été évacués par bateaux et la plupart des nations ont suspendu leur représentation diplomatique sur le territoire. Une autre conséquence du conflit est que la branche exécutive du gouvernement est réduite. Il n'y a plus de cabinet et un gouvernement d'Unité nationale intérimaire a été mis en place en 1999 à la suite d'un accord entre le président et la junte militaire. Au cours de ce long coup de plus de onze mois, la situation s'est détériorée : un demi million de personnes déplacées, des centaines de victimes, une capitale désertée et le début de la famine parmi les réfugiés (Jeune Afrique, Mai 1999).

L'économie de la Guinée-Bissau repose sur une économie de subsistance. Le pays doit faire face à des problèmes de déforestation, d'érosion des sols, de pâturage excessif et de sur-pêche. D'après des données fournies par le département d'Etat des Etats Unis, près de la moitié de la population serait analphabète. La Guinée-Bissau figure parmi les vingt pays les plus pauvres du monde. La guerre n'a fait qu'empirer ces conditions économiques. En effet, les conflits intermittents à la frontière du Sénégal ont détruit une grande partie de l'infrastructure et ont porté un sérieux préjudice à l'économie en général en 1998. Avant le conflit, sous les auspices du Front monétaire international et dans le but de se plier aux demandes d'ajustements structurels nécessaires pour le parrainage du FMI, les réformes commerciales et la libéralisation des prix représentaient les éléments d'un progrès organisationnel. Et l'économie avait commencé à se redresser grâce à une politique monétaire plus rigoureuse et un certain développement dans le secteur privé.

Donc, à cause du conflit actuel en Guinée-Bissau, il n'est pas possible pour le moment d'obtenir des informations précises sur l'effort de décentralisation des ressources, si toutefois cet effort existe. En effet, il est probable que, dû à une pauvreté croissante, un taux d'éducation bas, une infrastructure en partie endommagée par la guerre et un contexte politique instable, cette

décentralisation ne figure pas parmi les thèmes principaux mis à l'ordre du jour. Le retour à des conditions politiques plus stables est sans aucun doute l'objectif principal du pays. Bien que la division administrative du pays soit établie dans les textes, rien ne semble être écrit dans la littérature sur la façon dont les collectivités locales sont administrées.

Mali

Une nouvelle Constitution malienne au début de 1992 crée un multipartisme politique après la convocation d'une conférence nationale qui avait pour but de déterminer l'avenir politique du pays. Les élections législatives se sont tenues lors de la même année et un président a été élu démocratiquement pour un mandat de cinq ans. La nouvelle Constitution garantit les droits et les libertés de tous les habitants ainsi que la liberté de la presse et d'association. L'Assemblée nationale unicamérale de 147 membres exerce les fonctions législatives et ses membres sont élus pour des mandats de cinq ans. Le nouveau système pluraliste autorise la création d'un grand nombre de partis politiques dont les partis des rebelles. Lors des élections de 1997, sept partis se sont partagé les sièges de l'Assemblée nationale. Le Mali est divisé en huit districts administratifs. (NEXIS Academic Universe, 1999).

Un décret de janvier 1993 crée la Mission de décentralisation dont les responsabilités consistent notamment à définir les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales, à formuler les lois, à éduquer les habitants à propos de la décentralisation, à former le personnel des collectivités locales et à préparer la délégation des pouvoirs au niveau local (Evaluation de l'impact AID/CDIE, Democratic Decentralization in Mali : A Work in Progress, 1998).

La Mission de décentralisation joue un rôle pivot dans le transfert des pouvoirs. Diarra (1994) dans la « Décentralisation en Afrique de l'ouest » met en exergue le développement de réseaux d'hommes et de femmes provenant de divers milieux intéressés par les questions et processus de décentralisation. Ces réseaux appelés « groupes régionaux d'études et de mobilisation » ou GREM, cherchent à mobiliser les conditions en faveur de la décentralisation. D'autres activités entrent dans les termes de référence de la Mission, par exemple la vérification des avant-projets de lois dans le but d'examiner leur pertinence et adéquation pour le contexte local de décentralisation et l'identification des études avec des consultants locaux et internationaux qui soutiennent la décentralisation au Mali.

Selon l'Evaluation de l'impact de la CDIE (1998), des groupes d'étude et de mobilisation aux niveaux régional et local ont été créés pour aider à promouvoir le plan de décentralisation du Mali fin 1993. Réunions et campagnes d'information ont été organisées sur l'ensemble du pays pour sensibiliser le public au plan de décentralisation et obtenir son concours pour le mettre en œuvre.

Le Rapport d'évaluation du personnel de la Banque mondiale sur le Projet de développement urbain et de décentralisation au Mali (novembre 1996) indique que le cadre légal du Mali pour la décentralisation a été formulé aux termes d'une loi de février 1993 qui réorganise le pays en quatre catégories administratives de collectivités territoriales : les régions, le district de Bamako, les cercles et les communes. La loi prévoit le transfert des responsabilités et des ressources de la branche exécutive et définit par ailleurs les droits et les responsabilités de chaque collectivité territoriale (conditions de la libre administration des collectivités territoriales, n° 93-008). Le Code des collectivités territoriales de janvier 1995 constitue un autre instrument de

décentralisation. Enfin, le Code de janvier 1999 définit la notion des affaires nationales et locales ainsi que la composition des collectivités territoriales et autres institutions décentralisées.

L'équipe d'évaluation de la CDIE a passé trois semaines en janvier 1997 à se déplacer dans les différentes villes du Mali pour évaluer l'état d'avancement de la décentralisation (Evaluation de l'impact, *Democratic Decentralization in Mali : A Work in Progress*, 1998). Par le biais de réunions avec des représentants officiels aux niveaux national, régional et local, des bailleurs de fonds et des membres des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises, l'équipe a noté de nombreux développements qui témoignent de l'initiative de décentralisation au Mali :

- Les groupes d'étude et de mobilisation aux niveaux régional et local, surtout dans les zones rurales, ont réussi à atteindre leurs objectifs concernant l'éducation du public en matière de décentralisation. Les habitants étaient au courant de la décentralisation et se sentaient optimistes quant à l'impact de la décentralisation sur leur vie.
- Les représentants officiels de la mission de décentralisation pensaient également qu'il existait de bonnes perspectives de mobilisation des revenus au niveau local par le biais du recouvrement fiscal dans les collectivités locales.
- L'accroissement du nombre et l'élargissement du champ d'action des ONG locales depuis 1991 témoignent bien de la participation communautaire accrue.

Divers obstacles se mettent en travers du chemin de la décentralisation, notamment la résistance bureaucratique et la modicité des ressources. Tel qu'en fait état l'Evaluation de l'impact de la CDIE (1998), la Mission de décentralisation se heurte à une opposition venant de tous les niveaux du gouvernement, notamment du ministère des Affaires territoriales, institution apparentée. Cette opposition amenuise le soutien public donné aux efforts de décentralisation. Les ressources financières sont également insuffisantes de sorte qu'il est difficile, voire même impossible, pour les collectivités locales de fournir des services.

Mauritanie

Une nouvelle Constitution a été approuvée en 1991, créant un multipartisme politique et une assemblée bicamérale, et confiant par ailleurs le pouvoir exécutif au président. La Constitution désigne l'arabe comme la seule langue officielle. Les mandats présidentiels sont de six ans et peuvent être renouvelés. Il existe une Assemblée nationale élue au suffrage universel (chambre inférieure) et un Sénat élu indirectement (chambre supérieure). L'Assemblée de 79 membres a un mandat de cinq ans. Les dirigeants municipaux élisent 53 des 56 membres qui composent le Sénat. Quant aux collectivités locales, il existe 12 régions administratives et la capitale, Nouakchott, qui sont chacune administrées par un gouverneur nommé. Les régions sont sous-divisées en 32 départements, lesquels sont encore une fois divisés en 45 districts urbains et 165 districts ruraux. Depuis 1989 les conseils ruraux sont élus. En 1991, les partis de l'opposition entraient dans la légalité. (NEXIS Academic Universe, 1999).

Le rapport de la Banque mondiale 15119-MAU (1996) étaye amplement la question de la décentralisation en Mauritanie. Il décrit notamment la croissance urbaine extrêmement rapide que le pays a connu. En 1960, seule 6% de la population mauritanienne vivait dans des villes et en 1996, cette proportion était passée à plus de 60%. Les habitants des zones urbaines vivent dans des conditions très précaires. Les enquêtes indiquent que l'accès à l'eau dans la capitale

Nouakchott a diminué, passant de 53% à 30% de 1986 à 1990. Les taux de scolarisation de l'éducation primaire était de 55% et la mortalité infantile s'élevait à 117 pour 1000. Seule 5% de la population avait accès aux services d'assainissement en 1994. Et, toujours pendant cette même année, 22 sur 1000 ménages avaient accès à l'électricité. L'accès au téléphone était de 3 pour 1000 en 1990.

La Mauritanie a connu une période de stabilité des recettes et des dépenses publiques de 1963 à la fin des années 70. Mais dans les années 80, la position financière du gouvernement s'est détériorée, cependant la crise a été ignorée dans une certaine mesure car l'aide étrangère s'est maintenue. Toutefois, le gouvernement a mis en œuvre par la suite le Programme de redressement économique et financier (PREF, 1985-89). Les réformes principales concernaient la libéralisation des prix et du commerce. Par ailleurs, d'autres réformes visaient à accroître les recettes publiques en améliorant le recouvrement fiscal et en introduisant de nouveaux impôts. Cet ensemble de réformes a permis de nettes améliorations de l'économie mais il restait encore des insuffisances et lacunes au niveau des politiques et de la gestion des dépenses publiques.

A la fin des années 80, la Mauritanie a traversé une période marquée par de graves problèmes internes et externes tels que la sécheresse et le conflit avec le Sénégal. Le pays a perdu une partie importante du soutien qui lui était accordé par les bailleurs de fonds et sa situation financière a empiré. Au début des années 90, le gouvernement a pris des mesures pour intensifier les réformes structurelles se concentrant sur les questions bancaires, les entreprises publiques, l'éducation et la santé, et il a adopté un programme en vue de répondre aux besoins fondamentaux de la population. Le gouvernement a continué d'améliorer sa gestion économique et financière tout en confiant au secteur privé la charge de la fourniture de services jusqu'alors fournis par l'Etat. Le pays a réalisé des progrès économiques pendant les années 90 mais il faut mesurer cette donnée en prenant compte de l'endettement lourd du pays, de sa forte dépendance face à l'aide étrangère et de la faiblesse de sa gestion financière.

La politique de décentralisation du pays a été formulée en 1986 (Banque mondiale 1996 n°15119-MAU) et mise en œuvre par étapes. La décentralisation devait d'abord toucher les capitales régionales, puis les villes à marchés de taille moyenne et enfin les zones rurales. Ce processus, qui confère une personnalité juridique aux municipalités, représente un élément clé du processus de démocratisation de la Mauritanie. Les conseils municipaux ont été élus pour la première fois en 1986 au suffrage universel.

La structure administrative de la Mauritanie est ébauchée dans le document de la Banque mondiale 1996 n°15119-MAU. Le rapport présente les différentes couches du gouvernement central, des collectivités locales et des municipalités urbaines. Au niveau du gouvernement central, le ministère de l'Intérieur est responsable de la protection civile, de l'administration territoriale et de la supervision des autorités locales, de l'aménagement du territoire, des services postaux et de télécommunication, etc. La Société nationale d'eau et d'électricité, une entreprise publique, est chargée de l'approvisionnement en eau et en électricité.

Au sein des collectivités locales, le pays compte treize régions (wilayas) qui sont sous-divisées en départements (moughataas), divisés à leur tour en municipalités (communes). Les régions n'ont pas de statut juridique. Le gouverneur du district dirige deux autorités régionales – le Conseil

administratif (chefs de département, chefs de services et maires élus) et l'Assemblée régionale du développement économique et social qui rassemble ces mêmes personnes en plus des représentants des associations socioprofessionnelles.

Il existe 45 municipalités urbaines et 163 municipalités rurales. Les municipalités ne couvrent pas encore tout le pays. Elles ont été mises en place progressivement de 1986 à 1990. (Banque mondiale 1996 n°15119-MAU)

En 1986 et 1987, 45 conseils municipaux et maires ont été élus dans toutes les zones urbaines, y compris dans le district de Nouakchott, les capitales régionales et les chefs-lieux de départements. (A.O. Horma, 1994)

En janvier 1989, 163 conseils ruraux de collectivités locales ont été élus. Par conséquent, une base était établie pour la démocratisation des institutions qui gèrent la vie quotidienne des habitants (Horma, 1994). Ce dernier auteur attire l'attention sur la définition de l'unité de collectivité locale comme outil de démocratisation. L'objectif fondamental de la création de l'unité de la collectivité locale est de permettre aux communautés de gérer leurs propres besoins immédiats par le biais de leurs représentants locaux.

En Mauritanie, l'ingérence de l'Etat est courante dans tous les aspects socio-économiques de la vie de la majorité de la population. Cet interventionnisme était justifié par la crainte de voir les intérêts locaux nuire à l'unité nationale. L'Etat craignait notamment que la population ne se tourne vers les structures traditionnelles telles que les tribus, les castes et les groupes ethniques. Même si ce danger était réel, il est évident que le refus des efforts de modernisation et de décentralisation, telles que la création des unités de collectivités locales, ne constitue pas la façon d'éviter le problème. L'organisation au niveau du district répond d'une part au besoin de participation communautaire et d'autre part à l'immortalité de l'Etat. (Horma 1994)

En donnant à la population locale la chance de pouvoir choisir ses représentants pour gérer les ressources et répondre à ses besoins, l'unité de la collectivité locale offre un cadre excellent pour la vie publique moderne. Elle est également un très bon instrument servant à identifier les obstacles locaux qui entravent la prise d'initiatives communautaires et freinent la contribution des habitants à l'amélioration de leur région. (Horma 1994)

Le troisième article du décret 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les unités de collectivités locales stipule que toutes les zones urbaines et rurales peuvent devenir des unités de collectivités locales par décret des conseils des ministres en relation avec le ministère de l'Intérieur. Au total, 208 unités de collectivités locales ont été créées en Mauritanie. On note certains cas isolés de contestation de l'unité pour trois raisons principales: la distance entre certaines localités et la capitale de l'unité de la collectivité locale, le souhait de rester dans une zone donnée à cause des liens tribaux ou politico-religieux et l'atrophie des limites territoriales de certaines collectivités locales. (Horma 1994)

Les collectivités locales ou les municipalités ont un certain degré d'autonomie juridique et financière. Aux yeux de la loi, l'unité de la collectivité locale est une personne morale de droit public jouissant d'une autonomie financière. L'unité de collectivité locale a un budget, un

personnel et ses propres biens. Les unités des collectivités locales de la Mauritanie ont une autonomie juridique réelle. L'Etat a notamment transféré les fonctions suivantes à la commune :

- ramassage des déchets et entretien de la voirie
- construction, entretien et équipement des centres de santé et centres de santé maternelle et infantile
- construction, entretien et équipement des établissements scolaires d'éducation de base
- approvisionnement en eau
- hygiène
- marchés
- abattoirs
- ramassage des ordures ménagères
- lutte contre les incendies
- aide aux pauvres
- transports scolaires
- parcs, jardins, cimetières, centres de sports et maisons de la culture (Horma 1994, Banque mondiale 1996)

En termes pratiques, les fonctions du gouvernement central et des collectivités locales se chevauchent parfois. Par exemple, à Nouakchott, l'entretien des rues principales est une responsabilité qui revient aux deux entités: gouvernement central et municipalité. L'approvisionnement en eau en est un autre exemple. Les ressources disponibles ne correspondent pas aux responsabilités juridiques des unités des collectivités locales. Il est donc nécessaire de clarifier et de redistribuer les responsabilités et les ressources. C'est ce que propose de faire le gouvernement dans le cadre de sa nouvelle politique municipale. (Banque mondiale 1996). Cependant, la mise en place d'un cadre national cohérent est entravée par le manque de ressources, un personnel insuffisant, une logistique peu efficace et des problèmes de transport et de communication. (Banque mondiale 1996).

Dans l'ensemble, les unités des collectivités locales manquent d'expérience sur le plan de l'administration. La plupart des zones urbaines ne disposent pas d'un équipement suffisant. Les difficultés de communication font qu'il est difficile d'avoir accès aux services du gouvernement central. Le recrutement et la formation du personnel sont inadéquats et il n'existe pas de statut réglementaire pour les employés municipaux. Les transferts budgétaires du gouvernement central aux municipalités sont régis par un accord entre eux qui doit être en place avant la fin de chaque trimestre suivant les élections du conseil municipal. Cette règle n'est pas appliquée strictement à cause du manque de ressources. L'autorité du gouvernement central a été renforcée à cause du manque d'expérience des représentants locaux élus. (Banque mondiale 1996)

Les unités des collectivités locales jouissent d'une autonomie financière. Elles ont un budget annuel devant être approuvé par les autorités. Les budgets, ambitieux au départ, ont chuté à cause de la faiblesse des recettes recouvrées. A cause de cela, les unités des collectivités locales ont tendance à exercer de plus en plus de pressions fiscales sur les populations. L'aide extérieure est parfois arrivée au moment propice. (Horma 1994)

Le manque de ressources financières est sans nul doute le plus grand handicap de la décentralisation (Horma 1994). En effet, les recettes fiscales restent faibles. Malgré la réforme fiscale de 1990, les recettes fiscales sont très faibles. Les taux de recouvrement se situent dans une fourchette allant de 35% à 40%. Et, les recettes couvrent à peine les dépenses et ne permettent aucun investissement.

Les ressources municipales proviennent de deux sources : les impôts municipaux recouvrés par le gouvernement central et transférés à nouveau aux municipalités et les taxes et redevances municipales recouvrées directement et gardées par les municipalités. (Banque mondiale, 1996). Le rapport de la Banque mondiale fait le détail de ces différentes sources de taxes et de recettes municipales.

Les unités des collectivités locales forment et soutiennent également les associations, les groupements et coopératives des villages. Ces associations jouent un rôle important sur le plan social, économique et culturel. Les unités des collectivités locales soutiennent moralement et matériellement ces associations et les aident à se développer. Les associations aident à sensibiliser le public. Les unités des collectivités locales jouent également un rôle politique par le biais de l'intervention des conseils municipaux qui élisent les sénateurs à la chambre supérieure du Parlement (Horma 1994).

Le processus de décentralisation a été revitalisé par le référendum et la révision de la Constitution de juillet 1991 ainsi que par les élections présidentielles de 1992. En 1993, le président a dissout les conseils municipaux, et en janvier 1994 il organisait de nouvelles élections. En avril 1995, le premier Congrès des maires élus a recommandé le renforcement et le transfert des ressources et responsabilités aux municipalités. En juin 1995, le gouvernement a adopté une politique plus précise de développement municipal.

Niger

En mai 1996, après un coup d'état militaire, le nouveau chef militaire a promulgué une nouvelle Constitution après qu'elle fût approuvée par référendum. Elle met en place un solide système présidentiel. Un coup d'état en avril 1999 signifie très probablement des changements au niveau de cette dernière Constitution. L'Assemblée nationale de 83 membres, créée en 1993, reste le premier corps législatif élu démocratiquement. Si le coup d'état de 1999 ne change rien au dispositif constitutionnel, ses membres resteront élus au suffrage universel, et ce pour des mandats de cinq ans, et l'Assemblée pourra être dissoute à n'importe quel moment par le Président. Le Niger est divisé en sept départements administratifs, dont Niamey, avec à leur tête un préfet nommé. En 1990, les partis de l'opposition ont été légalisés et depuis, 18 partis au moins sont devenus légitimes, dont un grand nombre cherchent à obtenir des sièges à l'Assemblée. En 1996, les partis ont été interdits de façon temporaire (NEXIS Academic Universe, 1999).

La décentralisation est un sujet très étudié et discuté au Niger. Mais au cours des trente ans qui ont suivi l'indépendance, peu de progrès ont été faits du point de vue de l'application des réformes et des recommandations visant à promouvoir la décentralisation (Douda, 1994). Dans l'ensemble, la décentralisation s'est limitée à une déconcentration, par laquelle le gouvernement central délègue des pouvoirs par le biais de l'administration préfectorale des territoires régionaux.

L'article 115 de la Constitution du 26 décembre 1992 stipule que l'administration des territoires doit reposer sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. Douda revoit les périodes historiques qui ont influencé l'administration territoriale dès la période post-coloniale de 1960 à 1963. La première réforme administrative remonte à 1964. Outre la création des collectivités territoriales, une importante réforme juridique (loi 64-023 du 17 juillet 1964) créait des départements dans les territoires, les arrondissements et les communes. Les postes administratifs créés par la loi 61-50 de 1961 n'ont pas changé. D'autres réformes n'ont jamais été mises en œuvre suite au coup d'état militaire d'avril 1974. Après le coup, des sociétés de développement ont été formées dans le but de transférer des responsabilités et d'encourager une prise de décisions plus autonome. Mais le régime militaire n'a jamais permis à ces structures d'atteindre leur potentiel (ARD, 1998) et, au niveau local, des structures reflétant mieux la culture locale (village, tribus, cantons et groupements) ont été mises en place. Douda fait un exposé détaillé des paramètres structurels, organisationnels et administratifs de la période de 1974 à 1991, appelée l'Etat d'exception, c'est-à-dire un état déconcentré qui montre peu d'indices prouvant la décentralisation des prises de décisions. Douda fait mention des faiblesses entravant la mise en place d'un système décentralisé qui permettrait la démocratisation au Niger. L'expérience de la décentralisation se heurte à certains problèmes importants :

- le manque d'efficacité des services déconcentrés dont la fourniture est lente et dont la gestion est confiée à des fonctionnaires qui ne sont pas véritablement engagés au niveau local en question ;
- un manque de clarté dans la distribution des responsabilités entre le niveau central et le niveau local ;
- une structure hiérarchique rigide qui ne suggère ni délégation ni décentralisation des pouvoirs ;
- une certaine confusion en ce qui concerne les unités administratives créées par l'Etat ;
- le manque de dirigeants élus localement ;
- l'ambiguïté du rôle de la tutelle qui est supposée fournir assistance, conseils, soutien et supervision plutôt que l'ingérence mentionnée dans la gestion des affaires locales ;
- la faiblesse des ressources financières, d'où des dettes de plus en plus lourdes pour l'administration territoriale ;
- le manque de mécanismes ayant comme objectif une distribution équitable des ressources sur l'ensemble du pays ;
- le manque de ressources humaines ou de personnel qualifié en général, outre un manque total de directives dans la gestion du personnel ;
- la politisation de l'administration territoriale, rendant les maires et sous-préfets responsables par voie de décret sans pour autant exiger des compétences ou une expérience particulière ; et
- le manque d'adhésion aux textes et règlements législatifs (la caducité de fait).

En conclusion, Douda mentionne la période du début des années 90 en citant la réforme législative importante (Constitution du 26 décembre 1992 – article 115 et la Déclaration de politique générale du 22 mai 1993) qui place la décentralisation au rang des trois premières priorités nationales. Les éléments de cette période reflètent une nouvelle constitution orientée vers une gestion plus démocratique, un nouveau gouvernement avec un ministère de Réforme

administrative et de Décentralisation et la réapparition d'organisations non-gouvernementales locales et nationales, après une longue période de suppression. (ARD, 1998)

En février 1996, le gouvernement a adopté une politique visant à décentraliser les responsabilités vers les collectivités locales, mais à cause de graves contraintes budgétaires, seules les quinze communes les plus grandes ont été retenues (Banque mondiale, 1997). Le Rapport sur la remise en état de l'infrastructure urbaine au Niger indique que le gouvernement a préparé un plan d'action en vue de promouvoir le processus de décentralisation et d'en faciliter l'exécution. Le processus de renforcement est conçu de telle façon à obtenir un consensus national sur la restructuration de l'administration territoriale, à renforcer la capacité institutionnelle et opérationnelle des collectivités locales, à mettre en place des collectivités locales après élections, à instaurer les mécanismes financiers nécessaires à la fourniture des ressources aux collectivités locales, et à renforcer la capacité du personnel des collectivités locales (Banque mondiale, 1997).

Au Niger, de nouvelles structures de contrôle, une restructuration des institutions administratives, des élections libres, des services techniques améliorés, l'émergence de coopératives, les associations, les agents économiques et les banques d'épargne et de prêt sont autant de facteurs qui, ensemble, devraient faire progresser la nation vers la délégation des pouvoirs (ARD, 1998).

Tchad

Le programme actuel de décentralisation au Tchad est unique. En effet, dans d'autres pays, les pouvoirs étatiques ont démantelé les pouvoirs des chefs traditionnels importants. Au Tchad, ces derniers restent intacts bien que leur pouvoir soit amenuisé (ARD, 1998c). Depuis la fin de 1990, les dirigeants nationaux se sont dirigés progressivement vers la démocratisation. En avril 1993, une nouvelle Charte nationale a été formulée pour guider le pays vers la démocratisation. En 1996, un référendum sur la nouvelle Constitution, calquée sur le modèle français, a été tenu et approuvé par 64% des électeurs. La Charte prévoit un président pour mener les affaires de l'Etat pendant la période de transition qui a été étendue à plusieurs reprises. L'Assemblée nationale a été dissoute et ensuite remise en place pendant cette période de transition. Des élections ont été organisées au début de 1997 pour pourvoir les 125 sièges de la nouvelle Assemblée nationale. Le Tchad se divise en quatorze préfectures, chacune dirigée par un gouverneur nommé. Les partis d'opposition ont été légalisés pour la première fois en 1992, et à la fin de 1993 plus de trente étaient approuvés. Des représentants de dix partis différents ont été élus lors des élections de l'Assemblée nationale de 1997 (NEXIS Academic Universe, 1999). Dans ce contexte, les dirigeants traditionnels ou les chefs coutumiers sont reconnus par la Constitution pour leur rôle dans l'organisation de la population et dans le soutien des activités des collectivités territoriales décentralisées (ARD, 1998c). ARD 1998c fournit un récapitulatif intéressant de l'obstacle gigantesque à la décentralisation que représente l'Association tchadienne des chefs traditionnels qui cherchent à conserver leurs privilèges et pouvoirs. Cette association a également formulé une loi dont l'adoption lui permettrait de devenir membre automatique des conseils locaux sans devoir passer par des élections. Le ministère de l'Intérieur, en l'absence d'une volonté politique importante de promouvoir la décentralisation démocratique et ne comptant que peu de ressources de l'Etat ou de bailleurs de fonds, est limité dans sa capacité de faire des progrès importants. La restructuration reste possible au même titre que la remise en place du contrôle central (ARD, 1998c).

Sénégal

La Constitution actuelle a été adoptée en 1963 et l'amendement le plus récent remonte à 1992. La Constitution place la souveraineté nationale dans les mains de la population par le biais d'un système démocratique. Elle est le garant de la liberté religieuse et de la liberté individuelle. Le président est élu directement au suffrage universel pour un septennat renouvelable à deux reprises. L'Assemblée nationale compte 140 membres élus pour des mandats de cinq ans. En 1998, la législature a adopté une loi créant un Sénat de 60 sièges avec des membres élus indirectement par suffrage universel pour des mandats de cinq ans. Chaque région a son propre budget et une assemblée locale élue (NEXIS Academic Universe, 1999). Une nouvelle loi sur les collectivités locales a été promulguée en 1997 prévoyant la décentralisation du processus décisionnel et de la gestion aux conseils urbains et ruraux locaux.

La décentralisation est une longue tradition au Sénégal. Saint-Louis, Rufisque, Gorée et Dakar sont parmi les premières collectivités locales en Afrique de l'Ouest. Au moment de l'indépendance, le Sénégal comptait un système opérationnel de collectivités locales s'inspirant du modèle français avec des municipalités assumant divers niveaux de responsabilités. Malgré l'existence d'un système de collectivités locales du moins dans le sens légal, l'Etat sénégalais est resté pendant de nombreuses années un état centralisé du point de vue politique, économique et administratif. Les réformes administratives de 1972 ont défini plus dans le détail les collectivités locales autonomes en élargissant la nature et le nombre de communes urbaines et en créant des communes rurales, confiant ainsi à la population rurale un niveau d'autonomie sans précédent. Mais ce cadre juridique et cette structure institutionnelle ne garantissaient pas une décentralisation effective. Minis et Rondinelli (1989), dans le cadre d'une étude sur la décentralisation et le développement économique du Sénégal, constatent des niveaux inadéquats de fourniture de services et des niveaux insuffisants de mobilisation des ressources suite aux faibles capacités humaines et au manque de réponse de la part de l'administration de services et des pouvoirs décisionnels. En 1990, la Seconde Réforme administrative transférait le contrôle de la préparation et de l'exécution des budgets des conseils municipaux et ruraux de l'Etat aux maires et présidents des conseils ruraux (Gellar, 1997). La troisième étape critique de la décentralisation sénégalaise est décrite par Diouf (1994) dans les « Rapports entre l'Etat et les collectivités décentralisées au Sénégal. » Création de conseils régionaux, responsabilités et accès aux ressources sont parmi les éléments clés. L'auteur note que le Sénégal, dans le cadre de sa troisième étape de décentralisation, est positionné de sorte à faire des progrès notables vers la démocratie.

Gellar (1997), fait le point de la situation dans un rapport détaillé sur le climat et la volonté de réforme politique et économique au Sénégal. Ce document de 150 pages traite des grands titres suivants : le contexte local actuel, le système des partis politiques, l'Islam et les Fraternités, l'Etat et les sociétés civiles, les mouvements d'associations volontaires, l'Etat et les médias, les forces entravant la réforme politique et économique, le changement du climat politique, l'exercice des pouvoirs et son impact sur le développement, les grands thèmes de la décentralisation, les rapports avec la France et les conflits et tension en Casamance et dans la région du Fleuve.

Bien que le pays soit une des rares démocraties qui fonctionnent dans la région, le fait que le parti au pouvoir ne soit pas vraiment prêt à mettre en place un système électoral transparent et à ouvrir le processus décisionnel au niveau national, et l'incapacité des collectivités locales à se donner des structures de responsabilisation et à fournir des services répondant aux besoins des habitants,

ont engendré une méfiance du public vis à vis de l'Etat. Dans les années 90, la crise de confiance dans les institutions publiques s'est faite plus grave. Le public, face à l'inefficacité du gouvernement, s'est tourné vers le secteur non gouvernemental de plus en plus dynamique et vers les initiatives novatrices populaires. Le public a vivement réclamé des mécanismes permettant aux habitants d'exercer le contrôle sur leur vie grâce à la participation active aux décisions qui les affectent. Les ONG et les organisations communautaires ont assumé diverses responsabilités concernant la prestation de services publics et sociaux, d'où la création de gestion communautaire des services populaires et des ressources naturelles (Ndione, 1998). Par exemple, des Groupements d'intérêt économique (GIE) ont été créés dans les zones urbaines pour gérer le ramassage des ordures communautaires ; a également été créé l'Agence de gestion des travaux d'intérêt public et pour l'emploi (AGTIPE) afin de gérer le développement de l'infrastructure communautaire. Dans les zones rurales, l'USAID a fourni une assistance capitale en aidant à formuler le plan de gestion de l'utilisation des sols au niveau de la commune rurale. D'autres efforts se sont concentrés sur la mise en place des fondements de la démocratie locale par le biais de campagnes publiques d'alphabétisation et de sensibilisation.

A l'instar des pays gouvernés par le code juridique napoléonien, la législation de la collectivité locale explique clairement la relation entre l'Etat et la collectivité locale, définissant les structures hiérarchiques et d'autorisation entre les niveaux local et central et décrivant de nombreuses procédures administratives que les collectivités locales doivent suivre. Par contre, la législation est moins claire sur la relation entre les collectivités locales et leurs habitants. De fait, l'approche traditionnelle des collectivités locales dans le système francophone est très administrative et bureaucratique. Notons cependant, chose remarquable, que le Code des collectivités locales, loi 96-06, spécifie des réunions publiques et rend public l'accès aux comptes rendus des réunions du conseil, aux documents budgétaires et aux lois. Les décrets d'application vont encore plus loin. Par exemple, le décret transférant la responsabilité de la gestion des ressources environnementales et naturelles stipule la création d'un processus consultatif en vue de formuler les plans de gestion. Mais il est évident que ces dispositions ne définissent pas de manière suffisamment précise la vision et le style de gestion que doivent adopter des collectivités locales efficaces et responsables.

III. Examen de la littérature sur la décentralisation et les aspects sectoriels *J.A. Robison and E. Reynolds*

A. La gestion des ressources naturelles et renouvelables

Une pléthore de documents, d'études de cas, de recherches appliquées et d'études empiriques ont été réalisés sur le sujet de la décentralisation et de la gestion des ressources naturelles et renouvelables (RNR) pendant les années 90 sous les auspices du Bureau Afrique de l'AID, Office des affaires du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre du Projet de décentralisation : finances et gestion. C'est dans ce cadre que la plupart des références suivantes ont été réalisées.

Un travail de fondement sur les diverses possibilités de promouvoir la gestion axée sur l'utilisateur des ressources naturelles renouvelables du Sahel (RNR) (Thomson et al., 1989) indique que la situation est grave en ce qui concerne les ressources naturelles et renouvelables au Sahel, et que la situation va empirer à moins d'encourager une participation plus active de la part

des producteurs et utilisateurs dans le processus de gestion et d'aménagement. Ce document analyse les deux contraintes principales : la restriction du gouvernement entravant la capacité locale de gérer les RNR et la centralisation des finances publiques empêchant la plupart des collectivités locales de recouvrer des impôts pour financer ou soutenir les activités des RNR. Les auteurs présentent un certain nombre d'études de cas sur la gestion des RNR dans le Sahel, décrivant diverses situations :

- initiative venant d'en haut pour la gestion des RNR,
- producteurs sahéliens qui s'organisent pour mettre en place des systèmes de gestion des RNR à partir de la base,
- efforts qui sont encore aux étapes de conception et
- initiatives de combinaison des approches.

Les études de cas proviennent du Niger, du Sénégal, du Burkina Faso, du Tchad et du Mali. De plus, ces travaux dégagent un cadre de réflexion pour l'analyse institutionnelle et traite des implications du point de vue des politiques. Les travaux sont de nature exhaustive.

Quant au sujet de l'utilisation durable des ressources naturelles et renouvelables du Sahel, Thomson (1994) a rédigé un essai convaincant montrant que les systèmes étatiques n'ont pas réussi à créer des approches viables et propose donc que les responsables politiques se tournent davantage vers les habitants, leur demandant de gérer leurs propres affaires. L'essai utilise une étude de cas montrant comment les habitants peuvent améliorer la qualité des biens et des services surtout en ce qui concerne les ressources renouvelables des zones rurales.

ARD (1998a) comprend une série d'études de cas détaillées entreprises au Niger pour le CILSS et ses pays membres. Ces études de cas décrivent et analysent les efforts faits actuellement dans le Sahel pour décentraliser la gestion des RNR au niveau communautaire. Des expériences sont présentées, leçons à l'appui, de communautés qui ont eu l'occasion récemment d'exercer un contrôle plus direct sur certaines ressources naturelles. Ces études de cas font ressortir la participation de la population surtout dans les communautés rurales. Les cas portent sur 1) la gestion des marchés du bois de feu dans le village de Kankani, 2) la gestion communautaire des poissons de l'étang de Rouafi, 3) les palmiers d'Albarkaize : gestion intercommunautaire d'un district spécial pour la gestion des ressources renouvelables et 4) Kore Mairoua : la gestion de l'eau potable. ARD 1998b est une synthèse des cas susmentionnés qui identifie les tendances actuelles, fournissant également une description succincte du contexte historique de la décentralisation au Niger pour la période de 1960 à 1995.

Un document analogue (ARD, 1998c) présente quatre études de cas sur la gestion décentralisée des RNR en se concentrant sur la République du Tchad. Le rapport examine de près les cas suivants : 1) lac Fitri et ses environs : gestion des ressources naturelles dans le Sultanat de Yao, 2) Doubali : boom du caoutchouc arabe et transformation du régime foncier, 3) Ouna, village dans la région du lac Tchad : récolte des algues bleues et vertes et 4) Mogroum : production de charbon et gestion forestière dans l'arrière-pays de N'Djamena. Le rapport survole la décentralisation au Tchad en faisant des recommandations pour le futur.

Les ressources naturelles renouvelables (RNR) et la décentralisation de la fourniture des services est le sujet pivot d'un ensemble d'études de cas faites au Cap-Vert en vue d'examiner les possibilités d'amélioration de la prise de décisions au niveau de l'exercice des pouvoirs et de la gestion des RNR en confiant le pouvoir au niveau local (Crowley et al., 1993). Les études de cas proviennent de Loagoa Provoacao et Ponta do Sol, sur l'île de Santo Antão, et Mato Baixo et Pció Leão sur l'île de Santiago et Caleheta sur l'île de Maio. Thomson et Tall (1991) récapitulent le Volume 1 (l'étude comprend deux volumes) sur les questions des ressources naturelles renouvelables et la prestation décentralisée des services publics, de la gestion et de l'administration. Le résumé se focalise sur les stratégies que les habitants locaux adoptent pour fournir les services publics et maintenir la base des ressources renouvelables d'importance critique pour leur survie. Ce sujet est analogue à un récapitulatif des études faites au Mali fin 1990. Ce dernier document comprend un récapitulatif des réglementations et politiques concernant les dispositions liées à l'indépendance législative envisagées par le gouvernement malien (Tall, 1991).

Thomson (1993) analyse la structure changeante des relations politiques et juridiques entre les éleveurs qui utilisent les pâturages, les dirigeants gouvernementaux aux niveaux local et national, et les techniciens et les administrateurs de la région nord-ouest du Mali. Il cherche notamment à voir si les nouveaux accords de gestion datant de 1992 sont susceptibles d'aboutir à un contrôle et une gestion plus efficaces et plus équitables des pâturages.

Le CILSS a également commandité un ensemble d'études de cas régionaux afin de soutenir la gestion décentralisée des ressources naturelles au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso (Winter et Kane 1996). Les études de cas au Sénégal récapitulent la juridiction locale pour la gestion des pêcheries artisanales (Kayer), la gestion des ressources pastorales (Thiargny, RNR dans le bassin des arachides de Koulack et bois de feu, abattage d'arbres et gestion forestière de Maka Coulibanta). Une synthèse y a également été faite des tendances de décentralisation et des leçons de terrain en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles renouvelables. Les études de cas sur la gestion décentralisée des ressources naturelles constituent la base de travaux faisant ressortir les principales contraintes entravant la gestion des ressources naturelles au Mali de pair avec des recommandations pour faciliter cette gestion (Diallo et Winter, 1996). Dans la troisième étude de la série, Painter et al. (1996) revoit la gestion décentralisée des RNR au Burkina Faso en se concentrant sur les accomplissements et les contraintes. L'étude vise à identifier les liens entre la gestion des ressources locales et les facteurs locaux externes, la manière dont les ressources sont gérées et la manière dont les ressources naturelles sont influencées par les changements politiques, juridiques, économiques et institutionnels, les capacités locales et existantes. Puis, il cherche à dégager les leçons clés des études de cas et faire des recommandations concernant la décentralisation afin de recentrer le débat sur la gestion décentralisée des ressources naturelles renouvelables. Les travaux de terrain comprennent des études de cas de Beregadougou (SOCABE), Malou, Cassou et le groupement des éleveurs Walde Kawral Pulaaku. Le rapport comporte une section finale sur les paradigmes du partenariat entre utilisateurs des RNR au Burkina Faso.

La question du régime foncier se présente souvent lors des discussions sur la délégation des pouvoirs. Les comptes rendus de la conférence régionale sur les problèmes du régime foncier et la décentralisation au Sahel (1994) comprennent une série de documents, de rapports de séances de

travail, de discours, de listes de participants et la Déclaration de Praia. Le rapport récapitulatif (Ba et al., 1994) approfondit les grandes questions auxquelles les pays sahéliens font face (régime foncier et gestion des ressources naturelles et décentralisation).

B. Collectivités locales et décentralisation

Les données sur ce thème sont très abondantes. Les données sur les collectivités locales dans le Sahel en particulier sont moins courantes mais nous avons pu trouver quelques travaux de recherches qui traitent de ce thème ou qui se concentrent sur un pays sahélien en particulier. Parmi les pays dont la littérature traite de façon la plus abondante figurent le Mali et le Sénégal. Vu que le thème de la collectivité locale est très vaste, cette section ne traite que trois aspects – le développement historique de la collectivité locale au Sahel, les problèmes que rencontrent les collectivités locales et les solutions proposées.

Pour les autres thèmes, un document utile est celui de Kjetil Børhaug « Les collectivités locales et la décentralisation en Afrique subsaharienne : une bibliographie annotée ». Kjetil Børhaug fait un bref examen et une analyse de la littérature sur les collectivités locales par thème. Ces thèmes sont les suivants : 1) élaborations conceptuelles ; 2) raison d'être des collectivités locales ; 3) critiques des raisons d'être des collectivités locales ; 4) histoire des collectivités locales en Afrique ; 5) efficacité et performance technique des collectivités locales ; 6) politique des collectivités locales ; 7) réformes de décentralisation ; 8) explication de la centralisation ; 9) rôle des bailleurs de fonds dans la décentralisation et 10) priorités de la recherche (Børhaug 1994).

C. Présentation historique du développement des collectivités locales dans le Sahel

Børhaug (1994) mentionne plusieurs sources qui traitent de l'histoire des collectivités locales en Afrique. Les travaux suivants traitent de ce thème : Batley 1991, Kasfir 1983, Mahwood 1983, Molebatsi 1990, Mutahaba 1989 et Samoff 1989. Wraith (1964) brosse un tableau historique des collectivités locales en Afrique de l'Ouest, notamment au Ghana, au Nigeria et en Sierra Leone.

L'importance et les formes des collectivités locales ont varié au fil des ans. Les collectivités locales ont été créées et abolies lors de différents cycles suivant le besoin de contrôle et de participation de la population du gouvernement central (Mahwood 1983). Au Mali, les dirigeants locaux ont essayé par le passé de contourner le pouvoir central (Lippman et Lewis, « Democratic Decentralization in Mali : A work in progress, 1998). Les conseils locaux sont des résidus des régimes coloniaux dans la plupart des pays. L'héritage colonial a été décrit d'une part comme un problème (Mutahaba 1989) et d'autre part comme un outil utile dont peuvent se servir les nouveaux régimes indépendants (Picard 1981, Børhaug 1994).

Quand les états africains ont accédé à l'indépendance dans les années 60 et 70, ils ont aboli les collectivités locales et ont adopté un modèle centralisé. Les raisons à l'origine de l'abolition des collectivités locales tiennent à un certain nombre de facteurs. D'abord, les gouvernements craignaient la concurrence si l'on permettait aux conseils locaux de rester en place (Mahwood 1987, Mahwood 1983). Ensuite, d'autres raisons sont les suivantes : a) les dirigeants de ces nouveaux états indépendants étaient ont agi par loyauté au clan et ont redirigé les ressources au bénéfice d'une relation patron-client, b) la collectivité locale coloniale était discréditée car il s'agissait d'une structure autoritaire ; c) il existait un manque de ressources pour soutenir les collectivités locales ; d) il existait un manque de personnel formé pour remplir les positions des

collectivités locales ; et e) l'idéologie du moment se concentrait sur la planification centrale et la transformation socialiste (Kasfir 1983).

La littérature décrit un certain nombre de facteurs qui sont à l'origine du développement historique de la décentralisation. Certains travaux font remarquer que les problèmes au niveau de la centralisation ont mené à des réformes ayant pour but d'arriver à la décentralisation administrative (Batley 1991, Mahwood 1987, Mahwood 1983). Mais la décentralisation politique n'était pas le but de ces réformes. Les gouvernements centraux cherchaient à mobiliser la population mais ils ne voulaient pas partager le pouvoir. Lors des années 80, on a reconnu que la participation de la population était nécessaire mais que le besoin de contrôle de l'Etat avait empêché la véritable délégation de pouvoirs vers les collectivités locales (Mahwood 1983, Mahwood 1987).

De nouveaux principes au niveau des politiques comme la satisfaction des besoins fondamentaux, la pérennisation et la responsabilisation sont également des facteurs expliquant l'intérêt porté à la décentralisation. Les bailleurs de fonds ont encouragé cette tendance (Batley 1991). Un autre observateur indique que les gouvernements africains ont entrepris de décentraliser pour deux raisons, soit pour satisfaire certaines classes sociales en partageant le pouvoir ou parce que la décentralisation a été imposée par des bailleurs de fonds (USAID, 19-21 novembre 1996). Un autre observateur indique que la politique de décentralisation du Sénégal a été adoptée pour répondre aux demandes de la population et pour mieux la contrôler politiquement (USAID, 19-21 novembre 1996).

La forme des collectivités locales a varié. Mahwood suggère que les collectivités locales sont un modèle occidental qui a évolué en fonction des cultures nationales et locales. Les perspectives en ce qui concerne les collectivités locales en Afrique varient en fonction de la situation politique et économique. Les crises économiques qui forcent les gouvernements centraux à se retirer de certains domaines encouragent la création de collectivités locales plus solides. La socialisation politique des pays se dirigeant vers des modèles occidentaux permet également à la collectivité locale de jouer un rôle accru (Mahwood 1987). Au Burkina Faso, on est arrivé à un compromis entre le modèle occidental de la décentralisation et un modèle plus autochtone (USAID, novembre 19-21 1996).

Molebatsi (1990) traite des expériences du Botswana alors que Mutahaba se penche de manière plus générale sur l'histoire des collectivités locales de l'Afrique de l'Est. Samoff (1979, 1989) examine l'histoire de la décentralisation et la structure des classes en Tanzanie.

D. Pour des collectivités locales plus efficaces: recommandations et défis

Une grande partie de la littérature met à jour les défis que rencontrent les collectivités locales et certains travaux montrent comment améliorer la gouvernance locale. Cette section commence par des travaux qui traitent de manière générale des questions de gouvernance et la dernière partie de la section commentent sur la littérature qui se concentre sur la région du Sahel ou des pays spécifiques de cette région.

Les observations peuvent varier d'un pays à l'autre et d'un domaine à l'autre. Widner et Mundt (1996) discutent de la manière dont le capital social ou les relations socio-culturelles façonnent

l'efficacité de la collectivité locale. Leur étude de cas provient du Mali mais elle pourrait facilement s'appliquer à d'autres parties du Sahel. Ils discutent de la manière dont certains facteurs tels que la langue et d'autres barrières sociales entre les personnes d'une région donnée peuvent entraver le bon fonctionnement de la gouvernance locale. En effet, une bonne communication entre les personnes de la région accroît le flux d'informations concernant les activités importantes, qu'il s'agisse d'affaires commerciales ou de programmes publics. Les nouvelles sur le comportement des représentants officiels se répandent vite, ce qui responsabilise les dirigeants.

Lee-Smith et Stren (1991) soulignent les difficultés qui existent en matière de planification urbaine et préconisent d'envisager ce problème sous un angle différent, c'est à-dire, de l'examiner à partir d'un point de vue local plutôt que national. Les auteurs se penchent sur le fait que l'état se montre souvent hostile face au secteur économique informel qui se développe dans les zones urbaines. Il est nécessaire que l'Etat soit davantage à l'écoute de ce secteur. En outre, il est nécessaire que l'Etat apporte son appui aux organisations locales et aux ONG fournisseurs de services de grande importance. En bref, les auteurs recommandent que davantage de recherches soient effectuées sur les organismes communautaires et les relations que celles-ci entretiennent avec les ONG, les entreprises, le gouvernement local et l'économie informelle dans le but d'améliorer le développement urbain (Borhaug 1994).

Olowu et Smoke (1992) et Sterkenburg (1990) présentent des exemples de cas dans lesquels les gouvernements locaux ont correctement fonctionné et expliquent ce qui a rendu cela possible (Borhaug 1994). Olowu et Smoke définissent le gouvernement idéal en tant que gouvernement contrôlant les ressources importantes et fournissant une quantité raisonnable de services. Les autres facteurs de réussite déterminants cités sont les suivants : a) les conseils municipaux locaux ont tendance à être plus efficaces que les autres formes de gouvernements locaux ; b) la taille du gouvernement n'a pas de conséquences sur la création de revenu ; c) les cas de réussite examinés se basent sur des modèles coloniaux de gouvernement local ; d) la réussite dépend directement de la délimitation claire des pouvoirs et des responsabilités ; e) les revenus proviennent de l'imposition indirecte des activités économiques ; f) dans la plupart des cas examinés, le gouvernement détient une ou plusieurs sources principales de revenus ; g) dans la plupart des cas, les entreprises des autorités locales constituent une source importante de revenus ; h) la réussite ne dépend pas de la part du budget allouée par le gouvernement central ; i) le gouvernement local est scrupuleusement contrôlé par le gouvernement central ; j) les conseillers et les administrateurs gouvernementaux entretiennent de bonnes relations ; k) il existe des accords formels de coopération avec le préfet ; l) il existe un système de collecte de l'opinion publique.

Le rapport de Sterkenberg examine un cas de planification régionale réussie dans le Botswana. Certaines des causes de cette réussite sont : a) qu'il existe une coordination efficace entre les délégations de crédits locales ; b) que les programmes nationaux répondent aux besoins de la planification régionale ; c) qu'un personnel qualifié est spécifiquement assigné à la planification ; d) qu'il existe des consignes précises quant aux procédures de planification ; e) que le gouvernement local reçoit l'appui du ministère, mais les interférences entre ceux-ci sont limitées ; f) qu'il existe des revenus de source locale ; g) que le personnel est hautement qualifié et continu ; h) que le personnel travaille auprès des populations auxquelles il est assigné ; i) que le gouvernement local bénéficie de l'appui de la direction politique.

Salinas (1998) souligne l'expérience de l'USAID et des programmes de décentralisation. En ce qui concerne les gouvernements locaux, les leçons générales qu'on en tire sont les suivantes : 1) une autonomie fiscale du gouvernement local est essentielle ; 2) une volonté politique au plus haut niveau hiérarchique est nécessaire ; 3) les rôles et responsabilités des différents niveaux de gouvernement doivent être clairement définis ; 4) les bureaucrates et les fonctionnaires élus doivent être tenus responsables aux yeux des citoyens ; 5) il est nécessaire d'avoir des institutions de sociétés civiles puissantes ; et, 6) les gouvernements locaux doivent fournir leurs services de manière efficace. Suivant une même ligne de pensée, Peterson (1991) étudie le cas de l'expérience de décentralisation dans des pays d'Amérique Latine et en tire les leçons à retenir pour l'Afrique subsaharienne.

Les nations du Sahel sont certainement à des stades différents de décentralisation. Certains pays ont simplement déconcentré le pouvoir en établissant des postes à l'extérieur de la capitale. Cependant les décisions sont toujours prises au niveau du gouvernement central (USAID, 19-21 novembre 1996). Quant aux pays qui ont effectivement tenté de transférer l'autorité au niveau local, de nombreux problèmes semblent apparaître dans les rapports.

Dans son rapport intitulé "Decentralization, Service Provision, and User Involvement: A Process to Identify Local-Level Options in the Sahel" (Décentralisation, prestations des services et implication des administrés : un processus en vue d'identifier les différentes options s'offrant au niveau local au Sahel), Michael Griffon (1990) se penche sur les problèmes impliquant la prestation de services publics. Ce rapport ébauche encore les facteurs que les états du Sahel doivent envisager de façon à améliorer la capacité des régions à fournir des marchandises et des services. Il explique que peu d'unités gouvernementales de niveau local constituent des juridictions autonomes et il définit les devoirs de ces unités locales. L'auteur débat ensuite des contraintes de ce manque d'autonomie. "Les handicaps légaux des organisations juridictionnelles publiques au niveau local...se répercutent de façon cumulative sur les capacités locales, la volonté, et les efforts fournis pour délivrer les services publics cruciaux pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les unités locales".

Plusieurs ouvrages se concentrent sur le processus de décentralisation au Sénégal. Marks (1996) effectue l'analyse des possibilités pour une gestion efficace des affaires publiques locales dans le contexte du programme actuel de développement d'une autorité administrative et fiscale dans les municipalités. Il considère que le gouvernement municipal actuel du Sénégal est "irresponsable et inefficace". Marks se penche en particulier sur les influences politiques assujettissant les gouvernements municipaux, par l'exemple l'hégémonie du Parti Socialiste. Les aspirations et besoins locaux sont par conséquent subsumés aux intérêts politiques nationaux du parti. Marks suggère que les programmes de gestion locale soient plus attentifs aux problèmes de responsabilité. Il propose des stratégies permettant de développer un renforcement de la vérification publique de l'efficacité municipale. Il propose notamment d'améliorer la disponibilité des informations concernant les réalisations du gouvernement municipal et d'assister les institutions pouvant faire usage de ces informations.

Dans son rapport intitulé "The Political Climate and Will in Senegal For Political and Economic Reform" (Climat politique et volonté d'une réforme politique et économique), Gellar (1997) se

penche également sur la décentralisation au Sénégal. Gellar soutient que, malgré l'existence d'infrastructures légales permettant de transférer davantage d'autorité aux gouvernements locaux, le gouvernement central a toujours montré de la résistance à céder un contrôle plus grand sur les ressources financières. Sans l'aide de ce contrôle financier, les gouvernements locaux demeureront des institutions fictives sans grand pouvoir d'action. Gellar explique également les motifs du gouvernement dans le cadre de son effort de décentralisation. Le gouvernement a constaté que les dons monétaires sont à présent adressés aux gouvernements locaux et considère ce changement comme un moyen important de compenser l'incapacité du gouvernement à transférer des ressources adéquates aux gouvernements locaux.

Gellar dépeint également les déficiences des lois de décentralisation mises en place en 1996 au Sénégal. Parmi les problèmes soulevés figure le fait que : 1) les frontières des communes ont été tracées sur la base de raisons politiques ; 2) certaines frontières administratives ont été préservées et d'autres créées, bien qu'elles ne soient pas viables financièrement ; 3) les distinctions de pouvoir entre le gouvernement central, les conseils régionaux et les conseils ruraux ne sont pas clairement définies ; 4) les codes concentrent le pouvoir entre les mains des gestionnaires tels que maires et présidents de conseils au détriment des conseils ; 5) les gouvernements locaux ne disposent pas du personnel ou des capacités financières leur permettant d'accomplir leur devoir ; 6) peu d'attention a été prêtée à la façon de transférer des services du gouvernement central au niveau local ; et 7) le manque de décentralisation du système légal complique la résolution des conflits. Les maires et les présidents des conseils régionaux résident le plus souvent à Dakar plutôt que dans les villes qu'ils représentent. En outre, ils semblent se comporter davantage comme des ministres du gouvernement, c'est à dire qu'ils hésitent à déléguer une autorité qui entrave le fonctionnement du gouvernement local (Gellar 1997).

Un autre observateur du processus de décentralisation du Sénégal déclare que, là où les structures traditionnelles demeurent solides, les structures du gouvernement local récemment décentralisées ont moins de chance de réussir (USAID, novembre 19-21, 1996).

Le document intitulé "Study of the Local Taxation System, Final Report" (Etude du système d'imposition régional, rapport final) (Gouvernement du Sénégal, ministère de l'Economie, des Finance et de la Planification, octobre 1998) fournit un examen très détaillé des finances locales au Sénégal. Parmi les sujets abordés figurent : 1) les ressources locales (comprennant des détails sur chaque type de source de revenu) ; 2) l'autorité locale ; 3) les dépenses au niveau local ; et 4) les faiblesses du système d'imposition régionale.

D'autres ouvrages traitent du Mali. En effet, "Decentralization in Mali: A Status Report" (La décentralisation au Mali, rapport de situation) (Enders 1990) présente les résultats des séminaires de politique de décentralisation tenus dans chacune des sept régions du pays en novembre 1989 et offre une analyse des recommandations qui en ont résulté. En ce qui concerne les aspects institutionnels de la décentralisation, les régions recommandent de mettre en place des conditions favorables avant l'application effective des résolutions en : a) éduquant la population locale ; b) formant les fonctionnaires régionaux élus et le personnel du gouvernement local ; et en c) effectuant un transfert général des ressources centrales aux gouvernements régionaux. Quant au sujet de la décentralisation financière, les zones de revenus du gouvernement local, et la gestion et l'utilisation du fonds de développement local et régional ont fait l'objet des considérations principales. Les lignes d'actions recommandées par les régions ont pour objectif : 1) d'améliorer

l'identification de l'assiette de l'impôt ; 2) d'améliorer les taux d'impositions ; 3) d'améliorer la gestion financière ; et 4) de créer des ressources fiscales nouvelles. En outre, le personnel du gouvernement local a besoin d'être formé et les contribuables éduqués.

Un autre rapport de l'USAID intitulé "Democratic Governance in Mali: A Strategic Assessment" (L'exercice des pouvoirs démocratiques au Mali) (Octobre 1992) fournit d'excellentes informations concernant le gouvernement local au Mali. Les sujets abordés dans ce rapport concernent le gouvernement municipal, les réformes du gouvernement local, les règles électorales, l'organisation et les pouvoirs du conseil municipal, le quartier, le recouvrement fiscal et les questions budgétaires, les relations entre le district et la commune à Bamako et les problèmes critiques que rencontrent les gouvernements municipaux. De plus, le rapport examine les institutions rurales et discute des règles électorales, des communes rurales, des pouvoirs et fonctions des entités gouvernementales rurales, du tutelage de l'Etat et des relations avec les collectivités locales, du pacte national et des juridictions locales outre celles stipulées par la décentralisation proposée. Le rapport offre également des recommandations pour renforcer : a) la gouvernance démocratique du gouvernement municipal ; b) les opérations des gouvernements municipaux ; c) les relations entre les municipalités et le gouvernement et d) l'éducation civique. En ce qui concerne la gouvernance rurale, le rapport offre également des recommandations. De plus, le rapport discute du renforcement de la société civile à la base et du changement des pratiques et du comportement administratifs.

Ce rapport constate qu'il existe maintes contraintes au Mali au niveau du recouvrement fiscal et du budget des collectivités locales (USAID Mali, octobre 1992). Les ressources budgétaires sont très limitées. Si l'on veut accroître les recettes, les maires et les conseils municipaux doivent éduquer la population pour lui apprendre l'importance de payer des impôts afin de financer les services publics. Les gouvernements devront à leur tour fournir des services efficaces et fiables pour redonner confiance au public.

Un autre goulot d'étranglement dans la gouvernance municipale au Mali est dû au fait que les conseils de la commune doivent travailler avec des budgets établis par des délégations spéciales nommées par le gouvernement de transition. Le code communal en place ne donne pas aux conseils tous les pouvoirs financiers nécessaires pour prendre les décisions budgétaires. Ainsi, la confusion règne quant à savoir qui est responsable de l'exécution budgétaire (USAID, Mali octobre 1992).

En bref, quelques uns des problèmes que rencontrent les gouvernements municipaux au Mali sont les suivants:

- Les ressources budgétaires sont insuffisantes pour répondre aux besoins.
- Le recouvrement fiscal est faible.
- Les représentants officiels manquent de connaissances en ce qui concerne les réglementations fondamentales de la gouvernance municipale.
- Les représentants officiels locaux manquent d'expérience en gestion urbaine.
- Le contexte physique est insalubre et l'hygiène est insuffisante.
- La planification urbaine est insuffisante.

- Des lois claires décrivant les caractéristiques, fonctions et pouvoirs des districts et des gouvernements communaux manquent.
- Les taux de chômage sont élevés.
- Il est nécessaire d'améliorer les communications entre les représentants officiels et leur groupe de soutien
- Les frais de transaction associés à l'acquisition des titres de propriété et l'obtention de permis de construire et autres licences sont élevés.
- Il est nécessaire de mieux coordonner avec les ONG pour la fourniture de services (USAID, Mali octobre 1992)

Quelques recommandations (USAID Mali, octobre 1992) sur la manière de renforcer les pratiques démocratiques au sein du gouvernement municipal sont présentées ci-dessous :

- fournir à chaque bureau et service urbain les textes fondamentaux traitant de la gouvernance urbaine ;
- fournir une formation aux maires, aux conseillers municipaux et aux employés des collectivités locales concernant les textes de base, les finances municipales et les obligations des représentants officiels face à la communauté ;
- aider les autorités municipales à forger des liens avec d'autres gouvernements municipaux et des associations dans d'autres parties de l'Afrique et du monde ;
- fournir des fonds et un soutien technique pour distribuer un bulletin en français et dans les langues locales afin d'apporter une information sur les activités des collectivités locales ;
- donner des conseils juridiques aux habitants de la commune sur les titres fonciers, les permis de construire, les licences commerciales, etc. ;
- donner une éducation civique sur la relation entre les impôts et les services publics ;

Recommandations faites au gouvernement central pour changer le comportement administratif de sorte à aider et non à freiner la décentralisation (USAID Mali, octobre 1992) :

- mettre au point un plan de formation pour les futurs responsables officiels en ce qui concerne les collectivités locales et leur nouveau rôle de fonctionnaire et non de commandant ;
- fournir une formation sur les stratégies d'aide et de collaboration avec les collectivités locales ;
- fournir une formation sur les compétences de contrôle financier pour garantir la transparence et décourager la corruption au niveau local ;
- forger des relations de collaboration entre les représentants du ministère des Finances travaillant au niveau local ;
- donner aux représentants du ministère des Finances une meilleure connaissance des pratiques de mobilisation des ressources locales.

En 1998, une mission de l'USAID a observé les obstacles à une décentralisation de fait au Mali : modicité des ressources, résistance bureaucratique, utilisation des terres et climat de méfiance face au gouvernement (Lippman et Lewis 1998). Le rapport présente les leçons apprises pour les bailleurs de fonds : 1) utiliser au maximum l'engagement du gouvernement ; 2) soutenir la création

d'un bureau de décentralisation indépendant ; 3) faire participer la population ; 4) mobiliser les dirigeants locaux ; 5) utiliser les médias locaux pour sensibiliser le public ; 6) partir des activités d'assistance précédentes et 7) profiter du contexte culturel (Lippman et Lewis 1998). Lippman et Lewis citent également des exemples de collectivités locales réussies, surtout dans les zones rurales. De plus, les auteurs citent des exemples tels que le maire de Sikasso et la manière dont il a su créer un important soutien public pour un programme de revêtement des routes. Les recettes mobilisées pour ce programme représentent un accroissement de 400% par rapport aux recettes fiscales ordinaires de la ville.

Le rapport d'évaluation du personnel de la Banque mondiale, République du Mali, Projet de développement urbain et de décentralisation (1er novembre 1996) présente de brèves descriptions des tendances démographiques urbaines, de la pauvreté, du cadre institutionnel au niveau local, de l'infrastructure et de l'équipement urbain, des marchés fonciers et des finances municipales dont les recettes et les dépenses. De plus, le rapport traite de la réforme de décentralisation du pays, de la politique de développement urbain et de l'assistance des bailleurs de fonds dans le secteur. Les objectifs du projet sont d'améliorer la fourniture des services urbains par les collectivités locales en partenariat avec le gouvernement central, les communautés locales et le secteur privé.

E. Développement urbain, prestation de services et planification/financement de l'infrastructure

Cette section se penche sur plusieurs travaux se rapportant spécifiquement au développement urbain, travaux pertinents pour la région du Sahel. L'examen n'est nullement exhaustif, mais il n'en touche pas moins aux problèmes essentiels du développement dans les grandes villes et villes secondaires du Sahel. Tous ces documents présentent des idées pouvant aider tant les collectivités locales et gouvernements centraux que les bailleurs de fonds en vue de mettre en place des projets de développement urbain plus efficaces. La réalité est inévitable, le Sahel connaîtra une très importante croissance urbaine dans les décennies à venir due à l'exode rural et à l'accroissement de la population. Les besoins humains liés à cet essor seront très importants. Le thème de la décentralisation est présent partout dans la littérature car de plus en plus de gouvernements centraux confient de plus grandes responsabilités de développement urbain aux municipalités. Il reste à voir si les municipalités auront la capacité et les ressources nécessaires pour fournir des services adéquats aux populations urbaines à l'avenir.

Dans un essai éminent de la littérature récente, *The Futures of African Cities : Challenges and Priorities for Urban Development*, Farvacque-Vitrovi et Godin (1998) présentent leurs recommandations pour la future approche de la Banque mondiale au développement urbain. D'abord, ils proposent une quête de solutions plus simples aux problèmes complexes des villes, indiquant qu'il ne faut pas essayer de résoudre tous les problèmes à la fois. Deuxièmement, ils soulignent l'importance de se concentrer sur les bénéficiaires originaux lorsque l'on met en œuvre des réformes macroéconomiques. Troisièmement, leur recommandation en vue de « choisir les bons partenaires » traite directement de la question de la décentralisation en recommandant un dialogue avec les autorités locales et la délégation des services urbains au secteur privé quand la chose est appropriée. Toutefois, ils reconnaissent que les gouvernements centraux restent des « partenaires préférés », leur philosophie étant la suivante : « les projets urbains devraient fournir des services de base à un plus grand nombre de personnes possible de sorte à augmenter le niveau de vie du groupe le plus défavorisé » (2)

Il est nécessaire d'identifier les besoins des zones urbaines. Les auteurs remarquent que les futurs projets urbains devront fournir les types suivants de services de base :

- 1) « voirie, drainage et infrastructure d'assainissement
- 2) ramassage des ordures ménagères, installation de bornes fontaines et éclairage des rues
- 3) infrastructure de services de base (écoles primaires, dispensaires), services commerciaux (places de marché, stations de bus et de camions, abattoirs) et services administratifs
- 4) viabilisation des terrains » (22).

La question est de savoir qui serait en fonction de fournir ces services. En ce qui concerne la décentralisation des services urbains, les auteurs indiquent que « la décentralisation ne doit pas être vue comme une fin en elle-même... ». Les bailleurs de fonds ne doivent y accorder un appui que s'il existe un engagement suffisant de la part des autorités centrales et des responsables des collectivités locales. Le fait que certains projets urbains à grande échelle font passer des accords contractuels entre les municipalités, le gouvernement central, l'organisme de financement et l'organisme d'exécution, et non pas uniquement avec le gouvernement central, est un exemple de décentralisation. Dans ce type de projet, le financement des projets d'infrastructure est relié à la réforme municipale qui soutient les municipalités et, à son tour, la décentralisation. (4)

Les AGETIP (agences de l'Emploi et des Travaux publics), présentes en Afrique de l'Ouest, sont des mécanismes efficaces pour la réalisation d'un grand nombre de projets urbains en Afrique francophone. Les AGETIP savent éviter les obstacles bureaucratiques qui déroutent d'autres projets urbains et sont en mesure d'assumer des rôles différents dans le cadre des projets : responsable technique, responsable financier ou intermédiaire de planification. La critique à leur égard est qu'elles rivalisent parfois avec d'autres projets urbains, qu'elles ont trop de pouvoir (par exemple dans leur capacité de contourner l'autorité municipale) et qu'elles n'encouragent pas forcément le renforcement des capacités municipales (55). Les AGETIP doivent collaborer davantage avec les collectivités locales pour choisir les projets les plus adéquats et améliorer leur capacité de gestion (5).

Toutefois, les AGETIP peuvent renouveler la confiance publique en exécutant des travaux publics rapidement et efficacement, ce qui, en fin de compte, fait bénéficier toutes les institutions publiques, y compris les municipalités. Farvacque-Vitrovi et Godin recommandent des formules différentes pour les AGETIP et la coopération municipale et publique en fonction de la situation dans un pays donné. Si la crédibilité des institutions publiques est particulièrement faible, alors l'AGETIP devra assumer la responsabilité du projet car les autorités locales sont incapables ou peu désireuses de remplir leurs devoirs. Mais si la crédibilité est meilleure, alors l'AGETIP pourrait obtenir une contribution financière de la municipalité et encourager une plus grande participation publique. Enfin, si le contexte le permet, l'AGETIP et le maire peuvent travailler en partenariat dans le cadre d'un contrat municipal.

Par le passé, les projets de la Banque mondiale concernant le développement urbain n'ont guère encouragé la décentralisation des services urbains et de développement de l'infrastructure. Les projets ciblaient essentiellement les villes les plus grandes et ils étaient gérés centralement. Par ailleurs, ils n'ont pas réussi à renforcer les capacités au niveau local. La Banque préférerait

travailler avec des gouvernements centraux dont les pouvoirs étaient clairement définis, qui avaient par ailleurs plus de ressources et plus d'expérience que les représentants officiels locaux. Même les maires des grandes villes qui ont bénéficié des projets de la Banque mondiale n'avaient que peu de participation. Les projets étaient gérés à partir des ministères du gouvernement central (Travaux publics ou Affaires urbaines, etc.) par des cellules mises en place tout spécialement pour les projets. Une fois les projets terminés, les cellules spéciales disparaissaient (13, 14). En outre, les projets ne demandaient pas toujours une contribution de la population locale, soit pour la prise de décisions, soit pour les ressources, mais ils dépendaient davantage de crédits contrôlés centralement. Par conséquent, les bénéficiaires locaux n'avaient que peu de sens d'appartenance face à de tels projets.

Dans un effort de répondre aux besoins de la population, les gouvernements se tournent vers la privatisation de services tels que l'eau et l'électricité. On assiste également à un mouvement coopératif croissant dans certains pays cherchant à assumer le contrôle de services tels que le ramassage des ordures ménagères.

L'Afrique francophone continuera à connaître une croissance importante de la population des zones urbaines. Dans la région du Sahel, les citadins viendront à représenter 50% de la population dans les 25 années à venir (16). La croissance importante des populations urbaines s'accompagne d'une crise économique, d'où des bailleurs de fonds plus sélectifs. L'imposition locale continue à être faible et les efforts de décentralisation semblent se concentrer sur le partage des pouvoirs entre les gouvernements locaux et centraux sans pour autant garantir l'autonomie financière des juridictions locales (18). L'économie informelle croît alors que l'expansion est trop faible au sein de l'économie formelle. La décentralisation aide les municipalités, mais les ressources ne suffisent pas pour répondre aux besoins de croissance des institutions municipales. Par conséquent, il n'est pas certain que les municipalités soient en mesure de fournir des services urbains adéquats pour répondre aux besoins croissants (19). La Banque mondiale propose de travailler avec des municipalités dynamiques, les aidant à se renforcer. Les auteurs indiquent que cela permettra de maintenir davantage les projets dans le temps, par exemple en accroissant la capacité des municipalités à faire des travaux d'entretien.

1. Gestion foncière

Le problème de la propriété foncière est un obstacle de taille pour le développement urbain en Afrique francophone. L'Etat exerce des droits domaniaux sur toutes les terres. Il n'existe pas de disposition pour transformer l'occupation en propriété légale. L'Etat peut provisoirement transférer des terres à telle ou telle personne, mais il est rare qu'un titre de propriété soit adjugé. Les procédures officielles sont complexes et aident à prévenir la distribution de terres ou de titres de propriété. Il est illégal de vendre des terres, à moins qu'elles n'aient été aménagées et cela doit être documenté par l'Etat. De plus, le système est corrompu et l'Etat refuse de négocier avec des propriétaires fonciers qui, souvent, vendent leurs parcelles même si ils n'ont aucun pouvoir juridique de le faire. Le système pousse les gens à occuper des terres alors qu'ils n'en ont pas la permission juridique ou le titre de propriété. Le manque de propriété foncière fait qu'il est difficile d'attirer des investisseurs sérieux et encore bien moins de recouvrer des impôts fonciers (34).

2. Financement du développement urbain

Les municipalités ont bien du chemin à parcourir avant qu'elles ne deviennent des partenaires financiers importants dans les projets urbains. Généralement, les budgets des collectivités locales sont inférieurs à 1% du PIB et à 3%-5% du budget de l'Etat en Afrique de l'Ouest (65). Même les budgets de l'Etat ne contrôlent que 15% du PIB. Ces chiffres montrent que les gouvernements centraux n'ont pris que des mesures de décentralisation financière très modérées et, qu'en général, les recettes publiques restent faibles.

L'autonomie financière des municipalités dépend d'une imposition directe sous la forme d'impôts sur les sociétés et d'impôts fonciers. Les meilleurs systèmes sont ceux qui accordent aux municipalités un pourcentage des recettes fiscales recouvrées. Cela garantit des dépenses de fonctionnement minimales pour les municipalités. Les impôts municipaux (impôts de marché, péages, frais de stationnement) représentent jusqu'à un tiers des recettes locales (68). Celles-ci sont contrôlées par la municipalité et non par le Trésor central. Le recouvrement de ces impôts est souvent irrégulier. Ces impôts payent indirectement pour la fourniture de services de base ne mobilisant pas de recettes, tels que les drainages, la voirie et l'assainissement. Souvent, ce sont des sociétés privées ou publiques qui gèrent les services d'eau et d'électricité. Elles peuvent demander des redevances pour ces services et ainsi recouvrer leurs frais.

Le contrôle qu'exerce le gouvernement central sur les recettes fiscales est souvent appelé l'unicité de caisse en Afrique francophone. Ce vestige colonial est une approche consolidée à la budgétisation et au financement et permet à l'Etat de détenir tous les fonds collectés au niveau local qu'il doit déboursier régulièrement par la suite aux municipalités. De fait, l'Etat garde souvent l'argent qui devrait revenir aux municipalités (78). Les auteurs pensent que l'idéal serait de supprimer cette méthode. Ils proposent que les municipalités puissent garder leurs comptes dans des banques privées et recouvrer leurs propres impôts. Si une restructuration si complète n'est pas possible, ils proposent du moins une certaine réforme du système (80).

Les impôts fonciers et impôts sur les sociétés, remontant également au système colonial, ne sont pas des sources de recettes suffisantes pour les municipalités. Les impôts sur les sociétés ne rapportent pas assez à cause de la stagnation économique et du fait qu'ils n'atteignent pas l'économie informelle où opère une grande partie de l'économie urbaine. L'impôt foncier est inefficace parce que trop peu de personnes sont des propriétaires officiels avec des titres, qu'il n'existe pas de dossiers sur les propriétés, qu'on n'a pas su créer de registres fonciers et également à cause de la résistance qu'oppose la population à cet impôt (81).

Farvacque-Vitrovi et Godin recommandent de prendre les mesures suivantes en ce qui concerne l'impôt foncier :

- « estimation du potentiel fiscal à venir des villes ;
- ré-examen des lois fiscales locales, analyse statistique des avis d'impôts et de ceux effectivement payés à la municipalité, type d'impôt, et impact des exonérations accordées ;
- impôts urbains fondés sur l'utilisation et non pas sur la propriété ;

- impôts fonciers axés sur les détenteurs de titres et économie en temps et en argent pour établir des registres fonciers ;
- examen des rôles de l'impôt sur les sociétés et simplification de la charge fiscale pour les petites entreprises. » (83)

Afin d'améliorer le recouvrement des coûts pour les services produisant des recettes, les auteurs recommandent de confier la gestion de certains services (marchés, stations de bus, etc.) à une organisation autonome. L'identification de la base d'imposition est un autre but important. Les auteurs proposent de créer un système pour assigner les destinataires et créer des registres fiscaux pour les impôts de société et les frais de licence.

L'assistance externe risque de ne pas atteindre les municipalités. En effet, les programmes d'ajustement structurel se concentrent sur les finances du gouvernement central plutôt que sur le développement urbain. En outre, l'enthousiasme que portent les bailleurs de fonds aux projets de développement communautaire avec des groupes locaux amenuise la nécessité d'une amélioration générale des services pour la zone urbaine entière (88).

3. Outils d'un développement urbain amélioré

Farvacque-Vitrovi et Godin recommandent un certain nombre d'outils utiles pour renforcer le développement urbain. Il s'agit des éléments suivants :

1. *photographies aériennes et cartes urbaines* pour une planification plus exacte.
2. *plan de référence urbain* : Il s'agit d'un document de planification urbaine simplifiée dont le but est d'esquisser les grandes lignes du développement d'une ville sur les dix à quinze années à venir. Le plan n'est pas assez détaillé pour comprendre les réglementations de zonage, mais il montre les principaux endroits d'expansion et les grands équipements et routes principales. Le plan comprend une carte et un texte expliquant les niveaux actuels et projetés des services publics, les priorités pour les cinq années à venir et les directives du développement des zones périphériques et des améliorations des zones existantes (101).
3. *réseau urbain*. Il ébauche les grandes routes urbaines. Le réseau aidera à projeter l'endroit où les routes sont nécessaires, à les démarquer et à construire une simple infrastructure avant que cela ne devienne trop difficile à cause de l'émergence d'installations informelles un peu partout dans la ville. Cela devrait permettre une certaine organisation dans les zones connaissant une croissance importante permettant ainsi la mise en place de services de base et évitant une grave détérioration des conditions de vie qui accompagne cette forte croissance urbaine informelle.
4. *infrastructure et inventaire des services*. Le but est de fournir un cadre à la planification des projets urbains et de cerner les priorités. L'inventaire utilise un nombre limité d'indicateurs et de notes pour évaluer les services publics et classer les quartiers en fonction de leurs besoins dans différents domaines. Il comprend un ensemble de cartes et trois tableaux.
5. *catalogue de l'équipement municipal et travaux publics*. Il comprend un inventaire de l'équipement et des travaux revêtant la plus haute priorité. Des plans d'installation analogues sont collectés et un catalogue est ensuite fait avec des photos, descriptions, coûts et détails de mise en œuvre, pour que les maires puissent procéder aux préparations nécessaires pour les futurs projets possibles.

6. *indicateurs de l'évaluation de l'impact environnemental pour les projets municipaux*. Il s'agit d'une liste de vérification à l'intention des autorités locales montrant l'impact possible des projets sur l'environnement.
7. *quartiers peu desservis et AGETIP*. Permettant ainsi aux quartiers peu desservis d'utiliser l'AGETIP pour réaliser certains projets.
8. *AGETIP : indicateurs de performance*. Liste des indicateurs pouvant être utilisés pour évaluer régulièrement l'AGETIP.
9. *taxe d'occupation : la taxe urbaine*. Cette taxe sera payée par tous les résidents d'une ville et remplacera l'impôt foncier. Cet impôt sera recouvré de la manière suivante :
 - imposition des personnes quand elles s'installent et non pas quand elles deviennent propriétaires. Ceci est justifié par le fait que tout le monde utilise les services urbains, propriétaires et non-propriétaires. Par conséquent, tous les individus devraient s'acquitter de cet impôt ;
 - maintenir les frais administratifs à un faible niveau;
 - simplifier le recouvrement fiscal, élargir l'assiette d'imposition et maintenir des taux faibles.

Les auteurs recommandent que l'impôt soit recouvré par le Trésor avec l'appui de la municipalité plutôt que d'être recouvré uniquement par la municipalité (130). Afin d'appliquer cet impôt, un annuaire d'adresses sera nécessaire pouvant servir de registre fiscal. Au cas où les représentants officiels locaux ne veulent pas supprimer l'impôt foncier, un système à deux niveaux pourrait être appliqué permettant de séparer les quartiers modernes des quartiers plus pauvres. Les quartiers modernes paieront un impôt en fonction de la valeur de leur propriété alors que ceux moins aisés paieront la « taxe urbaine. »

10. *Adresses et registre fiscal*. Ce registre donnera les noms et numéros des rues, assignant des numéros aux ménages individuels. Ainsi, on pourra localiser plus facilement les habitants (peut être utilisé par les habitants eux-mêmes, le gouvernement ou des services comme l'eau ou l'électricité). Cela permettra également de faciliter le fonctionnement de services urbains tels que les services de lutte contre les incendies et le recouvrement des redevances (eau et électricité). A l'évidence, cela facilitera l'imposition. Ce travail incombe généralement à la municipalité plutôt qu'au gouvernement central. Une campagne de sensibilisation publique doit être réalisée pour en montrer les effets positifs aux habitants (137).
11. *Audits urbains, financiers et organisationnel*. C'est une manière de préparer un « Programme d'investissement prioritaire » pour une municipalité. Les audits peuvent être le point de départ d'un contrat municipal entre l'Etat et la municipalité.
12. *Contrat municipal*. L'objectif est de confier à la municipalité une plus grande responsabilité en spécifiant son rôle ainsi que celui de l'Etat dans le cadre des divers projets. Le contrat traite de la réforme du gouvernement municipal et du financement des services et de l'équipement des villes (163).

Dans un rapport de Snrech (1995), *Preparing for the Future : A Vision of West Africa in the Year 2020, Summary Report of the West Africa Long Term Perspective Study*. OCDE/Club du Sahel, BAD/Cinergie, CILSS, une projection est faite de la croissance urbaine de l'Afrique de l'Ouest recommandant aux gouvernements d'être préparés. « L'Afrique de l'Ouest n'est plus une région essentiellement rurale et elle le sera de moins en moins à l'avenir. » (ix) Avec une population

urbaine qui doit tripler pendant la période de 1990 à 2020, et au vu de l'essor de l'emploi dans le secteur informel, les gouvernements doivent se préparer à cette nouvelle situation. Ils doivent planifier à l'avance au lieu d'essayer de construire des équipements et de développer des régions une fois qu'elles sont fortement peuplées. L'Etat doit fournir l'infrastructure nécessaire, fixer des normes simples et créer des systèmes d'épargne (41). Jusqu'à présent, les citoyens n'ont pas contribué aux recettes publiques à des taux correspondants à leur situation financière. Ceux qui n'ont pas les moyens de contribuer aux recettes publiques devraient le faire sous forme de main-d'œuvre dans le cadre de projets communautaires, par exemple le revêtement des routes et le nettoyage des drains. Les dépenses publiques doivent être consacrées à des projets à forte utilisation de main-d'œuvre tels que les projets AGETIP. Les revenus issus de ces projets sont dépensés pour des biens locaux qui stimulent à leur tour l'économie locale.

Enders (1987) note qu'en 1987, Bamako comptait 40% de la population malienne. L'unité administrative de la communauté locale au Mali était la commune dont le chef était le maire nommé par le gouvernement central. Peu de services urbains étaient fournis dans des villes qui n'avaient pas le rang de commune. Les communes dépendaient d'une combinaison d'impôts locaux et de subventions du gouvernement central pour leur fonctionnement. Le recouvrement fiscal était faible et les méthodes inéquitables (7). Les communes au Mali recevaient moins de recettes et pourtant, avaient plus d'employés que celles des pays voisins. Elles arrivaient à peine à payer leur personnel. Il n'y avait pas d'argent pour l'investissement ou l'achat d'équipement et de matériel. Peu à peu, les collectivités locales ont abandonné leurs responsabilités du point de vue de la fourniture de services et l'infrastructure urbaine s'est détériorée. De plus, les services sont inadéquats pour répondre aux besoins de cette population urbaine toujours croissante. Et l'on savait que les choses ne feraient qu'empirer au vu de l'incapacité des collectivités locales à fournir des services de base à la population. Les capacités de gestion des collectivités locales doivent être améliorées pour qu'elles puissent répondre à la croissance urbaine au Mali.

Un document d'évaluation du personnel de la Banque mondiale, République du Sénégal, Programme de développement urbain et de décentralisation (1997), note que les objectifs du Programme de développement urbain et de décentralisation au Sénégal étaient de confier davantage de responsabilités aux municipalités du point de vue des services urbains. Les objectifs spécifiques étaient les suivants :

- « améliorer la gestion financière et organisationnelle des municipalités
- améliorer la programmation des investissements urbains prioritaires
- rationaliser et simplifier le financement des investissements urbains
- rénover l'infrastructure de base dans les communautés urbaines et dans certaines communautés rurales » (i)

Les deux grands volets du programme étaient le renforcement des capacités des gouvernements central et local et l'investissement physique. Le renforcement des capacités devait se faire par le biais d'un Programme d'ajustement municipal (PAM) reposant sur un contrat municipal et des activités d'appui créant un environnement favorable à ces programmes PAM (formation, etc.). Les investissements physiques concernaient la construction, la remise en état et l'entretien des structures et des services publics inclus dans les responsabilités de la collectivité locale. Il s'agit des routes, du drainage et de l'éclairage, de l'éducation et des services de santé, des bâtiments

administratifs, des structures mobilisatrices de revenus telles que les marchés et les stations de bus, des projets environnementaux tels que la gestion des déchets solides et la remise en état des monuments historiques (i-ii).

On estime qu'en 2010 51,7% de la population vivra dans des zones urbaines au Sénégal. Au regard de la tendance de décentralisation actuelle, les municipalités se retrouvent devant la tâche difficile consistant à allouer des ressources très limitées de la meilleure manière possible. Les projets précédents de travaux publics (avec l'aide de l'AGETIP) ont réussi à fournir des services urbains, mais ils n'ont en revanche pas réussi à transférer la responsabilité de la programmation, du financement et de l'entretien des services et de l'infrastructure aux collectivités locales (3).

Le Sénégal compte des maires et des conseils élus qui gouvernent les municipalités. Mais le ministère de l'Intérieur exerce un contrôle sur celles-ci et elles ont peu de ressources. Outre le manque de pouvoir, les autres raisons citées pour expliquer l'inefficacité de certains dirigeants municipaux sont le manque d'expérience, les réunions peu fréquentes du conseil, les ressources insuffisantes, le manque d'employés qualifiés, la bureaucratie complexe et le long processus décisionnel(4-5).

En principe, les municipalités au Sénégal sont responsables a) des routes secondaires, du drainage et de l'éclairage ; b) de l'assainissement et des services de ramassage des déchets solides ; c) des structures mobilisatrices de recettes (marchés, stations de bus, etc.) ; et d) des installations administratives/culturelles (écoles, centres de santé, etc.). En réalité, les municipalités s'acquittent plus ou moins de ces obligations. D'une part, les responsabilités recoupent parfois celles du gouvernement central, par exemple, en ce qui concerne la voirie. Par ailleurs, il arrive que ni le gouvernement central, ni les collectivités locales ne semblent concernés, par exemple, par l'entretien en général. Les ressources municipales ne suffisent pas à répondre à ces besoins, et de loin.

Ces dernières années, les municipalités du Sénégal ont vu leurs fonds nettement diminuer. Toutefois, depuis 1995, l'amélioration des finances publiques et l'attention portée par le gouvernement à la décentralisation ont permis d'améliorer cette situation (6). Les municipalités comptent quatre catégories de recettes fiscales dont elles peuvent disposer : a) ristournes (taxes sur les véhicules dont les recettes sont remises à la municipalité sur une base de 50%) ; b) système d'impôts directs locaux (taxes foncières, impôts sur les sociétés, etc.) ; c) taxes municipales et redevances (taxes de marché, péages, etc.) et d) FECL (Fonds d'équipement des collectivités locales) (fonds fournissant des prêts sans intérêts aux municipalités). La plupart des recettes municipales sont gérées par le gouvernement central.

L'AGETIP serait la principale organisation chargée de la gestion de contrat pour ce projet. Les municipalités devraient élaborer, négocier et signer un contrat municipal et préparer un plan d'investissement, travailler avec l'ADM (Agence de développement municipal) concernant les études et le financement ainsi qu'avec l'agence de gestion de contrat pour la mise en œuvre du projet (15).

La Banque mondiale, dans un rapport sur l'évaluation du personnel, Burkina Faso, Projet d'environnement urbain (1995), note que les deux grands volets du projet sont la remise en état

des réseaux d'infrastructure primaire et le renforcement des capacités. La remise en état de l'infrastructure représente 80% des frais du projet et vise à rénover le réseau routier urbain et les principaux réseaux de drainage, à construire des conduites d'égout et d'assainissement, à fermer ou à remettre en état les dépotoirs existants, à construire de nouveaux dépotoirs et à améliorer la gestion des déchets toxiques et industriels. La partie renforcement des capacités vise à renforcer les compétences en gestion urbaine du gouvernement central, à améliorer la mobilisation des ressources financières locales, à améliorer le cadre institutionnel, réglementaire et juridique de la gestion urbaine aux niveaux local et national, à fournir une assistance technique et à renforcer les pratiques de participation communautaire (i).

Le Burkina Faso compte une des populations les moins urbanisées au moment de la rédaction de ce rapport puisque 24% seulement des personnes vivent dans des villes, alors que cette proportion est de 40% pour les zones urbaines pour l'Afrique de l'Ouest dans son ensemble. Toutefois, les besoins sont très importants dans les zones urbaines du pays. Ouagadougou devrait construire au moins 5 000 unités d'habitation par an pour suivre la croissance de la population. La qualité de la vie des citoyens souffre dû à un certain nombre de facteurs : le manque d'accès à l'éducation, à la santé et à l'emploi, la mauvaise qualité de l'habitat, l'inadéquation des routes et le manque d'accès aux services d'eau et d'assainissement. Le paludisme, la diarrhée et les maladies respiratoires sont des maux courants parmi la population.

4. Institutions urbaines et réformes

Le gouvernement du Burkina Faso a adopté, en 1983, la loi de réforme du régime foncier, nationalisant ainsi toutes les terres, et a mis en place une politique centralisée d'urbanisation et de l'habitat par le biais de la Direction de l'Urbanisme. La tendance vers la décentralisation a commencé en 1993 avec l'adoption de cinq lois stipulant que les provinces et les communes étaient les seules entités décentralisées du Burkina Faso. De plus, ces lois ont créé un cadre institutionnel pour la gestion urbaine et ont voulu délimiter les responsabilités juridiques du niveau local et du niveau national (3). Il existe de nombreux organismes participant au développement urbain au niveau national :

1. ministère des Travaux publics, de l'Habitat et de la Planification urbaine (réseaux routiers et habitat)
2. ministère de l'Eau, Direction de l'Etude et de la Planification (mise en place et gestion des projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement)
3. ministère de la Santé, de l'Action sociale et de la Famille (inspection des systèmes d'assainissement, promotion de l'hygiène)
4. ministère de l'Environnement et du Tourisme, Direction de la Prévention de la Pollution et Amélioration des Niveaux de Vie (protection de l'environnement)
5. ministère de l'Industrie, du Commerce et des Mines (développement industriel et para-industriel)
6. comité technique de l'eau (coordination de la gestion des ressources hydrauliques)
7. centres pour un approvisionnement en eau et un assainissement à faibles coûts.

Au niveau provincial, les hauts commissariats des provinces d'Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso sont responsables de l'entretien des routes et du drainage, de la collecte des déchets

solides et de la vidange des latrines. Les responsabilités des communes (les gouvernements locaux les ont créées dans deux villes) ne sont pas claires au niveau de l'infrastructure urbaine. Les hauts commissaires d'Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso nommés par le gouvernement central ont été remplacés par des maires et conseils municipaux élus.

En 1991, le gouvernement créait Faso Baara, organisme à but non-lucratif, autonome et non-gouvernemental, responsable de passer des contrats pour les travaux publics, la formation, la supervision des travaux et l'assistance technique se rapportant à la rénovation de l'infrastructure urbaine. Certaines entreprises privées participent également à la fourniture des services urbains, notamment le ramassage des déchets solides et la vidange des latrines. De plus, des ONG apportent une assistance aux pauvres des zones urbaines et cherchent à protéger l'environnement urbain. Ce sont notamment les groupements féminins qui participent à la formation en matière d'hygiène et à l'amélioration des conditions sanitaires.

La planification urbaine au Burkina Faso repose sur la loi de réforme du régime foncier et trois autres documents : le Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, qui détermine l'utilisation des terres et situe les sites de construction ; le Plan d'Urbanisme de Détail, montrant les activités dans diverses régions et le Lotissement, qui définit les opérations exactes pour l'aménagement d'un terrain donné. (5)

Le style autoritaire du gouvernement précédent (1983-1990) a permis au système de planification de bien fonctionner. La transition à un système plus démocratique s'est accompagnée d'une importante croissance non-planifiée. La planification a été entravée par le manque de coordination entre les divers organismes gouvernementaux participant à la gestion urbaine, la nécessité de simplifier et de mettre à jour les outils de planification, le besoin d'élaborer des plans d'action pour les aménagements non-planifiés et la nécessité d'ajuster les objectifs de planification en fonction des lois en ce domaine. (6)

Des questions telles que la propriété des terres urbaines et les mécanismes de financement de l'habitat ne sont toujours pas résolues. Le gouvernement actuellement examine ces questions. Les Caisses populaires d'Epargne jouent un rôle important accordant des prêts à l'habitat. Le gouvernement essaye d'accorder une plus grande autonomie aux municipalités et, à cet effet, revoit actuellement le Code des Collectivités locales. Celles-ci devraient jouer un rôle accru au niveau de la fourniture de services et du développement de l'infrastructure. Les recettes locales proviennent essentiellement de l'impôt sur les sociétés (49%), de l'impôt minimal sur le revenu (1%) et de la taxe d'habitation (0,9%).

Il convient également de noter, à propos de la région de l'Afrique de l'Ouest, un rapport réalisé par l'International Development Association en tant qu'administrateur du Projet d'Assistance technique à la Gestion des Terres urbaines et à la Réforme du Financement de l'Habitat du Fonds fiduciaire par intérim (Côte d'Ivoire) (1997). Ce rapport met en exergue le projet qui représente un effort en vue de répondre aux besoins de la croissance urbaine en Côte d'Ivoire. La croissance urbaine a entraîné des frais d'infrastructure élevés alors que les politiques inadéquates concernant l'aménagement des terres, les normes de construction et le financement de l'habitat ont entraîné une croissance rapide des installations de squatters. Ces quartiers de squatters représentent de graves problèmes pour l'environnement et la santé. L'habitat social construit par le gouvernement

pendant les années 70 et 80 n'a pas su mettre un frein à la croissance de ces zones de squatters. Le gouvernement doit prendre des mesures d'urgence pour traiter de la détérioration des conditions de vie dans les communautés de squatters. Les raisons de cette détérioration du niveau de vie sont les suivantes :

1. « absence d'un marché foncier faisant qu'il est quasiment impossible, pour la vaste majorité des citoyens, d'avoir accès aux terres ou de présenter les terres comme garanties pour obtenir un financement ;
2. normes de construction élevées faisant que les aménagements légaux ne sont pas à la portée financière de la plupart des ménages ; et
3. absence d'un système de financement de l'habitat relié à des marchés financiers en vue de fournir une source fiable de financement pour l'habitat » (1)

Le gouvernement devra changer sa stratégie de subvention de l'aménagement des terres et de l'habitat car cette approche s'est avérée inefficace pour aider les ménages à faibles revenus. La nouvelle approche doit porter sur l'aménagement des terres et les réformes du financement de l'habitat en se tournant pour cela vers le secteur privé. Si l'on veut disposer de plus de ressources privées pour l'habitat, le gouvernement doit d'abord réformer les systèmes fonciers, de sorte que les terres puissent être identifiées, transférées et servir de garantie ou d'hypothèque. Il faut pour cela changer les lois et les réglementations en ce domaine. Ce processus devrait faire participer toutes les parties intéressées. Seule une approche consensuelle permettra au gouvernement, aux banques, aux entrepreneurs, aux agents immobiliers, aux avocats, aux notaires et aux magistrats de participer aux réformes (2). Il convient de mettre fin aux subventions de l'habitat accordées par le gouvernement à la classe moyenne. Les subventions doivent uniquement être données aux pauvres. Le financement de l'habitat devrait être fourni par les institutions financières. Ce projet prend certains risques, notamment celui de voir le gouvernement relâcher son engagement politique face à la privatisation des terres et celui de voir les banques commerciales refuser de prendre les risques associés aux questions de l'habitat (4).

5. Thèmes dans la littérature sur le développement urbain

Plusieurs thèmes ressortent de l'examen de ces travaux. Une chose semble certaine – la croissance des zones urbaines est inévitable. Il vaut mieux, dans les limites du possible, planifier cette croissance et mettre en place une infrastructure minimale dans les installations informelles qui s'étendent partout, plutôt que d'essayer de construire des routes et de planifier une fois qu'une zone est déjà très peuplée. Une réforme foncière est nécessaire pour stimuler le financement privé de l'habitat. Il est nécessaire que les titres de propriété soient clairement établis pour que les individus puissent obtenir des prêts ainsi que payer les redevances dues en contrepartie des services urbains.

Ces pays doivent renforcer la capacité de leurs collectivités locales afin de leur confier des responsabilités plus grandes. Plutôt que d'encourager la décentralisation comme un but en lui-même, les bailleurs de fonds et les gouvernements devraient chercher à travailler avec les municipalités qui ont montré qu'elles étaient en mesure d'améliorer la fourniture des services. Les projets de développement urbain devraient faire travailler en partenariat les collectivités locales et le gouvernement central, les groupes communautaires et les entreprises privées. Les AGETIP

devraient être utilisées en partenariat avec les collectivités locales pour réaliser des projets de sorte à renforcer les capacités municipales. Enfin, un financement privé plus important est nécessaire pour les projets d'infrastructure urbaine et surtout pour l'habitat.

Sources :

Banque mondiale. Rapport d'évaluation du personnel, République du Sénégal, Programme de Développement urbain et de Décentralisation. 22 octobre 1997. Rapport n° 17132-SE.

Banque mondiale. Rapport d'évaluation du personnel, Burkina Faso, Projet d'Environnement urbain, 20 avril 1995. Rapport n° 13802-BUR.

Enders, Michael J. A Note on Urbanization Trends in Mali. RHUDO/WCA. Non daté (estimé 1988). Document.

Farvacque-Vitrovic, Catherine et Lucien Godin. The Future of African Cities : Challenges and Priorities for Urban Development. Banque mondiale. 1998. (livre)

Snrech, Serge. Preparing for the Future : A Vision of West Africa in the Year 2020, Summary Report of the West Africa Long Term Perspective Study. OCDE /Club du Sahel, BAD/Cinergie, CILSS. Mars 1995 (livre).

L'International Development Association en tant qu'administrateur du Fonds fiduciaire par intérim. Rapport n° T-7108-IVC. République de Côte d'Ivoire, Projet d'Assistance technique à la Gestion des Terres urbaines et à la Réforme du Financement de l'Habitat, Annexe technique. 21 août 1997.

F. La santé

La littérature sur la décentralisation des services de santé au Sahel se fait rare. Par conséquent, la présente section esquisse davantage les questions de santé et de décentralisation de l'Afrique subsaharienne plutôt que les expériences spécifiques de la région du Sahel. Les quelques références faites à la décentralisation et à la santé dans le Sahel qui ont pu être rencontrées figurent à la fin de la présente section. La littérature sur la décentralisation et la santé en Afrique subsaharienne est dominée par le thème de la décentralisation et des programmes de planification familiale.

Dans leur document sur la «Décentralisation des programmes de population en Afrique subsaharienne : concepts et questions», Linda Lacey, Cynthia Woodsong et Nancy McGirr (1993) abordent la question de la nécessité de décentraliser le secteur de la planification familiale. Ce document de discussion a été préparé pour le second atelier régional d'OPTIONS II sur la planification stratégique de la décentralisation des programmes de population en Afrique subsaharienne qui s'est tenu à Kampala en Ouganda du 13 au 20 juin 1993. Des programmes décentralisés de planification familiale permettraient aux communautés locales d'adapter les services à leurs besoins spécifiques. Selon l'avis des auteurs, de tels programmes aideraient ces pays à élargir la portée des services et à accroître le taux d'utilisation de la contraception. Ces

dernières années, un certain nombre de pays africains ont profité de la décentralisation pour renforcer et étendre les programmes de planification familiale (Lacey et al. 1993).

La décentralisation peut aider à étendre les programmes de population de plusieurs façons :

- en adaptant les services aux besoins locaux,
- en facilitant la coordination entre les agences et institutions locales qui participent aux programmes de population,
- en renforçant la capacité des organisations locales et régionales à planifier, à réaliser et à coordonner les programmes de population et de santé,
- en réduisant le temps et les ressources nécessaires pour répondre aux problèmes ou s'adapter aux changements,
- en mobilisant les ressources et le soutien politique au sein des communautés locales (Lacey et al. 1993).

Les questions suivantes doivent être envisagées par les gouvernements souhaitant décentraliser leurs programmes de planification familiale :

- Identification des niveaux de gouvernement qui recevront les pouvoirs nécessaires et identification de ceux qui, au sein de chaque niveau, seront responsables des différentes fonctions. Ceci doit être déterminé par le biais d'une évaluation des capacités des individus et des organisations.
- Choix des stratégies pour transférer les pouvoirs, l'autorité et les ressources. Les gouvernements peuvent transférer leur autorité par le biais d'actions législatives et non-législatives, d'où la nécessité de faire ce choix dès le début du processus.
- Identification de la formation nécessaire pour permettre à l'unité décentralisée de planifier, mettre en œuvre et évaluer les programmes. Les unités locales auront besoin de compétences pour identifier les problèmes et les possibilités, régler ces problèmes, prendre les décisions adéquates, gérer les conflits, mobiliser et gérer efficacement les ressources, coordonner les organisations avec lesquelles elles travailleront et obtenir un soutien politique pour les activités des programmes (Lacey et al. 1993).

Le rapport de Lacey et al. (1993) étudie les stratégies nationales d'une décentralisation réussie. Cette réussite dépend en grande partie de l'élaboration d'un plan stratégique national de mise en œuvre de la décentralisation. Ce plan doit indiquer aussi clairement que possible la façon dont les pouvoirs seront transférés et quelles seront les ressources disponibles. Il doit également être largement diffusé aux niveaux local et national pour l'obtention du soutien nécessaire. Le rôle du gouvernement central doit être défini et peut englober des éléments tels que la supervision, l'assistance technique ou l'octroi de ressources (Lacey et al. 1993). De plus, des stratégies de communications efficaces doivent être élaborées de sorte que les divers intervenants participant au service puissent entrer en coordination les uns avec les autres. Les décisions relatives à la prestation des services et les directives pour les collectivités locales figurent parmi les autres facteurs clés liés à l'élaboration d'une politique nationale de décentralisation réussie. Le gouvernement doit également maintenir des critères de haut niveau et le plan doit inclure des systèmes de suivi et d'évaluation de la performance du programme tant au niveau local que national (Lacey et al. 1993).

La décentralisation donne l'occasion de concevoir des programmes pour la communauté locale. Le rapport de Lacey et al. décrit les stratégies au niveau local pour une décentralisation réussie des programmes de population. L'un des éléments d'importance majeure est l'inclusion de la participation communautaire dans la planification et la mise en œuvre. L'effort de décentralisation doit faire appel aux groupes locaux tels que les associations de femmes ou les guérisseurs traditionnels. Les programmes décentralisés de planification familiale auront ainsi le bénéfice de pouvoir s'adapter plus aisément au contexte local (Lacey et al. 1993). En ce qui concerne l'octroi des ressources, on sait que les communautés locales peuvent mobiliser leurs propres ressources pour certaines activités. Toutefois, le soutien du gouvernement central reste nécessaire. On assurera une plus grande pérennisation par le biais de la décentralisation si on renforce les institutions au niveau local. La décentralisation des programmes de planification familiale peut prendre maintes formes suivant l'approche adoptée en la matière par un gouvernement (déconcentration, décentralisation administrative, transfert de pouvoir ou privatisation) (Lacey et al. 1993).

«La décentralisation des programmes de population et de planification familiale : Expérience mondiale», (préparé par OPTIONS pour les politiques de population, août 1994) cite des exemples de décentralisation et de programmes de santé au Nigéria et au Kenya et décrit de manière plus générale les stratégies et les questions liées à la décentralisation. Ce rapport présente les avantages de la décentralisation, les stratégies de mise en œuvre, les problèmes connexes et le rôle des bailleurs de fonds dans l'effort de décentralisation (OPTIONS 1994). Ce rapport rappelle «comment nous pouvons utiliser ce que nous savons pour améliorer les politiques et les programmes.» Les points soulevés sont les suivants :

- Les pays présentent différentes caractéristiques affectant le mode et la forme de la décentralisation. Il n'existe pas de formule unique qui soit la meilleure pour tous.
- La déconcentration est souvent la première étape vers une décentralisation plus poussée et représente l'occasion de renforcer l'autonomie locale.
- Les pays se dirigent vers une décentralisation plus avancée, mais les faits sont rares en ce qui concerne les programmes de planification familiale.
- La décentralisation risque de ne pas être appropriée dans certains pays.
- Il est important de planifier le changement.
- La décentralisation ne peut réussir qu'avec l'aide de professionnels chevronnés, de ressources financières adéquates et d'infrastructure appropriée (OPTIONS 1994).
- Des problèmes se présentent au niveau de la mise en œuvre.
- La décentralisation ne peut se faire du jour au lendemain.
- Les bailleurs de fonds continueront à jouer un rôle important pour l'apport de l'assistance technique.

La décentralisation n'est pas la panacée pour l'expansion des programmes de planification familiale, mais elle détient la promesse de pouvoir le faire en donnant aux responsables des programmes les capacités nécessaires pour mieux utiliser les ressources disponibles. (OPTIONS 1994)

Il n'existe que peu de références faites aux questions spécifiques concernant la décentralisation et la santé au Sahel.

Certains débattent de la capacité des municipalités à mettre en place des centres de santé au Burkina Faso. Le rapport décrit la manière dont les municipalités ont réussi à mener à bien des projets modestes tels que maternités et centres de santé malgré les modiques ressources dont elles disposaient. Cet exemple montre comment les municipalités peuvent réaliser des projets quand les lois et réglementations du gouvernement ne réservent pas exclusivement ces fonctions à d'autres niveaux de gouvernement. (auteur non identifié)

S.L. Kambire (1994) examine la répartition des pouvoirs entre le gouvernement central au Burkina Faso et les unités des collectivités locales. Les hôpitaux nationaux et régionaux sont gérés par le gouvernement central. Les centres médicaux de santé, les centres secondaires de protection de santé et le poste de santé primaire s'inscrivent dans les responsabilités de la province ou du village.

En Mauritanie, les gouvernements municipaux sont en principe responsables des centres de santé maternelle et infantile et des cliniques (Banque mondiale n° 15119-MAU, Rapport d'évaluation du personnel, République islamique de la Mauritanie, Projet d'infrastructure urbaine et de décentralisation pilote, 4 mars 1996).

Un rapport examine le point de vue de ceux qui suggèrent que l'Etat se retire entièrement des prestations des services de santé et autres. Etant donnée l'incapacité notoire de l'Etat à fournir ces services, il est proposé de les privatiser (Club du Sahel, la décentralisation : l'impératif de Ségou. Sahel D(89) 337. Novembre 1989.)

Le volume II du rapport des politiques de décentralisation du Sahel de l'ARD (ARD, avril 1992) décrit les tensions entre les gouvernements centraux et les ONG/OBP en ce qui concerne les prestations des soins de santé. Un grand nombre d'ONG étrangères ont encouragé les communautés locales à créer des comités pour soutenir les programmes sanitaires locaux. Les ministères de la santé publique, assaillis par les problèmes, ont été soulagés par l'intrusion des ONG étrangères dans leur domaine bien qu'ils ne voient pas toujours d'un bon œil cette ingérence. En effet, les relations restent tendues entre les ministères de la santé publique et la communauté des ONG/OBP. Ce rapport étudie un cas à Haïti où le gouvernement partage la responsabilité de la santé publique avec le secteur des ONG et propose que cette pratique soit envisagée par les autorités sahéniennes. (volume II du rapport des politiques de décentralisation du Sahel : faciliter les transitions des politiques centralisées vers les politiques décentralisées : projet de finance et de gestion. Associates in Rural Development, Inc. préparé par Harlan Hobgood. Avril 1992.)

F. Education

Décentralisation et éducation au Tchad (Fass, 1994) représente une vue d'ensemble du système des écoles primaires le plus décentralisé du point de vue financier dans la région. Les Associations de parents d'élèves, de pair avec les communautés locales, ont financé presque 280.000 écoles en l'espace de 15 ans. Le gouvernement a mis en place 10.000 écoles pendant

cette même période. Cette étude montre que les efforts de collaboration permettent d'obtenir des améliorations rapides au niveau de la fourniture de services tels que l'éducation. L'étude place dans l'optique historique la décentralisation de l'éducation au Tchad et présente des données sur les taux de scolarisation, les tendances de la croissance, les salaires des enseignants et les caractéristiques financières de l'éducation publique.

Easton et al., 1995 développe la relation entre les systèmes éducatifs au niveau local et les mouvements démocratiques dans *Meeting the Local Skill and Knowledge Requirements of Effective Decentralization : Interim Report on Results of a Study of Successful West Africa Communities*. Les auteurs y remarquent que la scolarisation au niveau du primaire ne permet pas de répondre aux nouveaux besoins des membres et des dirigeants de nouvelles entreprises locales, associations communautaires et organisations non-gouvernementales. La réussite de la décentralisation du système éducatif et la prise de responsabilités au niveau locale dépendent, aux yeux des auteurs, de la réalisation de programmes de formation pour adultes. Les exemples cités concernent les programmes d'alphabétisation et d'éducation non-formelle, les projets de formation en coopérative, et autres programmes permettant aux associations d'entrepreneurs d'améliorer grandement leur propre productivité. Cette étude vise à mettre en exergue les leçons tirées des cas du Burkina Faso, du Ghana, du Mali, du Niger et du Sénégal.

IV. Les finances locales dans les pays du Sahel Assia Khellaf-Eyboglu

Durant ces dix dernières années, les finances locales dans la majorité des pays du Sahel ont fait l'objet de réformes. Ces réformes, qui ont été menées à l'occasion d'actions pour la décentralisation, ont certes apporté des améliorations. Un certain nombre de problèmes persistent cependant. Grâce à un examen de la littérature qui nous était disponible, nous avons résumé les points les plus saillants de la situation des finances locales dans ces pays. Dans plusieurs cas, nous ne disposons pas d'informations récentes nous permettant d'évaluer les résultats des réformes engagées. Ceci, soit parce que ces informations ne nous sont pas disponibles, soit parce qu'aucune évaluation n'a été faite à ce jour. Dans ces cas, nous nous sommes appuyés pour notre revue sur les documents les plus récents à notre disposition.

Avant d'aborder la revue des finances locales par pays, nous proposons tout d'abord de faire une brève présentation des principes théoriques des finances locales. Nous résumerons par la suite les caractéristiques des finances locales communes à la majorité des pays concernés par notre étude. Bien que les expériences et que les niveaux de développement du secteur local soient très variés, un certain nombre de problèmes apparaissent systématiquement dans la majorité des pays.

A. Les principes théoriques du fédéralisme fiscal

Les ressources des collectivités locales servent à financer les services dont elles ont la responsabilité. Avant donc de parler de ressources locales, il nous faut établir quelles sont les caractéristiques de ces services publics locaux, afin de déterminer leurs moyens de financement.

Un service public est un service qui ne peut être offert par les mécanismes de marché car il présente deux caractéristiques particulières : (i) la difficulté d'identifier avec précision les bénéficiaires du service, et (ii) l'impact du service qui peut dépasser les bénéficiaires visés. On ne peut financer ce type de services par la tarification. Il doit donc être financé par la fiscalité. La défense nationale est l'exemple le plus typique d'un service public.

Un service privé, à l'inverse, peut être offert par les mécanismes de marché. Les bénéficiaires sont clairement identifiables. Le service peut être donc financé par une tarification. L'adduction d'eau est un service privé car les bénéficiaires sont clairement identifiables, est peut donc être soumis à une tarification.

Il existe évidemment des services mixtes, dont une partie peut être considérée comme un service privé et une autre partie comme un service public. L'éducation est un exemple de service mixte. Ses bénéficiaires sont évidemment les personnes recevant l'éducation en question, mais également la population au sens large, de par l'amélioration du niveau moyen d'éducation dans le pays. L'assainissement, par son impact sur l'environnement et sur ses bénéficiaires, peut également être considéré comme un service mixte. Ces services peuvent être financés à la fois par la fiscalité pour la partie publique du service, et par une tarification pour la partie privée.

La distinction entre un service public local et un service public national se fait par l'impact territorial que peut avoir le service. A titre d'exemple, la défense nationale ainsi que la construction des routes nationales sont des services publics nationaux, alors que la construction des routes locales est un service public local.

Les finances locales doivent donc être composées de taxes et d'impôts pour financer les services publics dont elles ont la responsabilité, et d'une série de redevances et de tarifs pour les services de type privé qu'elles fournissent. Un inventaire des alternatives de ressources locales est présenté à la fin de ce chapitre.

B. Problèmes fréquemment rencontrés :

- La sous-utilisation des tarifs et redevances pour le financement des services publics ou mixtes:

Les services locaux de type privé ou mixte sont souvent financés par la fiscalité : Il est fréquent de voir que les collectivités locales n'hésitent pas à prélever des impôts mais ne sont pas prêtes à établir un niveau de tarification qui recouvrerait plus qu'une fraction des coûts des services privés. Les justifications de cette approche souvent données sont (i) l'incapacité de payer des bénéficiaires, et (ii) le désir d'équité sociale. Les gouvernements locaux se trouvent par conséquent dans l'incapacité de faire face à tous les services dont ils ont la responsabilité dû à un manque de moyens financiers.

- La fiscalité locale se base généralement sur une fiscalité immobilière difficile à administrer :

Cette fiscalité se justifie par le fait que les services offerts (voirie, infrastructure de base, adduction d'eau, etc.) se rapportent directement à l'immobilier. Elle nécessite cependant des actions lourdes de recensements et d'évaluation.

- La fiscalité locale bénéficie de peu de ressources basées sur l'activité économique.

Or, la fiscalité sur l'activité économique est une fiscalité évolutive permettant d'augmenter les revenus proportionnellement à l'augmentation des richesses du pays. La patente dans certains pays semble remplir ce rôle correctement. Cependant, elle présente l'inconvénient d'être anti-économique et difficile à gérer.

C. Les problèmes particuliers aux finances locales dans les pays du Sahel :

Les problèmes cités ci-dessus sont aussi valides dans un certain nombre d'autres pays du Sahel, en particulier la sous-utilisation des tarifs et redevances pour récupérer les coûts des services rendus. D'autres problèmes plus spécifiques à cette région peuvent se résumer de la façon suivante:

- Des ressources insuffisantes pour faire face à leurs compétences.

Les ressources locales sont très faibles. Elles servent en priorité à assurer l'existence de l'administration locale, ne laissant que des volumes financiers très modestes pour la production des services locaux.

- Une sous-exploitation du potentiel fiscal.

La base fiscale est généralement insuffisante. Les ressources potentielles doivent être recherchées auprès de ceux qui bénéficient des services municipaux, tels que les touristes dans les zones touristiques qui demandent un contrôle de l'environnement supérieur à la moyenne, les acteurs économiques qui bénéficient d'aménagement particulier, etc.

- Des recouvrements faibles.

Le problème provient en partie du manque de légitimité des prélèvements fiscaux, étant donné les niveaux de services insatisfaisants ou même inexistants. Peu d'efforts sont déployés par les conseils pour améliorer les recouvrements de leurs impôts, par crainte d'impopularité. Par ailleurs, l'administration des taxes principales est effectuée par les services centraux sans aucune participation des conseils locaux. Souvent trop centralisée, et manquant des moyens nécessaires aux tâches qui lui sont confiées, l'administration centrale ne peut répondre aux besoins des municipalités en ce qui concerne la gestion de leurs ressources.

- Les collectivités sont figées dans un niveau d'activité minimum.

Le manque de ressources entrave la production des services locaux. Des services locaux inadéquats ne permettent pas la justification du recouvrement des recettes. Briser l'état actuel d'activité minimum impliquera : (i) sensibiliser les contribuables à la nécessité de payer des impôts locaux, (ii) rétablir la crédibilité de l'administration locale vis à vis des contribuables en assurant des niveaux adéquats de services dont elle a la responsabilité.

- Des transferts du gouvernement central aux collectivités locales imprévisibles et irréguliers.

Qu'il s'agisse de ressources locales prélevées par l'administration centrale pour le compte des collectivités devant être réaffectées aux collectivités locales, ou qu'il s'agisse d'impôts partagés ou de transferts de fonds du gouvernement central aux collectivités locales, tous les transferts de fonds enregistrent des retards considérables, parfois de plusieurs années. Cette situation est la conséquence des problèmes de trésorerie que connaissent différents gouvernements centraux. Elle prive les collectivités des ressources dont elles ont grandement besoin. Elle crée une imprévisibilité dans les recettes locales qui n'est pas propice à la bonne gestion financière.

- Des ressources d'investissement pratiquement inexistantes.

La modicité des volumes budgétaires de fonctionnement fait que peu de collectivités sont en mesure de dégager des épargnes pour l'investissement. Les programmes d'investissement, quand ils existent, proviennent de programmes de financement externes (Sénégal). L'emprunt pour l'investissement est également peu utilisé.

D. Profil des ressources dans les pays du CILSS

1. Burkina Faso

Dans le programme de décentralisation engagé par le gouvernement depuis plus d'une décennie, une série de réformes touchant à la fiscalité locale a été entreprise avec pour résultat des progrès importants, en particulier en ce qui concerne l'imposition des activités économiques avec la réforme de la patente. Il reste cependant un long chemin à parcourir pour asseoir une véritable structure des ressources locales.

Les trois plus importantes sources de revenus des collectivités locales sont :

- La patente
- La taxe d'habitation (0,9%).
- L'impôt forfaitaire sur le revenu (1%).

a. La patente :

La patente est la principale source de revenus au niveau local. Depuis sa réforme, cette taxe a enregistré des améliorations rapides et substantielles. Entre 1985 et 1993 les ressources prélevées par la patente ont doublé. La performance de cette taxe est estimée à 90%. La part de cette

source de recettes a augmenté de 20% des recettes locales totales en 1990 à 49% en 1993.
(Banque mondiale, 1995)

(i) La taxe d'habitation (taxe immobilière)**

La taxe immobilière (appelée aussi taxe d'habitation) est peu exploitée. Elle génère des revenus modestes. Les raisons de la sous-exploitation de cette source classique de recettes locales sont variées:

- Les recensements et les évaluations sont irréguliers. Il en résulte une imposition partielle des propriétés immobilières, une sous-évaluation des propriétés recensées et donc une sous-utilisation du potentiel fiscal.
- Les transactions foncières ne sont pas toujours enregistrées, ce qui génère des problèmes d'identification du contribuable.
- Les procédures de poursuite en cas de non-paiement sont rarement appliquées.

Une révision de cette taxe a été introduite ces dernières années. Les résultats de cette réforme ne nous sont pas connus.

(ii) La taxe sur le secteur informel :

Dans la même série de réforme, une taxe sur le secteur informel a été mise en place.

(iii) Les redevances pour services rendus.

Pour assurer un bon niveau de production de service qui ont été dévolu par la décentralisation, les collectivités locales doivent avoir les outils leur permettant la récupération des coûts des services rendus. Les tarifs et redevances semblent peu utilisés.

(iv) La gestion de la fiscalité locale.

La gestion centralisée de l'administration des taxes pose quelques problèmes, en particulier ceux liés au manque de connaissance des réalités locales par l'administration centrale. Par ailleurs, l'irrégularité des transferts fiscaux aux collectivités locales déstabilise la situation financière déjà précaire des collectivités locales.

2. Cap-Vert

a. La structure des revenus.

Les ressources principales sont :

- Les redevances, licences et tarifs pour services rendus aux entreprises et aux individus.
- La taxe sur la population (par personne)
- Les transferts du gouvernement central.
- Deux taxes qui ont été transférées en 1992 aux municipalités:

- La taxe foncière qui a été transférée aux municipalités en 1992
- Les taxes sur la canne à sucre et la production d'alcool.

Selon les estimations de 1992, ces transferts de taxes auraient dû permettre une augmentation considérable des ressources municipales (doubler les recettes fiscales pour Ribeira Grande par exemple).

A Santa Catarina, la taxe foncière avait le taux de recouvrement le plus bas de toutes les municipalités en 1991. Ces recettes s'élevaient à 2.5 millions CVE, et étaient égales à celles de Ribeira Grande qui a une population de moins de la moitié de celle de Santa Catarina. Les recouvrements de cette taxe pour Santa Catarina représentent 5% du total national alors que sa population dépasse 12% de la population totale.

Ces deux taxes sont évaluées et recouvrées par des délégations locales du ministère des Finances. L'amélioration des recouvrements nécessitera une plus grande participation des municipalités dans la gestion de leurs ressources.

b. La structure des dépenses.

Les budgets des municipalités sont rudimentaires. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement apparaissent dans un seul document. Les budgets sont équilibrés. Les coûts du personnel municipal n'atteignent pas les limites imposées par la loi : maximum de 50% des dépenses. Les constructions et la maintenance de voirie des marchés, des parcs, des théâtres, et de l'infrastructure municipale absorbent plus d'un tiers du budget. Les frais de fonctionnement ainsi que les dépenses liées aux services d'eau et d'électricité absorbent 20% à 25% du budget.

c. Amélioration des ressources.

Sans une amélioration de leurs revenus, les municipalités n'ont pas les moyens d'améliorer leurs services et d'étendre leurs actions de développement. Cependant, une amélioration des recouvrements comporte des risques politiques importants. Pour diminuer les risques politiques, les municipalités doivent tout d'abord démontrer leurs capacités et leur détermination (i) à améliorer les niveaux de services, (ii) à les offrir de façon équitable, et (iii) à les gérer de façon honnête.

3. Mali - Introduction

1. Les ressources des collectivités locales :

Les ressources des collectivités locales sont définies par les lois n° 96-051 et 96-058, qui ont abrogé et remplacé l'ordonnance de 1978 qui définissait les taxes et impôts des communes et du district de Bamako. Ces lois de 1996 ont défini les taxes communales, leurs assiettes et leurs taux, ainsi que les impôts d'état transférés aux communes. Parallèlement, la Mission de décentralisation, institution chargée de promouvoir la décentralisation et le développement communal, a élaboré des documents budgétaires et comptables adaptés, une nouvelle

nomenclature, ainsi que des instructions pour l'application, destinés aux collectivités locales. L'utilisation d'outils performants et appropriés devrait permettre aux gestionnaires communaux et aux agents des services de l'état qui font office d'appui-conseil de fournir les états financiers périodiquement, permettant ainsi de suivre et de contrôler la gestion des comptes et des collectivités locales.

Les collectivités locales au Mali ne bénéficiaient jusqu'à récemment que de ressources financières limitées. Dans un souci d'amélioration de ces ressources, l'Etat a transféré un certain nombre d'impôts centraux au profit des collectivités locales. Il s'agit de:

- (i) 100% des revenus de patentes et des licences qui sont collectés sur le territoire de la commune
- (ii) 80% de la taxe de développement local
- (iii) La totalité de la taxe sur le bétail
- (iv) La totalité de la taxe sur les armes à feu
- (v) la totalité de la taxe sur la carte d'orpaillage

Par ailleurs les communes bénéficient :

- (i) d'une dotation générale de décentralisation liée au transfert de compétences
- (ii) d'une fiscalité locale définie par les lois n° 96-051 et 96-058 du 16-10-96
- (iii) des produits d'exploitation du domaine
- (iv) des redevances sur les services rendus
- (v) des produits de l'emprunt
- (vi) des dons et legs
- (vii) des subventions provenant de partenaires externes.

Les collectivités locales sont confrontées à des difficultés énormes dans le recouvrement des taxes locales dont elles ont la responsabilité. Le personnel communal, chargé du recouvrement est, de façon générale, peu qualifié pour ce genre de tâche. Les patentes, les licences et la taxe de développement local qui sont recouvrées par les services de l'état (services du trésor) constituent au moins 50% des recettes de fonctionnement des communes. Ces ressources sont recouvrées à près de 75%. (Mission de la décentralisation)

1- Les dépenses

Les dépenses de fonctionnement constituent près des trois quarts des budgets communaux. En effet, les finances des communes sont caractérisées par l'absence de dépenses d'investissement. Les dépenses de personnel constituent les trois cinquièmes des dépenses de fonctionnement, avec un personnel pléthorique et peu qualifié. Pour remédier à ce problème, la loi oblige les collectivités territoriales à prévoir un prélèvement obligatoire au niveau de leur budget de fonctionnement pour leurs dépenses d'investissements (art. 172 de la loi 95-034).

Par ailleurs, il faut noter qu'il existe un déséquilibre entre le coût des services (coût du personnel communal, etc.) et le niveau des prestations rendues à la population.

- **Des volumes financiers modestes en comparaison avec les pays de la région**

En 1993, les recettes totales des collectivités territoriales s'élevaient à 2,3 milliards de FCFA, (soit 4,6 millions de dollars US). Le budget annuel moyen variait entre 50 millions de FCFA et 100 millions (soit 100 et 200 mille \$US) dans les villes les plus importantes du pays. Le district de Bamako avait un budget de 1,5 milliards de FCFA (soit 3 millions de dollars US). Rapportés par habitant, ces volumes financiers apparaissent plus modestes. Toujours en 1993, les revenus des villes de Gao, Kayes, et Bamako étaient respectivement de 390 FCFA (0,80 \$US), 2406 FCFA (4,8 \$US) et 2016 FCFA (4,00 \$US). En 1993, les revenus de Bamako par habitant représentaient le cinquième de ceux de Dakar ou d'Abidjan. Les revenus municipaux représentaient 3% des revenus du gouvernement central, alors qu'ils en représentaient 5% en moyenne dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

- **Des sources de revenus largement sous-exploitées**

La majeure partie des revenus (70% à 90% des revenus totaux) proviennent de taxation sur les activités économiques. Il s'agit en priorité de la patente, mais aussi des revenus provenant des marchés, abattoirs, parking, etc.

Ces faibles revenus sont dûs, en partie, à une sous-exploitation du potentiel fiscal, la base de la fiscalité locale étant limitée.

Ces faibles revenus s'expliquent aussi par des taux de recouvrement très bas : il est estimé que 15% seulement du potentiel recouvrable est effectivement recouvré. Une grande part des ressources fiscales (entre 30% et 70% des revenus) est administrée par les services du gouvernement central, ce qui n'améliore pas le recouvrement des taxes.

Les recettes perçues lors d'une délivrance d'autorisation d'exercer une activité économique ou d'utilisation du domaine public ou privée de la commune ont un taux de recouvrement bien plus élevé. Cependant, le domaine communal est sous-exploité dû au manque de maintenance.

Les redevances pour services rendus ne sont pas prélevées car les services ne sont pas rendus. C'est le cas de la redevance pour ordures ménagères qui, en 1993, n'a rapporté aucun revenu car le service n'était pas offert.

La faiblesse des ressources des communes amène certaines communes à utiliser les revenus provenant de la vente de lots de terrain pour couvrir leur dépenses de fonctionnement.

Les recettes d'investissements représentent la moitié des recettes de fonctionnement. Elles proviennent en partie de la vente de lots de terrain, provenant du domaine communal.

- **Des faiblesses dans la gestion des recettes.**

Les ressources limitées des communes sont la conséquence d'une série de faiblesses dans le système de mobilisation des recettes :

- l'insuffisante coordination des acteurs de la chaîne fiscale,
 - l'absence d'adresses dans les villes, et les difficultés de repérer les contribuables.
 - la faiblesse des moyens logistiques,
 - le manque de participation des communes au processus de mobilisation de leurs ressources,
 - les difficultés liées aux recouvrements des impôts de capitation (taxe municipale, et taxe les de développement régional et local),
 - faiblesses dans la gestion des marchés.
- **Des dépenses se limitant à maintenir l'administration communale.**

La structure des dépenses semble indiquer que peu de services sont offerts par les communes. Une très faible partie des ressources sert à financer les services des communes. Le reste, la majeure partie des ressources, sert à financer le coût de fonctionnement de l'administration communale. (Il a été estimé que moins du tiers du personnel communal était affecté aux services publics offerts par la commune) (OECD, 1988, p.39). Les frais de personnel sont en augmentation constante alors que les frais de fonctionnement des services sont en diminution.

- **Une gestion budgétaire et comptable déficiente.**

Les budgets sont préparés par une délégation et sont mis en œuvre par le conseil, ce qui crée une confusion dans les compétences des conseils.

Les documents de fin d'exercice ne sont pas produit régulièrement, et le contrôle de la tenue de la comptabilité par le trésor n'est pas effectué.

2- Mesures visant à l'amélioration des recettes locales

La Mission de décentralisation a élaboré un programme d'appui aux communes pour une meilleure mobilisation des ressources issues des équipements marchands. Il s'agit d'une action visant à renforcer la capacité de mobilisation des élus locaux. Cette stratégie se veut :

- (i) participative : elle exige la participation de tous les acteurs impliqués dans la gestion communale
- (ii) consensuelle : elle réalise un minimum de consensus de tous les acteurs autour d'un diagnostic sommaire.
- (iii) contractuelle : elle fait des propositions d'actions des différents partenaires locaux avec un mécanisme de suivi et d'évaluation.
- (iv) progressive : elle est constituée d'étapes échelonnées par ordre de complexité croissante.

Les études ont montré que les équipements collectifs marchands, dont la gestion dépend en totalité de l'autorité communale, peuvent constituer une source importante de revenus.

L'assistance au commune pousse également vers une rationalisation des dépenses de fonctionnement de façon à pouvoir dégager une épargne pour réaliser des investissements.

Il est aussi demandé aux élus communaux de présenter des budgets réalistes, offrant des prévisions de recettes et des dépenses conformes aux réalités et aux potentialités de la communes.

Il faut noter que, malgré les problèmes persistant encore aujourd'hui, des améliorations importantes ont déjà été constatées, résultats des efforts d'assainissements des finances locales et de la production des comptes de gestion soumis à la cour des comptes. On constate à présent peu de problèmes de trésoreries ou de cumul de mandats non payés au niveau de l'ordonnateur, comme c'était le cas il y a quelques années (Mission de la décentralisation).

- **Conclusion.**

Les budgets des communes sont trop petits pour permettre à ces dernières d'offrir les différents services publics dont elles ont la responsabilité. Les contribuables ne voient pas la relation entre les impôts et les services. Les élus ne cherchent pas à améliorer leurs recouvrements par crainte d'impopularité. Ceci explique en partie les faibles niveaux de revenus des communes.

Il est donc nécessaire de sensibiliser la population à la nécessité de payer leurs impôts. Cela ne peut se faire qu'en offrant des niveaux de services meilleurs et une bonne gestion financière, seuls moyens de rétablir la crédibilité des municipalités auprès des contribuables.

4. Mauritanie

La réforme de la fiscalité locale de 1990 avait pour objectif la simplification du système fiscal local, par le biais de la diminution du nombre d'impôts et la rationalisation des impôts maintenus. Malgré la réforme, les revenus fiscaux des collectivités locales en Mauritanie continuent d'être limités. Certains impôts ont vu leur rendement diminuer. La totalité des revenus des municipalités représentait 2% de tous les revenus du pays qui étaient de 35.200 milliards d'UM en 1995 (soit 246 millions de dollars US). En 1993, les revenus de la municipalité de Nouakchott s'élevaient à 364 millions d'Ouguiya (UM), soit 520 UM par habitant (3,25 millions de dollars US et 4,6 \$US par habitant) (Banque mondiale, 1995). Depuis 1996, le processus de redressement et d'amélioration des ressources financières a été entamé au niveau des communes des capitales régionales. Ainsi, les ressources budgétaires de Nouakchott sont passées à plus d'un milliard d'UM pour le fonctionnement et à un milliard d'UM pour l'investissement.

Les communes de Nouadhibou, Kaidi, Rosso, Kiffa, Aleg, Atar et autres ont également connu des redressements budgétaires conséquents liés à l'introduction d'outils de gestion basés sur l'utilisation d'indicateurs précis de performances (audit et contrats municipaux). Dans leur ensemble, les impôts administrés par le gouvernement central représentent près de la moitié des recettes communales. Les impôts gérés par les communes elles-mêmes représentent l'autre moitié. Le renforcement des services chargés de la mobilisation des ressources (création de régie de recette, mise à disposition de moyens matériels et d'incitation financière ont permis d'atteindre les résultats énoncés plus hauts)

1. Les taxes locales administrées par le gouvernement central.

a. La contribution foncière sur les propriétés bâties.

Elle a été réinstauré par la réforme de 1990 au profit des communes. La base de la taxe est la valeur locative, et les taux varient entre 3% et 10% en fonction de l'utilisation de la propriété. Le taux de recouvrement de cette taxe était très faible (10% à Nouakchott en 1990). Aujourd'hui ce taux est en augmentation (plus de 30% en 1997 à Nouakchott).

b. La taxe sur le bétail.

Elle a été prélevée pour le compte des municipalités jusqu'en 1994, puis réaffectée au gouvernement central depuis lors. Elle est fréquemment suspendue pour cause de sécheresse.

c. La patente

La réforme a clarifié les incohérences qui existaient en ce qui concerne la base et le recouvrement de cette taxe. Cependant, la séparation de cette taxe en deux taxes (certains contribuables sont soumis à la patente, et d'autres à la taxe communale) a introduit une nouvelle source de confusion.

La patente comporte un droit fixe qui est établi en fonction du chiffre d'affaires, et un droit proportionnel basé sur la valeur locative. Au moment de la dévolution de cet impôt aux communes, les évaluations et les recouvrements se sont fait de façon inopérante et non maîtrisée. Cependant, depuis 1997, avec les engagements contenus dans les contrats de ville (contrats municipaux) et grâce à une meilleure identification des contribuables sujets à cet impôt (adressage et recensement fiscal à Nouadhibou, Kaidi, Aleg, Rosso, et plusieurs autres communes), cet impôt contribue de façon beaucoup plus significative à la réalisation des objectifs budgétaires des communes.

d. La taxe d'habitation.

Avant la réforme, la taxe était basée sur la valeur locative et imposée au taux de 5%. Après la réforme de 1990, elle a été remplacée par un tarif appliqué en fonction de la catégorie des locaux (3 catégories au total). Son rendement est en décroissance depuis lors. Le potentiel de cette taxe est très peu exploité. Les revenus qu'elle procure ne représentent qu'une faible part de ce qu'elle devrait pouvoir rapporter.

e. Autres taxes.

Deux taxes de type national ont été affectées aux grandes villes:

- (i) La taxe sur le débarquement des marchandises : port de Nouakchott et de Nouadhibou.
- (ii) La taxe sur la pêche : Nouakchott et Nouadhibou.

2. Les taxes locales et redevance recouvrées par les municipalités.

- a- La taxe d'abattage, sur le tonnage, sur l'exportation du poisson, etc.

- b- Redevances contre services rendus : pour l'enlèvement des ordures ménagères, pour le déversement à l'égout, pour la délivrance de documents d'état civil, etc. Leur rendement est fonction des services rendus de la commune.
- c- Les droits domaniaux et assimilés, les aires de marché, le stationnement des animaux, l'utilisation des abattoirs, la location des espaces de ventes dans les marchés, etc. Ils représentent des recettes importantes pour certaines communes (60% des recettes de Rosso, par exemple)
- d- Les taxes facultatives : La contribution communale et la contribution foncière sur les terrains agricoles, introduite par la réforme de 1994.

3. Conclusion sur la fiscalité

- Le taux de recouvrement des taxes ne dépassait pas 40% en 1994 et les recettes couvraient à peine les dépenses. Heureusement, cette situation a évolué très positivement ces dernières années. Les communes sont devenues plus efficaces dans leur recouvrement grâce aux outils de gestion mis en place qui s'appuient sur des indicateurs de performance pertinents et précis.
- Une épargne de 15% pour les investissements est rendue obligatoire et permet aux communes de renforcer leur programme d'équipement et d'investissement.
 - L'amélioration du rendement a également été rendu possible par la simplification des procédures et des circuits, ainsi que par la révision de la nomenclature budgétaire et comptable en opération depuis 1998.
 - Cependant, dans les communes urbaines, la matière imposable existante n'est toujours pas pleinement exploitée. Pour ces communes, il serait nécessaire d'améliorer l'encadrement des services chargés de l'administration de ces taxes. Pour les communes rurales, il serait utile de mener une réflexion approfondie afin d'identifier les matières imposables nécessaires à la constitution d'une fiscalité rurale nouvelle et adaptée.

4. Les fonds

- a- Fonds intercommunal de solidarité (FIS).
Créé en 1989, le FIS a pour but : (i) de financer des programmes d'équipement, et (ii) de couvrir les dépenses nécessaires en cas de désastres naturels. Les ressources du fonds proviennent de contribution des communes au prorata de leurs recettes. Elles sont irrégulières car certaines communes ne payent pas leurs contributions, ce qui crée des problèmes de disponibilités de trésorerie et ne permet pas un bon fonctionnement du fonds.
- b- Fonds régional de développement.
Le fonds régional de développement distribue des subventions d'équipement pour des projets spécifiques à toutes les communes.

5. L'AMEXTIPE

Chargé de la maîtrise d'ouvrage, l'AMEXTIPE réalise, sur financement de la banque mondiale, un programme de travaux à forte intensité de main d'oeuvre. L'infrastructure communale a largement été financée par des prêts extérieurs.

6. Le principe de l'unicité de caisse :

Tous les revenus recouvrés passent par le trésor public qui distribue aux municipalités la part qui leur revient. Les rétentions de fonds du trésor public font que les municipalités enregistrent des retards importants dans l'affectation de leurs ressources à leurs comptes.

5. Niger

a. Les volumes budgétaires :

La situation financière des communes diffère en fonction de leur taille et de leur ancienneté. Trois communes ont un budget de fonctionnement de plus de 1 million de dollars US. Cinq communes ont un budget de fonctionnement entre 200.000 et 1 million de dollars US. Les 14 autres communes ont un budget de fonctionnement de moins de 200.000 dollars US, avec une moyenne de 60.000 dollars US. Pour ces dernières, les dépenses de fonctionnement se limitent au paiement des salaires et au remboursement de la dette. Les plus petites communes sont fortement endettées avec une dette équivalente à une année de revenus. (Banque mondiale, 1997)

b. Les recettes fiscales :

Il existe deux types de taxes :

- Les taxes évaluées et recouvrées par le gouvernement central, qui sont reversées en partie aux communes. Elles représentent deux tiers de toutes les recettes fiscales. Il s'agit de la patente et de la contribution foncière.
- Les taxes municipales et de voirie, et les autres taxes locales directement prélevées par les communes.

La patente et les recettes provenant des licences sont les recettes de fonctionnement les plus importantes pour les communes de Niamey (61%) et les communes urbaines anciennement établies (34%). La contribution foncière est la seconde source de recettes. Elle représente entre 21% et 23% des recettes de fonctionnement respectivement dans les communes de Niamey et les autres anciennes communes urbaines. Elle est négligeable dans les autres communes. Dans les communes rurales et autres nouvelles communes urbaines, ce sont les taxes municipales et de voiries qui constituent la plus grande partie des recettes, respectivement 43% et 28%. Les recettes de marché constituent aussi des recettes importantes pour les communes rurales et les communes urbaines autres que celles de Niamey. (Villes nouvelles de France, 1992)

En 1995, les revenus de la fiscalité représentaient 50% à 100% des revenus totaux. Ils s'élevaient à 7 dollars US par habitant dans les communes de Niamey et de 2,1 dollars US par habitant dans les autres communes.

c. Les recettes d'investissements :

Les recettes d'investissements proviennent :

- de ventes de lots de terrains, et autres ventes du domaine public communal (41%),
- du fonds d'investissement : fonds transférés du budget de fonctionnement (épargne) (44%)
- d'emprunts (7%),
- de recettes diverses (8%).

d. Les dépenses :

(i) Les dépenses de fonctionnement

Les frais de personnel représentent en moyenne 35% des dépenses totales. Les frais de fonctionnement absorbent 20% des dépenses de fonctionnement totales. Le remboursement des emprunts est de 2% en moyenne des dépenses de fonctionnement, avec des variations importantes entre communes. Le fonds d'investissements et les réserves sont de 14% du budget de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement par habitant varient fortement entre les différentes catégories de communes : Elles atteignent 3.408 FCFA par habitant pour les communes de Niamey. Elles sont de 1.488 FCFA par habitant pour les communes urbaines nouvelles, et de 785 FCFA par habitant pour les communes rurales nouvelles (Villes nouvelles de France, 1992).

(ii) Les dépenses d'investissements varient en fonction des années :

Entre 85 millions FCFA et 907 millions FCFA pour la municipalité de Niamey.

Entre 20 millions FCFA et 220 millions FCFA pour les autres communes de Niamey.

Entre 0 et 200 millions FCFA pour les autres communes, avec une moyenne de 13 millions FCFA par an.

Les dépenses d'infrastructure sociale représentent plus de 50% des dépenses d'investissement. L'infrastructure économique et administrative représente environ 35% de ces dépenses.

e. Problèmes relatifs à la mobilisation des ressources.

Les taux de recouvrement sont faibles (60% en moyenne) (Banque mondiale, 1997). Ils sont plus élevés pour la patente (77%) et pour la contribution foncière (66%) (Villes nouvelles de France, 1991).

Le transit des revenus fiscaux dans le circuit du gouvernement central ralentit les transferts des ressources locales aux communes, en particulier depuis la crise financière du gouvernement central. L'irrégularité des transferts pose des problèmes évidents de gestion financière.

6. Sénégal

Le Sénégal a une longue tradition d'administration urbaine, profitant d'un domaine communal autonome clairement défini, une base fiscale indépendante, et une activité politique urbaine unique à la région. Malgré cette structure institutionnelle du secteur local relativement forte, et de recettes par habitant comparativement élevées par rapport aux pays de la région, la gestion des ressources au Sénégal continue à poser un certain nombre de problèmes.

a. La structure des finances locales:

Les budgets agrégés des communes urbaines représentent 6% du budget national avec un volume de 18 milliards de FCFA en 1997 (Banque mondiale, 1997). Après la Côte d'Ivoire, le Sénégal est le pays qui a le plus gros volume financier en termes de budget de collectivités locales.

Les municipalités disposent de 4 grandes sources de revenus :

- les ristournes (10% à 15% des revenus totaux),
- les taxes locales directes (la patente, taxe sur les terrains bâtis, la taxe du minimum fiscal),
- les taxes municipales et les redevances (revenus des marchés, redevances des routes, etc.),
- les transferts du FECL pour les investissements.

Les recettes provenant de l'exploitation des domaines communaux sont insignifiantes. Par ailleurs, les municipalités bénéficient de crédit du Fonds de développement municipal (FDM).

(i) Les ristournes.

Il s'agit là de deux taxes partagées entre le gouvernement central et les communes : la taxe sur les véhicules à moteur et la taxe sur les bénéfices des investissements. Elles sont administrées par le gouvernement central, et transférées, à raison de 50%, aux municipalités.

Les ristournes sont devenues une source de revenus peu sûre pour les communes car les problèmes de trésorerie du gouvernement central font que ce dernier retarde (depuis plusieurs années) les transferts de la part revenant aux communes.

(ii) Les taxes locales directes.

- 1) La patente est un impôt difficile à gérer. Elle est d'ailleurs peu recouvrée. Elle rapporte 20 milliards de FCFA, soit 5% des ressources des municipalités (Banque mondiale, 1997).
- 2) L'impôt foncier (taxe sur les terrains bâtis) s'élève à 1.8 milliards de FCFA pour les 60 municipalités, soit 15% des recettes fiscales. Plus des trois quarts (77%) de ces revenus sont recouverts à Dakar. Il s'agit d'une taxe qui pose une série de problèmes dans sa gestion :

- la complexité de son évaluation,
- les exemptions et exonérations diverses qui diminuent considérablement les revenus potentiels,

- le manque d'enthousiasme des administrations chargées de son évaluation et de son recouvrement.

Ces obstacles font que 10% des ménages seulement sont recensés, et 40% à 50% des propriétés recensées sont recouvrées. Dans ce contexte, le montant des recettes n'est qu'une fraction des revenus potentiels.

- 3) Le minimum fiscal n'est plus recouvré dans les municipalités. Il a été remplacé par une taxe prélevée à la source sur les salaires des fonctionnaires et des employés du secteur privé. Cette taxe pose des problèmes de distribution. Dakar reçoit une part importante de ces recettes au détriment des autres municipalités.

(iii) Les taxes municipales directes et indirectes et les redevances.

Ces taxes et redevances sont nombreuses mais elles rapportent peu, dû à de très faibles niveaux de recouvrement.

Le recouvrement des taxes locales est estimé à 40% des recettes potentielles à travers le pays (Caisse française de développement, 1994). Une étude de cas montre que les recettes des marchés recouvrées pendant une journée ne dépassent pas 27% des recettes potentielles (Marks, Christopher, 1996).

Certaines taxes sont peu appliquées par crainte de mécontentement, le niveau inadéquat des services municipaux ne pouvant justifier le prélèvement des recettes. Les communes semblent être prises dans un cercle vicieux qui les maintient à un niveau bas de fonctionnement. Le niveau faible des services ne peut justifier la collecte de taxes, et à son tour, le faible recouvrement ne permet pas d'améliorer les services.

(iv) Les transferts ou subventions du Fonds d'équipement des collectivités locales FECL.

Malgré certaines déficiences, le FECL représente un support important pour les investissements municipaux, sans lequel ces investissements seraient très limités.

Le volume des transferts du FECL s'élève en moyenne à 2,5 milliards de FCFA par an. Ce chiffre est bien en dessous des 4 milliards de FCFA par an que le FECL devait transférer. Les obstacles qui expliquent ces taux modestes peuvent être résumés de la façon suivante (Banque mondiale, 1997) :

- le contrôle du ministère chargé de la décentralisation dont les critères de distribution ne sont pas clairement établis, laissant la porte ouverte aux pressions politiques ,
- la complexité des mécanismes d'accès au fonds FECL,
- et, dans certain cas, la non-disponibilité des fonds une fois les procédures achevées.

Les ressources du FECL ont constitué pendant longtemps plus de la moitié des ressources totales d'investissement, et pour certaines communes plus de 90% de leurs ressources d'investissement. Les problèmes récents de trésorerie du gouvernement central ont fait que la part de ces ressources a diminué.

(v) Le fonds de développement municipal.

Le Fonds de développement municipal (FDM) ou Compte de crédit communal a été créé en 1989. Cette ligne de crédit a sensibilisé et encouragé les municipalités à l'emprunt pour des projets générateurs de ressources. Le volume des fonds déboursés reste cependant limité. Les contraintes qui ont empêché l'expansion du crédit du FDM sont, entre autres :

- un taux d'intérêt élevé,
- l'introduction d'autres sources de fonds compétitifs (AGETIP),
- des critères de sélection et des mécanismes longs et compliqués.

(vi) Autres recettes d'investissements.

Depuis 1992, les projets de la Banque mondiale, par l'intermédiaire de l'AGETIP, ont pris un rôle croissant dans le financement des investissements. Ces fonds ont représenté 50% des ressources d'investissement communal en 1993.

b. Les problèmes institutionnels et de gestion des ressources locales.

- **Disparités importantes dans le potentiel fiscal parmi les communes:**

Dakar concentre la majorité du potentiel fiscal. Le secteur moderne d'activité économique est concentré dans la région de Dakar. Près des trois quarts des revenus de la patente proviennent de cette région. Les recettes s'élèvent en moyenne à 5.000 FCFA par habitant. Ces recettes varient de 1 à 6 en fonction du potentiel fiscal, et des efforts que déploient les communes dans le recouvrement de leurs recettes (Banque mondiale, 1997). Dakar concentre 70% des ressources financières municipales et 53% de la population urbaine du pays.

- **Peu de motivation de la part des services chargés de l'administration des recettes municipales**

L'évaluation et le recouvrement des principales taxes locales sont gérées par les services du ministère des Finances. Ces administrations, ayant de faibles capacités par rapport à leurs tâches (peu de moyens matériels et humains), sont peu motivées à améliorer les ressources des municipalités. Leurs objectifs ne sont pas mis à jour et peu d'efforts sont consacrés au recouvrement.

- **De moins en moins de ressources disponibles à cause des difficultés de trésorerie du gouvernement central.**

Etant donnée l'unicité de caisse entre le gouvernement central et les collectivités locales, les problèmes de trésorerie passés et présents du gouvernement central ont une implication sur le rythme des transferts de ressources partagées et de l'affectation des ressources fiscales locales gérées par les services centraux aux collectivités locales. En terme réel, les municipalités ont enregistré une diminution importante de leurs ressources disponibles. Depuis 1995, avec l'intérêt

grandissant que le gouvernement porte à la décentralisation, une légère amélioration de ces disponibilités s'est faite ressentir.

c. Les dépenses locales.

- **En moyenne, les dépenses en personnel représentent un tiers des dépenses totales au Sénégal, avec une croissance de 3,6% par an.**

L'importance de ce poste de dépenses et la faiblesse des revenus impliquent que la majorité des recettes fiscales est consommée par le budget de fonctionnement, ne laissant qu'une part modeste des ressources aux investissements. Par ailleurs, les communes entretiennent une dette chronique avec les compagnies publiques d'eau, de téléphone et d'électricité.

- **Des déficits importants dans certaines communes.**

La croissance des dépenses des collectivités locales a surpassé celles des recettes. Dans la commune de Tambacounda, par exemple, les recettes fiscales ont augmenté modestement, au rythme de 1,3% par an entre 1986 et 1992. D'autre part, les dépenses de fonctionnement ont atteint une croissance de 4,9% par an entre 1986 et 1993.

Certaines petites communes, créées en 1990, trop petites pour être viables, dépendent totalement des transferts du trésor. Leurs déficits peuvent atteindre l'équivalent de sept fois leurs budgets.

- **Des dépenses d'investissement limitées.**

Les municipalités consacrent 25% de leur budget aux investissements, par le biais de mécanismes de financement tel que le FECL et l'AGETIP. Le financement des investissements sur fonds propre ne dépasse pas 20%. Le volume des investissements est estimé à 4 milliards de FCFA par an, dont 80% provenant du FECL et 20% au maximum des fonds propres des communes.

E. Conclusions : Contraintes pour la réalisation du double objectif de décentralisation et de mobilisation des recettes

Un examen de la littérature sur la gouvernance locale et les recettes locales dans le Sahel (et de fait sur l'ensemble de l'Afrique) met en évidence plusieurs liens clés entre les deux thèmes, souvent avec une dimension réciproque. Par exemple,

- 1) La faiblesse des capacités administratives et de gestion de la part des collectivités locales entraîne une mauvaise performance du point de vue de la mobilisation des recettes et il en va de même de la faiblesse des recettes, qui, à son tour, entrave la capacité opérationnelle des collectivités locales.
- 2) Les pouvoirs limités confiés aux collectivités locales (pour budgétiser, planifier, recruter, licencier, octroyer les investissements, fixer les priorités, mettre en place des programmes, etc.) se traduisent généralement par un manque de capacité à mobiliser les recettes. L'insuffisance de cette capacité de mobilisation des recettes risque d'amenuiser encore plus les quelques pouvoirs qui existent.
- 3) Ce manque de performance est souvent la raison invoquée par l'administration centrale pour ne confier aucun pouvoir supplémentaire aux collectivités locales, surtout dans le domaine des revenus. Dans ce cas, les liens entre les deux thèmes sont influencés par les perceptions des responsables du niveau central.
- 4) A long terme, l'inefficacité des collectivités locales risque de faire aboutir à une base insuffisante pour soutenir un développement économique. Ainsi, la base de recettes resterait basse, garantissant à nouveau le manque de performance. Ces perceptions relient également les deux idées au niveau local. Les habitants locaux ont souvent de bonnes raisons de penser que l'argent remis aux collectivités locales sera gaspillé. En effet, par le passé, cet argent a été volé, dépensé uniquement pour les salaires et les locaux du personnel ou même dépensé d'une manière toute autre et dont le bénéfice pour les habitants ne leur était pas évident. Naturellement, cet état d'esprit signifie que peu de recettes sont recouvrées et que les collectivités locales ont rarement des ressources supérieures à celles strictement nécessaires à couvrir leurs frais fixes (salaires, immeubles) et qu'elles restent cantonnées dans cette faible capacité. Ainsi, ces modèles mettent en évidence l'engrenage dans lequel les collectivités locales sont prises.
- 5) Enfin, le cinquième modèle décrit la façon dont l'inefficacité de la gouvernance locale engendre une passivité politique générale de la part de la population de tous les points de vue, (recettes, participation par le biais du vote ou de l'élection à des postes administratifs, participation via plaintes ou demandes). Par conséquent, le gouvernement local en reste affaibli et privé de sa capacité de mobiliser les ressources. Donc, il existe de nombreuses manières dont l'inefficacité au niveau du recouvrement des recettes et la faiblesse des opérations publiques s'influencent et se renforcent mutuellement.

Le fait de prendre note de ces liens ne signifie pas pourtant qu'ils aient été expliqués ou analysés. Comment expliquer leur fréquence et persistance en Afrique ? Trois problèmes fondamentaux entravent la gouvernance locale en Afrique, peut-être plus fortement que partout ailleurs dans le monde en voie de développement. Il s'agit des problèmes suivants: 1) l'héritage centralisé et colonial de tous ces régimes qui concentrent les pouvoirs et les ressources au centre. Ainsi, la gouvernance locale et les recettes locales sont constamment soumises à la politique centrale.

Laissées sans pouvoir par l'état colonial, les collectivités locales restent sensibles aux caprices et à la mode du jour, à la paralysie quand le centre se débat dans des conflits politiques ou des changements soudains et aux « jeux » des responsables politiques du centre. Etant donné que le pouvoir politique part de l'hypothèse qu'il a pour origine le centre, les collectivités locales sont en attente perpétuelle : de changements constitutionnels, de lois qui leur confèreraient certains pouvoirs, de l'approbation administrative, de l'approbation budgétaire, du transfert de fonds, de l'affectation du personnel, etc. Puisque la réalité politique assume que le centre domine toujours, la gouvernance locale et la collecte des revenus se heurtent continuellement à des obstacles juridiques, administratifs ou autres. Puisque les collectivités locales ne prendront peut-être pas l'initiative de résoudre ces problèmes, le manque de volonté politique, la perception négative des divers intervenants politico-bureaucratiques, ou le simple changement de direction de l'attention des gouvernements centraux assaillis de tous leurs problèmes, pourraient mettre fin au meilleur des efforts de « décentralisation ». Le statu quo ante en est le résultat et le statu quo en question est un état de ralentissement et de congestion. Chaque pays dont il est question dans l'examen de la littérature exhibe ce modèle d'une manière ou d'une autre, puisque pratiquement chaque déclaration politique enthousiaste est ensuite compromise par le manque de législations habilitantes, de micro-gestion des finances, de budgets, de planification ou de personnel, ou simplement par le fait que la politique et la loi sont délaissées.

Le second problème général concerne celui du 2) contexte économique marqué par une pauvreté extrême, une vulnérabilité économique nationale et l'environnement physique difficile du Sahel. Le premier élément signifie que les collectivités locales sont très gênées par le nombre limité de personnel bien formé, la base d'imposition restreinte, le peu de réponse des entrepreneurs, la grande hésitation du gouvernement central à leur laisser des impôts rentables ou faciles à recouvrer, la tendance chez les personnes éduquées à déménager dans les quelques centres urbains prospères, une population qui a peu de temps pour la politique ou les affaires publiques et des besoins pléthoriques pour les services locaux. Par conséquent, les collectivités cherchent constamment à rattraper leur retard avec de modiques ressources, peu de personnel, une base d'imposition étroite et des besoins qui n'en finissent pas. Au regard de tout cela, il n'est guère surprenant de voir qu'un grand nombre des collectivités locales dont il est question dans l'examen de la littérature sont critiquées pour leur manque de performance dans tous les domaines. C'est évidemment une des dimensions clés du lien « négatif » entre performance et revenus. Les faits sont clairs : les collectivités locales ont peu d'argent pour garder un bon personnel, pour fournir les services locaux nécessaires, pour procéder aux investissements et renforcer leurs capacités administratives. Manquant d'argent, elles ne peuvent pas développer la capacité de recouvrer et de mobiliser de l'argent ! Tel est le problème qui afflige chaque état revu dans cet examen de la littérature.

La vulnérabilité économique nationale signifie que les réformes de grande envergure qui pourraient pousser les gens à faire des changements importants dans leur vie personnelle et professionnelle sont souvent court-circuitées : par une combinaison de crise de la balance des paiements ou de la situation de solvabilité, la dévaluation de la monnaie, les changements dans les prix des produits de base, l'ajustement structurel ou un changement complet du gouvernement. Enfin, des conditions physiques éprouvantes signifient que, aussi faibles les ressources soient-elles, de mauvaises routes, des climats durs, le manque de communication et la vulnérabilité personnelle aux maladies ne permettent pas à ces ressources d'aller bien loin. La performance en

souffre évidemment. Chaque état mentionné dans la présente enquête est affligé par un ou plusieurs de ces problèmes. A maintes reprises ils ont tenté de faire des réformes importantes mais sont restés paralysés par cette turbulence et par les limites des ressources économiques et humaines.

Le troisième problème concerne 3) la faiblesse relative des institutions politiques et du personnel au niveau local. Ce fait conduit à la domination politique du personnel administratif employé par les ministères centraux et la main-mise sur les ressources locales, en accord ou non avec les élites locales. Cette tendance se révèle dans un certain nombre de manières dans les états sahéliens. Tel est le cas généralement quand les conseils élus localement ne se rencontrent pas souvent et sont dominés par le personnel professionnel et administratif. Ce dernier, toujours éduqué et capable de prendre connaissance de la comptabilité et des audits, semble simplement dominer le personnel élu. C'est probablement la raison pour laquelle l'argent est consacré aux salaires, aux bureaux du personnel, à la formation, aux indemnisations, aux logements du personnel, etc. Il est rare que les fonds soient versés aux services et aux équipements dont souhaite disposer la population. A quelques exceptions près, cette tendance est constatée sur l'ensemble du Sahel. D'autres travaux de recherche trouvent qu'elle est également typique dans des pays comme le Nigéria, le Ghana et la Côte d'Ivoire. Ailleurs en Afrique, la recherche montre que les fonds octroyés à l'économie locale sont souvent exploités par les élites locales: par les entrepreneurs pour la construction, les transports et les dirigeants locaux qui ne font pas toujours la différence entre les ressources publiques et l'emploi personnel (Nigéria et Ghana). Cette situation laisse dans son sillage une population cynique qui ne fait plus confiance au gouvernement local et qui n'a donc guère envie de contribuer ni d'apporter des revenus à ce gouvernement. Plusieurs collectivités locales dont il est question dans l'examen de la littérature craignent de recouvrer les impôts locaux à cause du manque de popularité parmi les habitants (Sénégal, Mali). De plus, cette tendance a été notée ailleurs en Afrique, par exemple au Ghana, au Nigéria, au Swaziland et en Ouganda.

En général, ces trois grands problèmes sont à l'origine des « goulots d'étranglement » bloquant la résolution du problème clé : la faiblesse réciproque des recettes locales et de la capacité institutionnelle locale. On peut les nommer de la manière suivante :

1. Le goulot d'étranglement des « ressources et de la performance » : Les collectivités locales manquent de ressources pour mobiliser les recettes. Leur pauvreté signifie qu'elles ne peuvent pas combler les insuffisances en information, dossiers et personnel compétent. Et puisque ces moyens leur manquent, elles ne peuvent pas mobiliser de ressources. Elles n'arrivent pas à sortir du cercle vicieux.
2. Le goulot d'étranglement des « pouvoirs » : Les collectivités locales n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour fournir les services ou recouvrer des recettes importantes. Manquant de cette autorité, elles n'ont ni crédibilité ni pouvoir politique. Par conséquent, elles n'ont pas la stature nécessaire pour influencer les politiques du centre et obtenir ainsi plus de pouvoirs.
3. Le goulot d'étranglement de « l'état post-colonial » : Les collectivités locales sont prises au piège par la position paternaliste du centre, souhait néo-patrimonial de contrôler les ressources au centre. Elles n'ont jamais les pouvoirs nécessaires pour assurer une gouvernance locale efficace. Cela accentue encore les « goulots d'étranglement » au niveau de la performance-ressources et des pouvoirs.

4. le goulot d'étranglement « de la vie politique locale »: Les collectivités locales n'ont pas de vie politique publique qui encouragerait les habitants à mobiliser des ressources et à superviser la performance du gouvernement. Les collectivités locales ont du mal à développer une vie politique viable et efficace car les frais de participation à la politique pour le pauvre sont relativement élevés avec peu de bénéfices en retour. Les élites locales, privées ou bureaucratiques, semblent contrôler la gouvernance locale et s'approprier les recettes locales. Le résultat : apathie, cynisme et retrait de la vie politique locale, tant par les dirigeants populaires que par ceux qui travaillent sous leurs ordres.

Que prévoir ?

Les liens entre les recettes et la gouvernance locale sont évidents vus sous la direction « négative »: pas de revenus, pas de gouvernance locale efficace ; et pas de gouvernance locale efficace, pas de capacité à recouvrer des revenus. Dans l'optique de la direction positive, les hypothèses sont moins testées en Afrique: si la performance gouvernementale est meilleure, les populations locales seront prêtes à payer plus d'impôts et des revenus plus importants permettront de renforcer la performance des collectivités locales. Ces hypothèses reposent partiellement sur l'espoir que :

- Les habitants locaux trouveront qu'il est rationnel de chercher à obtenir les biens publics qu'ils souhaitent avoir par le biais du gouvernement local et par conséquent, ils seront prêts à payer des impôts plus élevés plutôt que de chercher à éviter de les payer (ou de voter contre) ; et
- Des recettes accrues pour les collectivités locales seront dépensées par des représentants locaux de sorte à améliorer la fourniture de services et de produits que souhaitent recevoir les habitants.

Etant donné que la gouvernance locale n'a pas obtenu de bons résultats par le passé, les habitants locaux ont appris à faire sans, et à se procurer ailleurs les biens quasi-publics ou à fournir les biens publics par le biais d'associations de quartier ou autre organisation non-gouvernementale qu'ils contrôlent. Par exemple, tel est le cas signalé dans la recherche de Fass au Tchad et Ottomoeller en Ouganda. Seront-ils prêts à abandonner ces stratégies qui fonctionnent et à revenir à un gouvernement local qui était incompetent par le passé ? De même, vu le climat de course aux maigres ressources qui caractérise les collectivités locales, la question se pose de savoir si les dirigeants communautaires et les représentants officiels seront prêts à changer leurs habitudes de « consommation » et à s'attaquer à la tâche difficile consistant à essayer de fournir effectivement les services aux groupes pauvres et nécessiteux mais en même temps faibles du point de vue politique ? En d'autres mots, une meilleure performance ne se traduit pas forcément par une plus grande volonté de payer des impôts et de meilleures ressources ne mènent pas forcément à une meilleure performance.

La question d'importance critique qui se pose à ceux intéressés par le changement du lien d'affaiblissement mutuel entre gouvernance locale et revenus locaux consiste à s'attaquer aux goulots d'étranglement : performance, pouvoirs, post-colonial et vie politique locale et de changer les contextes historiques et actuels qui semblent renforcer le cynisme public et l'exploitation de la situation par les élites. Mais tous ces objectifs exigent une « science » et une « technologie » que

nous n'avons pas pour le moment. Un point de départ consisterait probablement à trouver et à analyser les quelques collectivités locales qui fonctionnent efficacement et à voir quel est l'enseignement qu'on peut en retirer.

V. Bibliographie

African Development Indicators—1998/99. Washington, DC: World Bank, 1998.

Almy, Richard, R. *Report of Mission on the Introduction of the Law on Property Tax of the Republic of Armenia*. Prepared for USAID. Washington, DC: International City/County Management Association, June 1995.

Les apports de capitaux privés aux pays en développement: Vers l'intégration financière. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 1997.

Arcia, Gustavo, et al. *Senegal GRAND Model Technical Description—Improving Family Welfare Through Women's Work in Farming Systems in Senegal*. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, April 1990.

Associates in Rural Development (ARD), Inc. *Decentralized Natural Resource Management in the Republic of Niger*. Final Report. Prepared under USAID Contract No. AEP-5468-I-00-6009-00, Democracy and Governance Indefinite Quantity Contract. Submitted to USAID/PADLOS. Burlington, Vermont: ARD, [30 April] 1998a.

Associates in Rural Development (ARD), Inc. *Decentralized Natural Resource Management in the Republic of Niger*. Synthesis. Prepared under USAID Contract No. AEP-5468-I-00-6009-00, Democracy and Governance Indefinite Quantity Contract. Submitted to USAID/PADLOS. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), [30 April], 1998b.

Associates in Rural Development (ARD), Inc. *Decentralized Natural Resource Management in the Republic of Chad*. Synthesis. Prepared under USAID Contract No. AEP-5468-I-00-6009-00, Democracy and Governance Indefinite Quantity Contract. Submitted to USAID/PADLOS. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), [30 April], 1998c.

Ba, Boubakar M., Gerti Hesselings, and Moustapha Yacouba. *Regional Conference on Land Tenure Problems and Decentralization, Praia, Cape Verde, 20-24 June 1994: Summary Report*. Provisional Version. July 1994.

Bahl, Roy W. and Johannes F Linn. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Cambridge: Oxford University Press, 1992.

Bahl, Roy and Robert Firestone. *Draft Implementation Plan for Proposed New Intergovernmental Fiscal Transfers to Municipalities in South Africa*. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, January 27, 1998.

Barwell, Ian. *Transport and the Village: Findings from African Village-Level Travel and Transport Surveys and Related Studies* [Le transport et le village: Conclusions d'une série d'enquêtes-villages et d'études de cas réalisées en Afrique; Fr. trans. prepared

- 1998]. World Bank Discussion Paper No. 344: Africa Region Series. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 1996.
- Batley, R. "The Role of Local Government in Development." In J. Naustdalslid (ed.), *Local Government and Development*. Proceedings of the Workshop on Local Government and Development, Oslo, 1991. Location: Publisher, date.
- Bidus, Mark H. *A Review of Decentralization and Municipal Development Initiatives and Their Effect on Democratization in Central America*. Working Paper. Washington, DC: International City/County Management Association, August 1995.
- Blair, Harry. *Spreading Power to the Periphery: An Assessment of Democratic Local Governance*. Washington, DC: USAID Center for Development Information and Evaluation (CDIE). USAID Program and Operations Assessment Report No. 21, September 1998. [See also *USAID Evaluation Highlights No. 62*, Washington, DC: CDIE, July 1998.]
- Børhaug, Kjetil. *Local Government and Decentralisation in Sub-Saharan Africa: An Annotated Bibliography*. Working Paper WP 1994: 5. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights, December 1994.
- Calvo, Christina Malmberg. *Options for Managing and Financing Rural Transport Infrastructure*. World Bank Technical Paper No. 411. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 1998.
- Christophersen, Kjell A., Amadou Hadj, Barry Rands, and Bob Winterbottom. *USAID/Senegal Natural Resources Management "Limited Scope" Impact Assessment Report*. Written for USAID/Senegal (Rebecca J. Niec, COTR). Environmental Policy and Institutional Strengthening Indefinite Quantity Contract (EPIQ) Partners: International Resources Group, Winrock International, and Harvard Institute for International Development. Subcontractors: PADCO, Management Systems International and Development Alternatives, Inc. March 1998.
- Club du Sahel. *La Décentralisation: L'impératif de Segou*. Sahel D(89) 337. November 1989.
- Connerley, Ed, and Larry Schroeder. *Rural Transport Planning* [Planification des transports ruraux: Synthèse sectorielle]. Approach Paper. SSATP Working Paper No. 19. Washington, DC: Knowledge, Information and Technology Center (KNIT), Africa Region, World Bank, October 1996.
- Crook, Richard C. and James Manor. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. New York: Cambridge University Press, 1998, pp. 136-201.
- Crowley, Eve L., Claudio A. Fortado, Harlan H. Hobgood, Oumar Kamara, Daniel H.C. Mendes, and James T. Thomson (team leader); with assistance of Gil Evoca. *Decentralization*,

Democratization, Public Service Provision, and Governance and Management of Renewable Natural Resources: Initiatives and Dilemmas in Cape Verde. Prepared under the aegis of the Club du Sahel, CILSS, and USAID; financed by the USAID Decentralization: Finance and Management Project. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), 14 February 1993. [See also Hobgood (1992), abridged version.]

Daniel, L., Lorin N. Pace, and Donald E. Stout. *El Salvador: Property Tax Study.* USAID Project No. 519-0177. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, December 1992.

Daouda, I. "L'Etat de la Décentralisation au Niger." *La Décentralisation en Afrique occidentale.* Programme de Développement Municipal, Module Afrique occidentale et Centrafrique, 1994, pp. 185-192.

Décentralisation et capacités institutionnelles, Ouagadougou, Burkina Faso, 19-21 November 1996. Atelier. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute.

La Décentralisation en Afrique occidentale: Conduite du processus dans les pays francophones et lusophones. Prepared for seminar series sponsored by the Municipal Development Program (PDM-V), Ouagadougou, Burkina Faso, 5-8 April 1994. Published in Cotonou, Benin: PDM/Module de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, 1995.

Decentralization of Population and Family Planning Programs: Worldwide Experience. The OPTIONS for Population Policy Project (The Futures Group International, The Carolina Population Center, The Population Reference Bureau, Inc., The Development Group, Inc. and The Urban Institute). A draft for Mission review. Washington, DC: The Futures Group International, August 1994.

Decentralization as a Means of Building Democracy: A Seminar to Study Experience and Prospects. Synthesis Paper.

Decentralized Governance Programme. *Strengthening Capacity for People-Centered Development.* New York: Management Development and Governance Division, United Nations Development Programme, September 1997. <http://magnet.undp.org/Docs/dec/Decen923/decenpro.htm>

Democracy Dialogue. USAID Center for Democracy and Governance. SA-2 Room 227, Washington, DC 20523-0211. Various issues: Spring 1996, Spring 1997, Winter 1997, Summer 1997, November 1998, Fall/Winter 1997.

Diallo, Yamadou and Michael Winter. *Decentralized Natural Resource Management in the Republic of Mali: Summary of Case Studies and General Conclusions.* Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD) in Association with Management Systems International (MSI), 8 May 1996.

- Dillinger, William. *La Reforme de L'Impot Foncier Urbain : Principes Directeurs et Recommandations*. Location: Amenagement Urbain et Finances Municipales, October 1991.
- Diouf (1994). "Rapports entre l'état et les collectivites décentralisées au Sénégal." p. 18
- Donner effet à l'Initiative 20/20: Assurer un accès universial aux services sociaux de base*. Joint publication of the World Bank, United Nations Population Fund, United Nations Development Programme, UNESCO, and UNICEF.
- Dubinsky, Robert. *Local Government Innovative Practices Guide for Central and Eastern Europe and the New Independent States*. Prepared for USAID. Washington, DC: International City/County Management Association, Local Government and Housing Privatization, December 1996.
- Easton, Peter, Laouali Malam Moussa, and Mwenene Mukweso. *Meeting the Local Skill and Knowledge Requirements of Effective Decentralization: Interim Report on Results of a Study of Successful West African Communities*. Tallahassee, Florida: Center for Policy Studies in Education, Florida State University, 1995.
- Economic Development Case Studies: Mobilizing Local Governments and Communities for Economic Development*. Prepared for the USAID Conference on Mobilizing Community Resources for Local Economic Development, Bucharest, Romania, October 1998. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, 1998.
- Enders, Michael, J. *Decentralization in Mali: A Status Report*. Abidjan, Côte d'Ivoire USAID Regional Housing and Urban Development Office for West and Central Africa (RHUDO/WCA), May 1990.
- Enders, Michael, J. *A Note on Urbanization Trends in Mali*. Abidjan, Côte d'Ivoire. USAID Regional Housing and Urban Development Office for West and Central Africa (RHUDO/WCA), Undated manuscript.
- Evaluation Comparative des Recettes Propres. Rapport de Mission*. Communes of Agnibilekrou, Aboisso, Divo, Lakota, Guiglo. Abidjan, Côte d'Ivoire: Research Triangle Institute Republic of Côte d'Ivoire, 7-25 November 1993.
- Farvacque-Vitković, Catherine, and Lucien Godin. *The Future of African Cities: Challenges and Priorities for Urban Development*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 1998.
- Fass, Simon M., and Gerrit M. Desloovere. *Decentralization and Education in Chad*. Prepared for USAID under the Decentralization: Finance and Management Project. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), May 1994.

- Firestine, Robert E. *Local Finance in the Slovak Republic: Prospects for Revenue Reform, 1999*. Final Report. Prepared by Research Triangle Institute for the Local Self-Government Assistance Center, Bratislava, Slovakia, February 1999.
- First Lessons from the Ecoloc Program (Case Studies)*. Prepared for the Workshop on the Local Economies in West Africa, St. Louis, Senegal, 17-19 November 1997. Sponsored by the Municipal Development Program (PDM).
- Gellar, Sheldon. *The Political Climate and Will in Senegal for Political and Economic Reform*. Final Report. Prepared for USAID/Senegal. August 1997.
- La gestion décentralisée des ressources naturelles: dans trois pays du Sahel—Sénégal, Mali et Burkina Faso*. Location: Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS).
- Glasser, Matt D., Thomas H. Cochran, Michael DeAngelis, Marlene Hesketh, Ronald W. Johnson, Christiaan Johannes Kapp, John E. Petersen, and K.P.S. "Paddy" Roome. *Formulation of a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in South Africa*. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, February 1999.
- Guess, George M., William Loehr, and Jorge Martinez-Vazquez. *Fiscal Decentralization: A Methodology for Case Studies*. Discussion Paper No. 3. Prepared under USAID project Consulting Assistance on Economic Reform (CAER) II. May 1997.
- Guinée deuxième projet de développement urbain*. Prepared by the Ministry of Urban Affairs and Housing [Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat], Office of Territorial Management and Urban Finance [Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme Financement]. Location: World Bank/Republic of Guinée.
- Gwilliam, Kenneth M., and Zmarak M. Shalizi. *Road Funds, User Charges and Taxes*. Discussion Paper. Washington, DC: Transportation, Water and Urban Development Department, World Bank, September 1997.
- Hall, Robert E., et al. *Decentralization, Service Provision, and User Involvement: Local-Level Options in the Republic of Mali*. Volume II. Final Report. Studies on Decentralization in the Sahel. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), October 1991.
- Hammam, Sonia. *Informal Financial Circuits in West Africa*. Occasional Paper Series. Washington, DC: Office of Housing and Urban Programs, USAID, January 1984.
- Hobgood, Harlan H. *Decentralization, Democratization, Public Service Provision, and Governance and Management of Renewable Natural Resources: Initiatives and Dilemmas in Cape Verde*. Prepared for the USAID Bureau for Global Programs, Field Support and Research Division. [Abridgement of the original report, French ed.: PN-ABR-912.] Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), January 1994. [See Crowley et al. (1993) for full report.]

- Hobgood, Harlan H. *Facilitating Transitions from Centralized to Decentralized Politics*. Sahel Decentralization Policy Report, Volume II. Funded by the USAID Decentralization: Finance and Management Project. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), April 1992.
- Horma, O. "La Décentralisation en Mauritanie: Repère Institutionnel et Outil de Démocratisation." *La Décentralisation en Afrique occidentale*. Programme de Développement Municipal, Module Afrique occidentale et Centrafrique, 1994, pp. 12-13.
- Ikpi, Anthony E., and Joseph K. Olayemi. "Democratic Governance, Socio-Culture, Politics, and Development." In Anthony E. Ikpi and Joseph K. Olayemi (eds.), *Governance and Development in West Africa: Perspectives for the 21st Century*. Proceedings of a workshop of the same name held in Accra, Ghana, 12-20 June 1996. Virginia: Winrock International, 1997.
- Jacolin, Pierre, Philippe de Leener, Mamdou Ndiaye, Périer Ndione, Jean-Pierre and Emmanuel Seyni. *Réinventer le présent: Quelques jalons pour l'action*. Location: Editions Enda Graf Sahel, collection recherches populaires, 1994.
- Johnson, Tom. *Development Impact Exactions: An Alternative Method of Financing Urban Development in Less-Developed Countries*. Reprinted with permission from *Third World Planning Review*. December 1990.
- Josserand, Henri and R. James Bingen. *Economic Management in the Sahel—A Study of Policy Advocacy in Mali*. Prepared for USAID under the Decentralization: Finance and Management Project. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), February 1995.
- Kambire, "L'état de la décentralisation au Burkina Faso.in" *La Décentralisation en Afrique occidentale*. Programme de Développement Municipal, Module Afrique de l'Ouest et du Centre, 1994, pp. 79-95.
- Kasfir, N. "The Origins of Local Government." In P. Mahwood (ed.), *Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. New York and Toronto: John Wiley, 1983.
- Kingsland, J. "Resource Allocation Decisions in Gambian Local Councils." *Journal of Developing Areas*, Vol. 16, No. 2, 1982, pp. 213-232.
- Lacey, Linda, Cynthia Woodsong, and Nancy McGirr. *Decentralization of Population Programs in Sub-Saharan Africa: Concepts and Issues*. Report prepared under the USAID project Resources for the Awareness of Population Impacts on Development (RAPID IV). Washington, DC: The Futures Group and Research Triangle Institute, 1993.
- Lebreton, Jean-Michel. *Décentralisation et capacités institutionnelles*. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, November 1996.

Lee-Smith, D. and R. Stren. "New Perspectives on African Urban Management." *Environment and Urbanization*, Vol. 3, No. 1 (1991), pp. 23-36.

Les collectivités locales africaines en chiffres. L'Observatoire des Finances Locales. Report prepared under the USAID Municipal Development Program [Programme de Développement Municipal, PDM]. Cotonou, Benin: 1994.

L'observatoire des finances locales. Un instrument au service des politiques de décentralisation. Programme de Développement Municipal Afrique de l'Ouest et Centrale.

L'observatoire des finances locales des pays de l'U.E.M.O.A. Rapport de faisabilité. Association de Gestion du Programme de Développement Municipal. Cotonou, Benin: February 1997.

Lewis, Barbara. *The Role of Urban Civil Society in the Malian Democratic Transition*. Annex V. Camden, New Jersey: Rutgers University.

LEXIS7-NEXIS7 Academic Universe, Internet, 5 March 1999:

Burkina Faso: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=5b80da3de36aec3c9567bf44522799a.

Cape Verde: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=62afb496b5b4084d1413201bb4f784d.

Chad: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=048b6085fca05f569b46e594b373193b.

Gambia: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=5c64bce6e929a6f31663b6dc50139ee0.

Guinea-Bissau: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=17ff3c5208f8579aba61d9ba1cfc2507.

Mali: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=fc4344a571c21f5230a374120adba6b0.

Mauritania: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=5f67a28596aaa726eebb8160f40e2c0b.

Niger: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=2a237fe7e10779b4bfd3ela939b1383a.

Senegal: http://web.lexis-nexis.com/universe/docum...5a3&_md5=e5900fe7151e3aa242c001890d56b58b.

- Lippman, Hal and Barbara Lewis. *Democratic Decentralization in Mali: A Work in Progress*. Impact Evaluation No. 2. Prepared for the USAID Center for Development Information and Evaluation (CDIE). Washington, DC: USAID/CDIE, 1998.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. World Bank Sector Studies Series. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 1998.
- Local Actions, Better Lives: Decentralizing Rural Infrastructure Services*. Washington, DC: Economic Development Institute, World Bank.
- Making Cities Work: USAID's Urban Strategy*. An Initiative Launched by the Administrator and Prepared by the Urbanization Task Force. Washington, DC: USAID, September 1998.
- Marks, Christopher. *Decentralization and the Potential for Effective Municipal Governance in Senegal*. Working Paper No. 183. College Park, Maryland: Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, January 1996.
- Mawhood, Philip. "Decentralization and the Third World in the 1980s." *Planning and Administration*, Vol. 14, Spring 1987, pp. 10-23.
- Mawhood, Philip. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Prepared by the Development Administration Group, University of Birmingham, Chichester, West Sussex. New York: Wiley, 1983.
- Meagher, Patrick and Georges Korsun. *Decentralized Public Finance and Effective Governance in West Africa*. Working Paper No. 208. College Park, Maryland: Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, July 1997.
- Miller, Tom. *Fiscal Federalism in Theory and Practice: The Philippines Case*. Revised. Economists Working Paper Series. G/EGAD/EM. January 1999.
- Minis, Henry P., Jr., and Dennis A. Rondinelli. *Promoting Economic Development and Employment Generation Through Decentralization in Senegal*. Executive Summary. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, 1989.
- Mitchell, Robert E. *How to Link Democratic Governance (D/G) to Economic Growth: Suggestions from Recent Research on the Institutional Dimensions of Participation*. Draft. Alexandria, Virginia: 31 January 1997.
- Molebatsi, C.O. "Planning based on Consultation: Botswana's Search for Grassroots Participation in District Planning." In A.H.J. Helmsing and K.H. Wekwete (eds.), *Sub-National Planning in Southern and Eastern Africa*. Aldershot, Hants, England; and Brookfield, Vermont, USA: Avebury, 1990.

- Mutahaba, G. *Reforming Public Administration for Development: Experiences from Eastern Africa*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press. 1989.
- Ndione, Emmanuel. *Réinventer le présent : Quelques jalons pour l'action*. Dakar, Sénégal : ENDA GRAF SAHEL. 1991
- Norton, Maureen and Sharon Pines Benoliel. *Guidelines for Data Collection, Monitoring, and Evaluation Plans for A.I.D.-Assisted Projects*. USAID Program Design and Evaluation Methodology Report No. 9. Washington, DC: USAID, April 1987.
- Notes from Regional Workshop on the Relaunching of Local Economies in West Africa*. Workshop sponsored by the Municipal Development Program (PDM); St. Louis, Senegal, 17-19 November 1997.
- Olowu, Dele and Paul Smoke. "Determinants of Success in African Local Governments: An Overview." *Public Administration and Development*, Vol. 12 (1992), pp. 1-17.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1988) p. 34
- Ott, Dana. *Decentralization, Political Empowerment, and Democratization in Africa: The Role of Foreign Aid*. Washington, DC: Academy for Educational Development, Africa Bureau Information Center, Research and Reference Services Project, November 1996.
- Ottemoeller, Dan. *Decentralization: Lessons from the Local Councils of Uganda*. [In a slightly revised version, this paper is forthcoming in Dele Olowu and James Wunsch (eds.), *Building Democracy in Africa: Polycentric Strategies and Self-Governance*.]
- Painter, Thomas and Saidou Sanou. *Toward Decentralized Management of Natural Resources in Burkina Faso: Accomplishments, Potential and Constraints—Summary of Case Studies and General Conclusions*. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), in association with Management Systems International (MSI), [8 May] 1996.
- Petersen, George. *Decentralization and Democratic Governance: A Review of Latin American Experience and Lessons for Sub-Saharan Africa*. Prepared for the USAID Office of Housing and Urban Programs. Washington, DC: Urban Institute, March 1991.
- Petersen, George. *Infrastructure Finance, Volume I: Financing Urban Infrastructure in Less-Developed Countries*. Prepared for the USAID Office of Housing and Urban Programs. Washington, DC: Urban Institute, March 1991.
- Petersen, George E. *Notes on Decentralization and Democratic Governance*. Washington, DC: Urban Institute, January 1991.
- Picard, L. "Independent Botswana: The District Administration and Political Control." *Journal of African Studies*, Vol. 8, No. 3 (1981), pp. 98-110.

Pigey, Juliana H., in collaboration with George Petersen. *Municipal Credit in Eastern Europe*. Background paper for the East European Municipal Credit Seminar. Prepared for the International City/County Management Association. June 1994, pp. 20-27.

Pola, Giancarlo, George France and Rosella Levaggi. *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1996.

Politique urbaine et développement économique: Un ordre du jour pour les années 90. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 1991.

Prefeasibility Study of an Aid Guaranty of Local Currency Bond Issues by Municipal and Housing Authorities. Prepared for the USAID Office of Housing and Urban Programs. 2 February 1990.

Ramos, _____. *La Décentralisation en Afrique occidentale*. Programme de Développement Municipal, Module Afrique de l'Ouest et du Centre, 1994, p 6.

Rapport de Mission de Suivi et Renforcement: Analyse Financière. Communes of Akoupe, Tiassale, Sinfra, Duekoue, and Biankouma. Abidjan, Côte d'Ivoire: Research Triangle Institute, 3-18 March 1994.

Rapport de Mission de Suivi et Renforcement: Analyse Financière—Mobilisation des Ressources. Communes of Tiassale, Sinfra, Duekoue, Biankouma, and Akoupe. Abidjan, Côte d'Ivoire: Research Triangle Institute. 9-29 December 1993.

Regional Municipal Sector Assessment for Central America. Final Report. Volume I: Basic Analysis. Prepared for the USAID Regional Housing and Urban Development Office for Central America (RHUODO/CA), Tegucigalpa, Honduras. Washington, DC: Planning and Development Collaborative (PADCO), June 1992.

Report on Assistance for Democracy Development. Washington, DC: Center for Democracy and Governance, USAID.

Republic of Cote d'Ivoire: Urban Land Management and Housing Finance Reforms. Technical Assistance Project. Technical Annex. Document of the International Development Association, acting as Administrator of the Interim Trust Fund, Report No. T-7108-IVC. 21 August 1997.

Research Triangle Institute (RTI). *USAID Handbook on Programming for Democratic Decentralization*. Prepared for the USAID Global Bureau's Democracy and Governance Center. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, 1999.

Robillard, Walter G. *The Aspects of Implementing a Legal Land Cadastre in the Republic of Armenia*. Prepared for USAID. Washington, DC: International City/County Management Association, March 1995.

- Robison, Julie Aberg and C. Stark Biddle. *Strengthening Local Governance in Uganda: A Program Design in Support of Democratic Decentralization—USAID Assistance to the Government of Uganda*. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute, 27 April 1998.
- Rondinelli, Dennis A. *Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy*. Policy and Research Series. Washington, DC: Office of Housing and Urban Programs, USAID, May 1990.
- Rondinelli, Dennis A. "Implementing Decentralization Programmes in Asia: A Comparative Analysis." *Public Administration and Development*, Vol. 3 (1983), pp. 181-207.
- Rondinelli, Dennis A., and Henry P. Minis, Jr. *Administrative Restructuring for Economic Adjustment: Decentralization Policy in Senegal*. Draft. Research Triangle Park, North Carolina: Research Triangle Institute.
- Sada Consulting. *Etude sur la fiscalité locale: République du Sénégal*. Document de Synthèse, Rapport Final, Annexe. Prepared for the Ministère de l'Écibinue, des Finances et du Plan. Funded by the Canadian International Development Agency (CIDA). Dakar: Sada Consulting, October 1998.
- Salinas, Anne O'Toole. *USAID Decentralization Activities: Summary of Lessons Learned*. Prepared under the Research and Reference Services Project. Washington, DC: USAID Africa Bureau Information Center, 2 June 1998.
- Samoff, J. "Popular Initiatives and Local Government in Tanzania." *Journal of Developing Areas*, Vol. 24, No. 1 (1989), pp.1-18.
- Sawagodo _____. *La Décentralisation en Afrique occidentale*. Programme de Développement Municipal, Module Afrique occidentale et Centrafrique, 1994, p3. 1996.
- Seizing the Opportunity, Meeting the Challenge: Institutional Reform for Sustainable Rural Infrastructure*. Washington, DC: Economic Development Institute, World Bank.
- Snrech, Serge. *Preparing for the Future: A Vision of West Africa in the Year 2020*. Summary Report of the West Africa Long-Term Perspective Study. Abidjan, Côte d'Ivoire: CINERGIE unit, March 1995.
- Sow, Boubacar. *Structures Traditionnelles et Décentralisation au Mali* 1999. Online. Initiative Leland Dialogue Regional de Politiques sur la Décentralisation Démocratique. Internet. 14 April 1999. http://www.rti.org/Forums/Thread.cfm?CFApp=3&Thread_ID=24&mc=1.

- Sterkenberg, J. "Rural Development and the Evolution of Regional Planning in Botswana: the Implementation of National Policy in Ngamiland District." *Journal of Rural Studies*, Vol. 6, No. 2 (1990), pp.217-229.
- Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale*. Prepared for seminar series sponsored by the Municipal Development Program (PDM-III), Parakou, Benin, 15-19 November 1993. Cotonou, Benin: PDM-Module de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, 1994.
- Thillairajah, Sabapathy. *Development of Rural Financial Markets in Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Papers, Africa Technical Department Series. Paper No. 219. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 1994.
- Thomson, James. *Devolution Aborted: Paradigms, Incentives, and Power*. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), 28 January 1998.
- Thomson, James T., *Legal Recognition of Community Capacity for Self-Governance: A Key to Improving Renewable Resource Management in the Sahel*. Sahel Decentralization Policy Report, Volume III. January 1994.
- Thomson, James T. *National Governments, Local Governments, Pasture Governance and Management in Mali*. Prepared for Conference on Common Property Regimes: Law and Management of Non-Private Resources, Nyvaagar, Lofoten, Norway. 16-21 February 1993.
- Thomson, James T. *Non-Centralized Provision of Public Services, and Governance and Management of Renewable Natural Resources in Contemporary Mali*. Final Report. Volume 1. Studies on Decentralization in the Sahel. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), October 1991.
- Thomson, James T., and Michael Griffon. *Decentralization, Service Provision, and User Involvement: A Process to Identify Local-Level Options in the Sahel*. Prepared for The Club du Sahel. 31 January 1990.
- Thomson, James T., and Andrée M. Wynkoop. *Democracy/Governance Assessments: A Review of Their Design, Implementation and the Underlying Framework*. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), in association with Management Systems International (MSI), August 1995.
- Thomson, James T., et al. *Options for Promoting User-Based Governance of Sahelian Renewable Natural Resources*. Prepared for presentation at the CILSS-sponsored conference, Regional Encounter for a Better Socioecological Balance in the Rural Sahel, Mali, 13-20 March 1989. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), January 1989.

- Turello, Dan. ed., *Democracy and Governance: A Conceptual Framework*. Technical Publication Series. Washington, DC: USAID Center for Democracy and Governance, November 1998.
- Uphoff, Norman. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1986.
- Vengroff, Richard, Sheldon Gellar, Benoit Ngom, and Tessy Bakary. *Democratic Governance in Mali: A Strategic Assessment*. Draft. Prepared for USAID/Mali under the USAID/Africa Bureau Democracy and Governance Program. October 1992.
- Weihe, Ted. "Cooperatives as Agents of Democracy." In Ralph M. Goldman and William A. Douglas (eds.), *Promoting Democracy: Opportunities and Issues* (pp. 207-226). New York: Praeger, 1988.
- Wellons, Philip A. *Financial Democratization*. Cambridge, Massachusetts: Program on International Financial Systems, Harvard Law School, 26 September 1997.
- Widner, Jennifer and Alexander Mundt. *State-Building and Community: Understanding Local Government Performance in Africa*. Revised version of talk presented at the American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco, August 1996.
- Winter, Michael and Oumar Kane. *Decentralized Natural Resource Management in the Republic of Senegal: Summary of Case Studies and General Conclusions*. Draft. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development (ARD), in association with Management Systems International (MSI), 26 August 1996.
- World Bank (1988) – Chad p. 25
- World Bank (1995b) – Mauritania p. 35
- World Bank. *Burkina Faso: Staff Appraisal Report*. Urban Environment Project. Report No. 13802-BUR. Washington, DC: World Bank, [20 April] 1995a.
- World Bank. *Islamic Republic of Mauritania*. Staff Appraisal Report No. 15119-MAU. Urban Infrastructure and Pilot Decentralization Project. Washington, DC: World Bank, [4 March] 1996a.
- World Bank. *A Proposed Credit to the Republic of Gambia for a Poverty Alleviation and Capacity Building Project*. Project Appraisal Document. Report No. 18790-GM. Washington, DC: World Bank, [17 February] 1999.
- World Bank. *Republic of Mali*. Urban Development and Decentralization Project. Staff Appraisal Report No. 15939-MLI. Washington, DC: World Bank, [1 November] 1996b.

World Bank. *Republic of Niger*. Urban Infrastructure Rehabilitation Project. Staff Appraisal Report No. 16460-NIR. Washington, DC: World Bank, [6 May] 1997a.

World Bank. *Republic of Senegal*. Urban Development and Decentralization Project. Staff Appraisal Report No. 17132-SE. Washington, DC: World Bank, [22 October] 1997b.

Wraith, Ronald. *Local Government in West Africa*. New York: Praeger, 1964.

Wunsch, James S. "African Political Reform and International Assistance: What Can and Should Be Done?" In Stuart S. Nagle (ed.), *African Development and Public Policy* (pp. 256-285). London: St. Martin's Press, 1994.

Wunsch, James S. "Institutional Analysis and Decentralization: Developing an Analytical Framework for Effective Third World Administrative Reform." *Public Administration and Development*, Vol. 11 (1991), pp. 431-451. Omaha, Nebraska: Creighton University, 1991.





