

# La décentralisation : une affaire de longue haleine

## Decentralisation: a long drawn-out process



L'histoire chaotique des relations entre l'Etat, les villes et les citoyens

Les villes africaines précoloniales ont connu différents types de pouvoir et expérimenté des modes de prélèvement variés. La colonisation a introduit une rupture, imposé des collectivités urbaines plus ou moins autonomes que les Etats indépendants ont, en règle générale, supprimées. Le processus de décentralisation actuel doit surmonter de lourds handicaps.

Les villes et singulièrement les capitales, lieux de contact obligé avec le monde extérieur, se sont trouvées au cœur des projets de construction des nouveaux Etats : la grande ville devait, au moins partiellement, être dotée

d'infrastructures et d'équipements de standard international, propres à garantir de bonnes conditions à l'activité moderne et à attirer les investisseurs étrangers. Les villes devenaient le lieu privilégié du changement social. Le projet urbain est devenu projet d'Etat et les villes ont été placées sous la responsabilité des administrations centrales.

Des fragments de modernité urbaine, consolidés en permanence grâce aux ressources du budget national, se sont ainsi développés au détriment du reste des espaces bâtis, dans lesquels résident les trois quarts des citoyens. La prise en charge des investissements urbains par le budget de l'Etat a occulté la question de la maintenance des réalisations.

Le mouvement de décentralisation, engagé depuis le début des années 80 et relancé par la vague de démocratisation, doit autant à la nécessité d'élargir l'arène politique et de désengager l'Etat qu'à la recherche de l'efficacité. Sa superposition avec la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel ne facilite pas la mobilisation des énergies : l'action municipale, marquée par les entraves d'une tutelle encore imprégnée des logiques étatiques et l'insuffisance des ressources financières, reste limitée, hors de proportion avec la demande.

Une prise en charge locale difficile

Nombre de problèmes collectifs banals restent sans solution (enlèvement des ordures, curage des

The chaotic story of relationships between the State, cities and urban dwellers

Precolonial African cities have experienced different types of government and tried out various tax systems. Colonisation caused a break and imposed more or less autonomous municipal authorities which the independent States have tended to abolish. Today's decentralisation process has great handicaps to overcome.

Cities, and particularly capitals, which are essential for making contact with the outside world, have found themselves to be the focus of the new States' construction projects. The big city has had to be provided, at least partially, with infrastructure and facilities of international standard, able to guarantee good conditions for modern activities and attract foreign investors. Cities have become the principal scene of social change. The urban project has become the State project and the cities have been placed under the responsibility of the central administrations.

Fragments of urban modernity continually consolidated out of national budget resources, have thus developed to the detriment of the rest of the built-up areas, where the great majority of inhabitants live. The funding of urban investments by the State budget has masked the problem of maintenance of the works.

The decentralisation movement, which began early in the 1980s and was revived by the sweeping trend towards democracy, owes as much if not

more to the need to broaden the political arena and disengage the State than it does to the quest for efficiency. The fact that this movement is compounded by the implementation of structural adjustment programmes does not make it any easier to mobilise people's energies. Municipal action, hampered by administrative control that is still prey to State logic and inadequate financial resources, remains limited and out of proportion with demand.

#### A difficult empowerment process

Many collective everyday problems are still without solutions (refuse collection, gutter cleaning, etc.) because the African city is an entity as remote from a village community as it is from burghers groupings into a Europe of Communes. Even at the neighbourhood level, years of living together are not sufficient for groups of different origins, some of whom are only there temporarily, to form a social unit capable of organising itself. The first elections often gave municipal responsibilities to the traditional leading citizens or representatives of the national political class. Further votes may be slow to make way for candidates able to promote concrete economic or social interests.

The inadequacy of financial resources is the common fate of cities in this Region. All the local authorities of a country levy less than 1% of the national GDP, which is twenty times less than the national budget. The post-colonial State used to live, and still does so, on its secure agricultural or mining

income, which eludes the decentralised local authorities. The modern activity sector, which is the easiest to tax, is concentrated in a few cities, and the amount of tax paid by companies to the city where they are based, is low compared to that paid to the State.

Land development is fiscally not well accounted for and is only slightly taxed<sup>6</sup> Income tax is not very productive and so the States cling to their local tax revenue and only retrocede a limited proportion to the local authorities. The inadequacy of services rendered to informal activities hampers their development which would broaden the tax base. Tax avoidance is the general rule. Bad recovery of the cost of public utilities is not due to a radical lack of public-mindedness, for the user-taxpayer is willing to pay the price of a particular service from which he benefits, but he is reluctant to contribute towards a public service he considers to be due by the State.

However, decentralisation seems to be inescapable. We must accept the fact that the success of efforts to improve the tax yield, beginning with the identification of taxpayers and updating of the tax base, will take time and require a strong political will. Several municipal mandates will doubtless be necessary to fix the concepts of public interest, public property and participation in the common burden of costs

#### Inadequate foreign support

Because the decentralised management of the technical services clearly marks out



caniveaux...) parce que la ville africaine est une entité aussi éloignée de la communauté villageoise que de l'association des bourgeois de l'Europe des Communes. Même au niveau du quartier, des années d'ancienneté ne suffisent pas à des groupes d'origines différentes, dont certains ne résident là que temporairement, pour se constituer en unité sociale capable de s'organiser. Les premières élections ont souvent porté à la responsabilité municipale des notables traditionnels ou des représentants de la classe politique nationale. La répétition du vote peut ne laisser que lentement place à des candidats porteurs d'intérêts concrets, économiques ou sociaux.

L'insuffisance des ressources financières est le lot commun des villes de la région. L'ensemble des communes urbaines d'un pays prélève moins de 1 % du PIB national - soit vingt fois moins que le budget national. L'Etat post-colonial a vécu, et vit, de la rente agricole ou minière, laquelle échappe aux collectivités décentralisées. L'activité moderne, la plus facile à imposer, est concentrée dans quelques villes et les contributions de ces entreprises à leur ville d'implantation est mineure en comparaison de celle versée à l'Etat.

La valorisation foncière est fiscalement mal appréhendée et peu taxée<sup>6</sup>. L'impôt sur le revenu est de faible rapport et les Etats s'accrochent aux recettes fiscales locales, n'en rétrocèdent qu'une part limitée aux collectivités. L'insuffisance des services rendus aux activités informelles entrave leur développement, lequel permettrait d'élargir la base fiscale. L'évasion fiscale est générale. Le mauvais recouvrement des coûts des services publics n'est pas le fait d'un incivisme radical : alors qu'il est prêt à

s'acquitter du prix d'un service précis dont il profite, l'usager-contribuable accepte mal de contribuer à un service public qui lui paraît dû par l'Etat.

Néanmoins, la décentralisation apparaît incontournable. Il faut admettre que l'aboutissement des efforts entrepris pour améliorer le rendement de la fiscalité, à commencer par l'identification des contribuables et la tenue à jour de l'assiette fiscale, demandera du temps et une volonté politique soutenue. Plusieurs mandats municipaux seront sans doute nécessaires pour fixer les notions d'intérêt général, de bien public, de participation à la charge commune.

#### Un appui extérieur inadéquat

Parce qu'elle désigne clairement la responsabilité, la gestion décentralisée des services techniques imposera progressivement plus de rationalité dans l'usage des fonds publics et des ressources humaines. Encore faut-il que les projets de l'aide extérieure s'adaptent davantage au contexte local de leur gestion. Le souci de la maintenance intervient encore trop rarement dès la conception du projet. Une aide par projet ou sous forme de don, déconnectée des ressources propres de la collectivité aidée, fait obstacle à une appropriation effective. La délégation de maîtrise d'ouvrage à des Agences d'exécution de travaux d'intérêt public, de statut privé (AGETIP), s'est révélée efficace, même si cette efficacité reste liée au contrôle direct du bailleur de fonds. Elle n'a, par contre, pas suffisamment fait progresser la prise en charge de l'entretien.

La mise en place des instruments formels de la gestion décentralisée peut aussi ne constituer qu'une façade de décentralisation. Ainsi une conception du budget dans laquelle

la ressource pour l'investissement est le solde du budget de fonctionnement et où le règlement des dépenses de personnel est prioritaire, rend-elle la programmation de l'investissement aléatoire. Le contrôle a priori des dépenses locales par la tutelle de l'Etat alourdit la gestion et peut dégager facilement la responsabilité des élus à l'égard de leurs administrés, sans pour autant que les inconvénients du contrôle administratif soient toujours compensés par un appui délibéré aux nouvelles collectivités.

#### Une approche pragmatique de la gestion urbaine, incontournable

Face à la croissance des besoins, les collectivités locales n'ont pas les moyens de se passer de la coopération de la société civile. La contractualisation entre l'instance institutionnelle et ses partenaires du développement local est une voie qui s'impose. En dépit de leur origine politique fréquente, les associations de développement attestent souvent un réel dynamisme au service de la collectivité. Des corporations professionnelles, des associations d'usagers, de femmes, de jeunes... éléments constitutifs de la société civile, sont prêtes à assumer des responsabilités de gestion.

La délégation au privé associatif, comme solution à la rénovation des services urbains, ne peut toutefois aller au delà des problèmes de proximité et de gestion d'équipements spécialisés. La recherche des mécanismes d'une gestion urbaine durable doit encore faire appel à d'autres partenariats et à des partages de responsabilités réalistes : entre instances publiques et secteur privé, entre organismes publics, entre échelons gouvernementaux.



responsibilities, it will gradually impose a more rational use of public funds and human resources. Even so, foreign aid projects will still have to adapt even further to the local context in which they are managed. The concern for maintenance is still all too rarely present at the design stage of a project. Project-led assistance, or aid in the form of a grant, dissociated from the assisted community's own resources, is an obstacle to effective appropriation.

Delegating project ownership to Agencies for the performance of public works (AGETIP), which have a private status, has proved efficient even though this efficiency is tied to the direct control of the donor. However it has not sufficiently developed the responsibility for maintenance.

The introduction of formal instruments of decentralised management may also merely be an outward show of

decentralisation. Thus the conception of a budget in which investment funding is the balance of the operating budget and where the payment of personnel expenditure is a priority, makes investment planning uncertain. A priori control of local expenditure by the supervisory governmental authority makes management more laborious and can easily take away the elected representatives' responsibility to their citizens, while the drawbacks of administrative control are not always offset by deliberate support for the new local authorities.

A pragmatic approach to urban management - the only answer

Faced with increasing needs, local authorities cannot afford to manage without cooperation from civil society. There is no alternative but to opt for contractualisation between the institutional authority and its local partners. Despite their frequently political origin, the local associations often evidence real dynamism dedicated to the community. Associations of professionals, users, women and youth - which are components of civil society - are prepared to take on management responsibilities. However, the delegation of tasks to the associative private sector, as a solution for renovating urban services, cannot go beyond local problems and the management of specialised facilities. The quest for sustainable urban management methods must lead to other partnerships and realistic responsibility-sharing: between public bodies and the private sector, between public organisations or between governmental levels.

