

CHAPITRE 1 :

# Comprendre le processus de décentralisation

## Quels sont les éclairages d'un processus de décentralisation ?

### A. Les trois éclairages et la décentralisation

Etant donné ce que sont les conditions nécessaires au succès de la décentralisation, où se situent les domaines d'expertise que la FAO peut apporter à la conception et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation ?

1. L'éclairage institutions publiques :
  - i. production d'informations pour améliorer les actions de l'Etat
  - ii. restructuration institutionnelle
  - iii. formation
2. L'éclairage société civile :
  - i. capacités de gestion par une approche contractuelle
  - ii. vulgarisation participative
  - iii. programmes de participation et structuration paysanne
  - iv. approche moyens d'existence durables
3. L'éclairage niveaux locaux de gouvernement :
  - i. rôle des collectivités locales et pôles de développement
  - ii. construction d'interfaces et régionalisation

Cette section donne un aperçu des leçons que l'on peut tirer de différentes expériences de la FAO, qui sont autant d'atouts en matière de décentralisation.<sup>4</sup> La question sous-jacente à cet examen est la suivante : "Etant donné ce que sont les conditions nécessaires au succès de la décentralisation, où se situent les domaines d'expertise que la FAO peut apporter à la – conception et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation ?". D'une manière générale, les projets que la FAO a développés, dans de multiples pays, consistent en une assistance technique selon trois éclairages complémentaires :

1. **L'éclairage institutions publiques** : production d'informations pour améliorer les performances des actions de l'Etat, restructuration institutionnelle, formation.
2. **L'éclairage société civile** : capacités de gestion par une approche contractuelle, vulgarisation participative, programmes de participation et structuration des communautés, approche moyens d'existence durables.
3. **L'éclairage niveaux locaux de gouvernement** : rôle des collectivités locales et pôles de développement, construction d'interfaces et régionalisation.

<sup>4</sup> Voir FAO-SDA, "Expériences de la FAO en matière de développement rural décentralisé", Série Décentralisation et Développement rural, N° 1, FAO-SDA, Rome, 1997.

## 1. L'Eclairage institutions publiques

L'expérience accumulée dans ces trois domaines constitue l'expertise que la FAO peut apporter aux pays membres pour les aider à créer les conditions essentielles pour mener à bien les processus de décentralisation et de restructuration des institutions chargées du développement rural. La FAO a développé un certain nombre d'actions pour améliorer les performances des institutions publiques d'appui à l'agriculture. Ce faisant, elle a promu une nouvelle relation entre ces institutions et les populations rurales. L'éclairage institutions publiques comporte trois lignes d'action :

- réalisation d'enquêtes et typologies sur la situation des populations rurales ;
- formation des acteurs locaux à la planification décentralisée ;
- restructuration des institutions publiques d'appui à l'agriculture et au développement rural.

## 2. L'Eclairage société civile

Cet éclairage, véritable noyau dur des atouts de la FAO en matière de décentralisation, inclut un certain nombre d'activités permettant aux populations de jouer un rôle dans le développement rural et dans la gestion de leurs propres affaires. Quatre lignes d'action paraissent particulièrement intéressantes. D'abord, l'expérience en matière de gestion de terroirs villageois. Ensuite, l'organisation de la vulgarisation sur la base d'une approche participative. En troisième lieu, les programmes de participation populaire et la structuration des organisations paysannes. Enfin les réflexions et les expériences de terrain liées à des programmes qui utilisent l'Approche moyens d'existence durables (AMED), comme le Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP).

### L 'Approche moyens d'existence durables (AMED)

L'AMED est une approche holistique. C'est une façon de comprendre les moyens d'existence de la communauté, et de prendre en considération le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Par conséquent, les interventions AMED ne visent pas seulement le secteur de la pêche, mais aussi les autres secteurs, tels que l'agriculture, la santé, l'éducation.

Son cadre analytique contient 5 composantes :

- Le contexte de la vulnérabilité ;
- Les atouts en termes de capital ;
- Les Politiques, Institutions et Processus influant sur la vie des communautés (PIP) ;
- Les stratégies des moyens d'existence et
- Les résultats des moyens d'existence.

Le Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP- GCP/INT/735/UK) applique l'AMED pour ses interventions avec les communautés de pêcheurs.

Le cadre qui suit présente l'AMED. L'intention de cet outil de visualisation est d'aider les utilisateurs à réfléchir sur les divers aspects des moyens d'existence, et en particulier sur les facteurs qui causent des problèmes ou créent des opportunités. Le cadre des moyens d'existence durable présente les nombreux facteurs qui affectent les moyens d'existence des gens et les relations caractéristiques qui existent entre eux. Il peut servir à la fois à la planification de nouvelles activités de développement et à l'évaluation de la contribution des activités existantes à la durabilité des moyens d'existence.

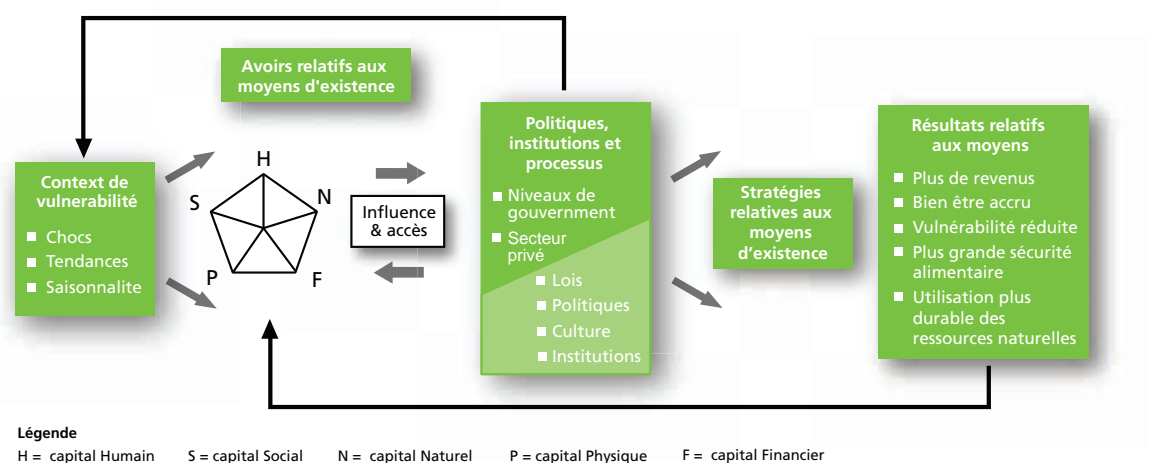
En particulier, le cadre :

- fournit une check-list de problèmes importants et donne un aperçu de la façon dont ils sont liés les uns aux autres ;
- attire l'attention sur les influences et les processus fondamentaux ;
- met en relief les multiples interactions qui existent entre les divers facteurs affectant les moyens d'existence.

Le cadre MED illustre la manière dont ces facteurs sont mutuellement liés. En effet, les liens existant entre eux (flèches du cadre) sont également cruciaux, reflétant la manière dont les gens convertissent les avoirs en activités, ou dont les politiques, institutions et processus influencent les éléments fondamentaux.

Le cadre vise à stimuler le débat et la réflexion, ce qui devrait conduire à une réduction plus efficace de la pauvreté. Le cadre ne tente pas de donner une représentation exacte de la réalité. Il s'agit d'une simplification qui doit être adaptée pour être utilisée dans toutes les situations. Les moyens d'existence réels sont complexes et variés et ne peuvent être

### Cadre des moyens d'existence durables



correctement compris qu'à travers les expériences directes. Le cadre est centré sur les gens. Il ne fonctionne pas de façon linéaire et n'essaie pas de reproduire la réalité. Il a pour but d'aider les parties prenantes partant de perspectives différentes à entamer un débat structuré et cohérent sur les nombreux facteurs qui affectent les moyens d'existence, leur importance relative et la façon dont ils interagissent. Ceci devrait ensuite faciliter l'identification de points d'entrée appropriés pour le soutien des moyens d'existence. Des détails sur les avoirs relatifs aux MED (cinq formes de capital) sont fournis dans le Glossaire de la décentralisation – Annexe 1.

## Illustration 1 : Un exemple d'application de l'AMED en Mauritanie

### Etude des moyens d'existence durable dans la communauté de pêche du village de Blawakh.

#### Analyse et formulation d'un projet communautaire

Démarche méthodologique : axée sur la Méthode accélérée de recherche participative (MARP), avec les principes de l'AMED.

L'étude a démarré par une session de formation sur l'AMED à laquelle ont participé 16 personnes dont 7 membres de l'UCN. Les participants ont été identifiés selon le rôle que jouent leurs structures respectives dans l'amélioration des conditions de vie des pêcheurs artisans (pêcheurs, administration, recherche, ONG).

La formation visait plusieurs objectifs, notamment l'identification et la sensibilisation pour la prise en compte des problèmes de la pêche artisanale en Mauritanie lors du séminaire national sur l'aménagement des ressources halieutiques, prévu en novembre 2001. Tout en travaillant au niveau micro, le processus a visé l'amélioration aux niveaux méso et macro l'amélioration des politiques en faveur des communautés à la base. Un autre objectif était l'identification d'activités prioritaires et l'élaboration d'un plan d'actions communautaires pour leur mise en oeuvre. A cela s'ajoutent l'identification et la formulation de petits projets au profit des communautés. Les objectifs ont été conçus de façon à comprendre les différences entre les acteurs et tenir compte de leurs stratégies de vie, de leur environnement social et de leur capacité d'adaptation.

Toutes les parties prenantes sont impliquées dans la conception et l'élaboration du projet.

Après avoir suivi des interventions théoriques sur l'AMED et la MARP, les participants à la formation ont travaillé, pendant deux jours, sur le terrain (village de Blawakh). Ils se sont répartis en trois groupes relativement à trois composantes socioprofessionnelles de la communauté de pêche, à savoir les pêcheurs, les transformatrices et les

mareyeuses. Pour collecter les données, ils ont utilisé les outils suivant de la MARP : l'interview semi structurée, les cartes, les calendriers, le profil historique, le digramme de Venn, la classification des problèmes, la revue des données secondaires et le plan d'action communautaire. De nouveaux outils en combinaison avec ceux de la MARP ont été utilisés pour l'analyse des OIP et du contexte de vulnérabilité.

Plus tard, les résultats de l'enquête ont été restitués à la communauté de Blawakh, pendant un atelier qui a duré deux jours. Les membres de la communauté ont discuté les résultats, et proposé, à partir des forces en capital humain, social, physique et financier, ainsi que les opportunités dans les PIP, des actions de développement qui contribueraient à la réduction de leur vulnérabilité et accroître le bien-être de la communauté. Ces propositions ont permis d'élaborer un plan d'action communautaire et d'identifier de micros projets avec la communauté.

La fin de l'étude a été marquée par une seconde restitution plus large. Cette session a été présidée par le Secrétaire général du Ministère des pêches et de l'économie maritime (MPEM). Plusieurs autres personnalités ressources y ont participé. Il s'agit :

- des Chargés de mission et Conseillers techniques au MPEM ;
- de la Directrice de la coopération et de la programmation des projets au Secrétariat d'Etat à la condition féminine ;
- du Chargé de programme à la FAO ;
- du représentant du Commissariat chargé de la lutte contre la pauvreté et des droits de l'homme ;
- du Secrétaire général de la section pêche artisanale Sud et
- des représentants de toutes les structures ayant participé à la formation initiale.

Cet atelier a permis d'enrichir à nouveau le travail et d'impliquer toutes les parties prenantes au projet qu'elles soient du niveau micro ou méso et d'influencer le niveau macro.

Le processus ainsi décrit répond au caractère itératif de l'AMED et montre sa souplesse (c'est une approche centrée sur les gens) ainsi que son souci de permettre aux acteurs d'analyser

### 3. L'éclairage niveaux locaux de gouvernement

Ce troisième éclairage comprend des actions de renforcement des niveaux régionaux et locaux de gouvernement (partenariats horizontaux et verticaux comme garantie de cohérence et de prévention des risques d'appropriation par les élites locales). Le thème des niveaux locaux de gouvernement est très directement lié à la réflexion sur la décentralisation dans la mesure où

eux-mêmes les problèmes qui se posent à eux et d'identifier les solutions appropriées

Le processus a permis d'élaborer la carte géographique et sociale du village. Les zones de pêche et de transformation du poisson ainsi que les circuits de commercialisation sont maîtrisés. On connaît les types de poisson vendus frais, séchés ou salés, etc. Les sites d'approvisionnement et d'écoulement sont identifiés. Les prix de vente sont également connus.

Ensuite, le calendrier général des activités dans le village est cerné. Par exemple, la pêche s'exerce 12 mois sur 12, avec toutefois la prédominance de trois saisons : la saison du mullet entre octobre et février, la courbine entre février et mai puis la poulpe entre juin et août. Ces trois saisons rythment les activités de transformation. Mais l'on distingue dans ce domaine, deux périodes de forte activité : janvier-avril et septembre-décembre. Ce faisant, on a pu classer les activités par temps d'occupation et leur contribution au revenu du village. A titre d'exemple, les activités de vente du poisson transformé et le commerce contribuent elles seules à hauteur de 83% au revenu alors que les autres activités telles que la restauration, la boucherie, l'artisanat et la pâtisserie ne représentent que 17%.

Ensuite, on a identifié les problèmes qui se posent aux différentes catégories d'acteurs (problèmes liés à la production, au transport, à l'eau potable, à la chaîne de froid, aux finances, à l'ensablement des lieux de transformation, à l'équipement de transformation, à l'éducation, à l'électricité, à la santé, etc.), de même que leurs causes, les stratégies en cours et les opportunités. Pour répondre aux problèmes financiers, par exemple, les transformatrices recouraient aux crédits reçus de particuliers. En termes d'opportunités, il existe des ONG, et des structures comme les Crédits maritimes et le Secrétariat d'Etat à la condition féminine.

Par ailleurs, les moyens d'existence durable de la communauté ont été analysés : le contexte de vulnérabilité, les atouts en capital (naturel, financier, social et humain), les processus de transformation, les stratégies des moyens d'existence, etc. Le diagnostic a montré qu'il n'y avait pas de statistiques pour faire une analyse pertinente du contexte de vulnérabilité.

Cependant, la communauté a aidé à relever un certain nombre de tendances et de chocs. En termes de tendances, on a retenu l'augmentation continue et progressive des prix des intrants de pêche au cours des dix dernières années, la diminution des prises en taille et en poids et l'éloignement des zones de pêche. Le village a subi deux chocs principaux : la perte, en 1977, par mauvais temps (tempête) de toutes les lanches du village et le phénomène de la disparition de la principale espèce exploitée (le mullet jaune).

Enfin, le profil historique et l'analyse institutionnelle du village ont été réalisés. On a ainsi, observé l'existence d'associations professionnelles, d'ONG et d'institutions dont le renforcement et la mise en relation contribuerait au bien-être de la communauté.

Tenant compte de toutes ces analyses, les différentes composantes de la communauté ont harmonisé leurs priorités puis élaboré un plan d'action communautaire. Elles ont retenu le renforcement de leurs capacités organisationnelles et institutionnelles comme activité prioritaire. C'est cette activité qui a été traduite en un projet communautaire soumis au financement du PMEDP.

#### **Les résultats du projet communautaire**

Au regard des problèmes identifiés, des opportunités existantes et des stratégies des moyens d'existence de la communauté, le projet communautaire, élaboré avec la participation active des bénéficiaires, a visé le renforcement des capacités organisationnelles des coopératives (existantes) pour améliorer leur capacité d'interaction avec les institutions et organisations au niveau méso de la communauté. De façon spécifique, il a permis :

1. aux transformatrices et mareyeurs d'être formés sur les techniques d'organisation et de gestion à la base ;
2. aux transformatrices et mareyeurs de se regrouper au sein de structures reconnues ;
3. le respect des lois et zonages prévus par la réglementation en vigueur ;
4. la mise en place, en relation avec les organisations existantes, d'un système d'épargne et de crédit et de renforcer l'alphabétisation en cours.

la régionalisation est introduite sous l'angle de la capacité des niveaux locaux de gouvernement à se constituer en véritables pôles de développement rural. Cette démarche est complémentaire de celle qui s'interroge sur la manière de construire des interfaces entre les niveaux nationaux et locaux de gouvernement. Les deux approches sont un apport de la FAO pouvant déboucher sur une nouvelle conceptualisation du rôle de la région.

## Le rôle des niveaux locaux de gouvernement

Avec la décentralisation, les niveaux locaux de gouvernement ont vocation à devenir le lieu où les acteurs locaux reprennent l'initiative pour définir les orientations de leur développement et pour les mettre en œuvre. La revalorisation de l'échelon local comme lieu d'initiative et de décision pose la question sur les articulations de cet échelon avec les niveaux de décision plus englobants. L'intérêt de l'approche de la FAO sur les niveaux locaux est d'y voir un espace d'initiative en matière d'organisation et association, d'activité économique et de reconnaissance des acteurs. Il s'agit d'appuyer les acteurs locaux pour qu'ils puissent se fixer des objectifs mobilisateurs sur la base desquels il serait possible de construire des dynamiques nouvelles, à analyser et à suivre. Tout changement introduit conduira à des conflits, et l'analyse Développement Opérationnel (DO) pourra être utilisée. Cette démarche reconnaît toutefois que le niveau local n'est pas un espace homogène et qu'en conséquence il faut prendre en compte les acteurs multiples qui agissent directement à l'échelon local ou qui prennent des décisions qui se répercutent sur la réalité locale.

On assiste en effet à une vague de démocratisation et une demande forte de participation et de décentralisation, qui implique un renforcement des administrations locales. Les niveaux locaux de gouvernement apparaissent progressivement comme les acteurs prioritaires pour mettre en place de nouvelles stratégies de développement. Ceci suppose un renforcement institutionnel pour leur permettre d'établir des liens dynamiques avec les communautés.

Une voie d'analyse est ainsi ouverte qui consiste en l'identification des possibilités d'action des municipalités rurales. Il s'agit en particulier d'identifier quelles sont les potentialités économiques réelles des municipalités rurales en termes de services d'appui aux petits agriculteurs et de services sociaux aux populations pauvres, mais aussi de s'interroger sur les conditions nécessaires pour que les municipalités puissent remplir ces fonctions. Ainsi les municipalités pourraient devenir le niveau géographique de base pour articuler et conduire les initiatives privées et publiques liées au développement rural, ouvrant la voie vers une municipalisation du développement rural. Pour mener de l'avant la municipalisation, il faut, comme le font quelques équipes de la FAO, partir de l'identification des régions et des villes intermédiaires les plus dynamiques et, sur la base de cette identification, analyser les facteurs qui pourraient permettre à ces villes de devenir des pôles de développement rural. Ainsi, la FAO peut proposer un certain nombre de services et appuis pour aider les gouvernements à renforcer le dynamisme de ces pôles.

## La construction des interfaces entre les niveaux de gouvernement

Le renforcement des niveaux locaux de gouvernement et leur éventuelle transformation en véritables pôles du développement rural exigent une capacité de décision et de responsabilité à l'échelle locale, qui ne peut être assurée que par la décentralisation, et notamment par la dévolution du pouvoir de décision et de responsabilités en matière financière aux institutions locales émanant d'un choix électif des populations. Le choix des collectivités territoriales comme champ d'initiative du développement se justifie dans la mesure où c'est à partir de là qu'il deviendra possible d'intégrer durablement les communautés de base et les organisations de la société civile dans un ensemble politique cohérent.

Cette stratégie de développement, implicite dans les expériences de la FAO, est fondée sur la notion de partenariat. Cette notion implique un certain nombre de caractéristiques du développement qu'il convient d'explicitier:

- la reconnaissance que les acteurs locaux jouent un rôle central dans la définition et la mise en œuvre des programmes de développement;
- la place primordiale donnée aux échelons locaux de gouvernement comme lieu d'initiative et de décision;
- la reconnaissance qu'il faut insérer dans les programmes de développement une séquence entre le court et le moyen terme, faisant en sorte que les actions qui aident à surmonter les contraintes immédiates soient un support aux orientations plus structurelles.

Or, le rôle accru donné aux acteurs locaux ne signifie pas que l'Etat n'ait plus des fonctions importantes à jouer. Il doit en particulier veiller à la cohérence des actions (procédures, information, formation, organisation), ce qui demande la construction d'interfaces entre les niveaux local et national pouvant intégrer les besoins et les initiatives exprimés à la base, d'un côté, et les orientations, les contraintes et la coordination nationales, de l'autre côté. La présence de l'échelon régional permettrait de réaliser un arbitrage entre ces deux contraintes contradictoires. L'échelon régional peut en particulier mettre à la disposition des populations rurales l'information sur l'environnement institutionnel, économique et technologique et leur permettre de participer efficacement à la formulation des politiques.

C'est la reconnaissance du rôle de ces interfaces qui a amené la FAO à appuyer les tendances à la structuration du secteur rural au travers de la régionalisation, vue comme un moyen d'intégration dynamique entre le renforcement du niveau local et le désengagement de l'Etat. Il reste toutefois à mieux définir dans cette voie, qui est relativement neuve, les frontières entre les niveaux régional et local et au sein de chaque niveau.

### Les trois éclairages : Expériences FAO

#### La décentralisation comme dispositif intégrateur des différentes dynamiques de développement

Elle concerne :

- l'ensemble de l'implication de tous les acteurs à tous les niveaux et
- l'ensemble des relations/actions/harmonisation entre eux

Elle apporte :

- un meilleur équilibre dans la répartition des rôles
- une meilleure performance des actions de chacun

Elle s'appuie sur :

- la reconnaissance des initiatives locales
- l'exigence de la vision d'ensemble

Elle évolue vers :

- l'organisation du dispositif institutionnel
- la gestion des équilibres entre les niveaux

Elle constitue :

un des acquis les plus intéressants comme moyen de donner une primauté au local tout en assurant les fonctions d'équilibre général

Son enseignement

- les renforcements de tous
- la vision d'ensemble
- la durabilité

### Conclusion

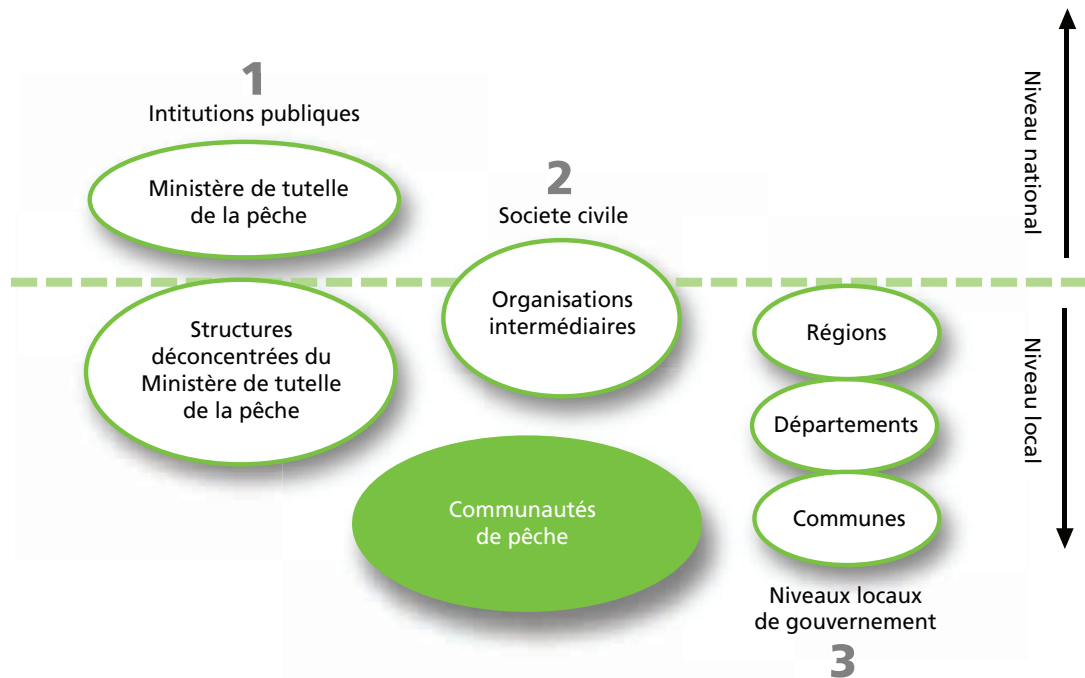
Il y a un consensus sur le fait que le secteur de la pêche a lui aussi un rôle décisif à jouer dans les objectifs de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté, et d'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Il est reconnu aussi que la décentralisation peut améliorer les performances des actions orientées vers le développement de ce secteur. Mais le consensus ne suffit pas. Il faut organiser le dispositif institutionnel pour transformer ce consensus en développement durable et participatif. Les expériences et les connaissances accumulées peuvent aider à la construction de ce dispositif.

S'il fallait exprimer d'une manière synthétique la leçon principale des expériences de la FAO, on pourrait dire que **le grand défi de la décentralisation consiste en la gestion de la tension entre la reconnaissance des initiatives collectives mais locales et l'exigence d'intégrer ces initiatives dans une vision d'ensemble.**

La différenciation, la régionalisation et le renforcement institutionnel peuvent aider à la résolution de cette tension. En dernière analyse, les conditions de la décentralisation supposent que ce qui

n'est pas le centre, autrement dit la périphérie vers laquelle on décentralise, soit fort et dynamique, afin que ses acteurs puissent accueillir les fonctions et les actions décentralisées. Les trois éclairages et les différentes lignes d'action du travail de la FAO paraissent aller tous dans ce sens.

### Quels sont les éclairages dans le secteur de la pêche ?



### Quels sont les enjeux liés à la décentralisation ?

#### B. Les enjeux de la décentralisation, les risques et leur gestion

##### Les enjeux de la décentralisation

Une fois donnée le cadre des concepts et des définitions, voici quelques éléments de réflexion permettant de prendre la mesure des enjeux de la décentralisation, notamment de chercher à savoir :

- Quels sont les atouts respectifs de la centralisation et de la décentralisation ?
- Quelles sont les conditions et modalités de leur implantation ?
- Dans quel contexte l'une ou l'autre est préférable ?
- Pourquoi la décentralisation semble aujourd'hui marquer des points ?

Chacune de ces grandes questions fait l'objet d'un tableau synthétique qui présente les principaux éléments de réflexion à prendre en compte dans l'analyse de chaque contexte national, régional et/ou local.



**Quels sont les atouts respectifs de la centralisation et de la décentralisation ?**

|  | de la centralisation   | de la décentralisation   |
|--|--|--|
| <b>Application des politiques de développement</b>     | Adapté à l'application de politiques non différenciées<br>Exemple: les politiques d'intensification de la production   | Possibilité d'application de politiques différenciées<br>Exemples: politiques environnementales, de lutte contre le chômage et d'insertion sociale, programme de réconciliation, etc.  |
| <b>Mobilisation de la demande des énergies locales</b> | Peut conduire à une certaine "sclérose" des initiatives locales  | Effets de mobilisation au niveau local: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ mobilisation des intérêts</li> <li>■ création de partenariats et cohésion sociale</li> <li>■ acquisition de compétences et fixation d'équipes techniques au niveau local</li> </ul> |
| <b>Efficacité</b>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plus grande rigidité</li> <li>■ Temps nécessaires plus longs</li> </ul>   | Plus grande souplesse: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ dans les décisions</li> <li>■ dans la gestion</li> </ul>   |
| <b>Contrôle dans l'utilisation des fonds publics</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ En général uniquement contrôle documentaire</li> <li>■ Contrôle centralisé permet parfois une économie d'échelle</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contrôle physique direct au niveau local en plus du contrôle documentaire</li> </ul>  |

**Quelles sont les conditions nécessaires à la centralisation à la décentralisation ?**

|  | de la centralisation   | de la décentralisation  |
|--|--|---|
| <b>Fonctionnement des institutions représentatives</b> | Forte présence de l'Etat   | Fonctionnement démocratique nécessaire                                    |
| <b>Capacités</b>                                       | Concentration des capacités au niveau central                    | Nécessité d'une capacité technique au niveau local                        |
| <b>Organisations de la société civile</b>              | N'interviennent que comme forme de négociations au niveau global | Organisations de la société civile bien implantées aux différents niveaux |

**Dans quel contexte est préférable une approche centralisée ou décentralisée ?**

| une approche centralisée  | une approche décentralisée   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Si les politiques à mettre en place sont homogènes et applicables telles quelles</li> <li>■ S'il est nécessaire de faire face à des urgences nécessitant une intervention rapide et coordonnée au niveau central (situation de guerre, catastrophe naturelle)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Si les besoins au niveau local sont spécifiques au contexte de chaque territoire, nécessitant une différenciation des politiques d'appui</li> <li>■ Si la mobilisation des acteurs locaux est un facteur décisif de réussite des politiques mises en place</li> </ul> |

### **Pourquoi aujourd'hui la décentralisation apparaît souvent plus adaptée ?**

Le désengagement de l'Etat à tous les niveaux appelle à des solutions alternatives :

- Les budgets de l'Etat et des aides publiques se réduisent de plus en plus, obligeant à chercher des relais au niveau de la société civile
- Les entreprises publiques sont privatisées, conduisant à imaginer de nouvelles formes de défense de l'intérêt général (telles que la participation des salariés, la co-responsabilisation public-privé, etc.).

L'avancée de la démocratie ouvre la voie à de nouvelles pratiques :

- La mise en place d'institutions démocratiques au niveau national permet de définir des politiques nationales plus consensuelles et plus pertinentes,
- Les collectivités territoriales élues au niveau local et régional deviennent des relais incontournables pour la décentralisation,
- On assiste à de nouvelles pratiques de démocratie participative (participation des organisations de la société civile dans la vie publique; partenariats publics-privé, etc.) qui assurent une plus grande mobilisation et cohésion au différents niveaux (local, régional, national)

La société civile est mieux préparée :

- Le niveau d'éducation général est plus élevé, condition de base pour une participation citoyenne à la vie publique (alphabétisation, capacité d'expression et d'échange, capacité d'organisation et de gestion, etc.).
- Les organisations de la société civile se développent à tous les niveaux, ouvrant de nouvelles perspectives de citoyenneté active.

Les défis du développement sont plus complexes :

- Les problèmes d'environnement nécessitent un traitement différencié au niveau local.
- La lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale passe par des solutions appropriées au contexte de chaque territoire.
- Les situations de crise (zones en déclin, zones de conflits, etc.) ne peuvent être résolues sans une mobilisation effective des acteurs locaux autour d'objectifs communs.
- Les consommateurs ne se satisfont plus de produits homogènes, anonymes et sans caractères, ouvrant la voie à la revalorisation des spécificités locales.
- Les nouvelles technologies ouvrent des perspectives nouvelles en terme d'innovation et de différenciation des produits.

L'évolution des technologies ouvre de nouvelles perspectives :

- Les nouvelles technologies de communication permettent des connexions directes à tous les niveaux, une bien meilleure circulation de l'information et un meilleur contrôle démocratique, bouleversant les schémas traditionnels de relations sociales et institutionnelles (notamment avec la mise en place d'Internet)
- Les nouvelles technologies de production ouvrent des possibilités considérables en termes d'innovation locale et différenciation des produits et bousculent les anciennes barrières sur la taille nécessaire des entreprises pour la production de certains produits.

## Quels sont les risques liés à la décentralisation ?

### Les risques de la décentralisation

Si la décentralisation paraît pertinente dans le contexte actuel, elle présente un certain nombre de risques dont il faut pouvoir mesurer la portée. Cinq types de risques ont ainsi été identifiés par la FAO :

#### *Risque 1. Le remplacement d'une logique de l'offre par une logique de la demande*

Toutes les interventions de l'Etat peuvent être considérées comme des services à la société civile. Ces services font donc l'objet d'une offre (de l'Etat) et d'une demande (de la société civile) plus ou moins explicite et exprimée. Dans un régime centralisé où les politiques d'appui et les interventions de l'Etat sont conçus au niveau central pour être ensuite appliqués aux niveaux régional et local, c'est essentiellement l'offre qui détermine les services. En effet les bénéficiaires (la demande donc) sont peu consultés et doivent s'adapter à ce que l'Etat leur offre. Les services de l'Etat sont donc définis suivant une **logique de l'offre**.

La décentralisation offre au contraire la possibilité de faire émerger les demandes locales et de définir les services de l'Etat en fonction de cette demande. Ceci présente le grand intérêt d'offrir des services beaucoup plus adaptés aux besoins réels des populations et modulés suivant les situations particulières de chaque territoire et chaque contexte. Il y a cependant le risque de tomber dans l'excès inverse qui consisterait à ne définir les services de l'Etat qu'à partir de la demande sans se préoccuper d'une cohérence d'ensemble et donc de remplacer la logique de l'offre par une **logique de la demande**. Ceci pourrait conduire à une perte de logique d'ensemble dans la définition des stratégies de développement rural.

Un équilibre doit donc être trouvé entre logique de l'offre et logique de la demande, permettant à la fois d'offrir des services mieux adaptés aux besoins des acteurs locaux tout en s'encadrant dans des objectifs généraux d'un programme global de développement.

La substitution totale d'une logique d'offre de service par une logique de la demande

En système centralisé

- la conception se fait au niveau central
- les services sont ensuite offerts aux populations

En système décentralisé

- les demandes locales peuvent émerger
- les services sont adaptés à la demande locale

L'excès d'une logique de la demande empêche la vision générale

Ceci peut conduire à une perte de logique d'ensemble dans la définition des politiques

Comment trouver un équilibre entre les exigences du local et central ?

#### *Risque 2. L'asymétrie d'information ne facilite pas la coordination des activités*

Dans le cadre d'une intervention centralisée, l'information n'est pas distribuée d'une manière symétrique et se trouve logiquement plus concentrée dans les niveaux centraux du gouvernement.

Avec la décentralisation, le risque est que les populations rurales n'aient pas la capacité de globaliser leurs demandes et leurs problématiques spécifiques et de coordonner leurs activités. Les stratégies locales de développement, bien qu'imprégnées d'une forte connaissance des conditions de chaque problématique au niveau local, peuvent très bien ne pas être cohérentes dans une logique régionale et, encore plus, du point de vue du modèle global de développement. La possibilité de participation populaire ouverte par la décentralisation ne suffit donc pas. Il faut créer les conditions de cette participation.

Le mauvais partage de l'information ne favorise pas la coordination des activités

En système centralisé

- l'information n'est pas distribuée de manière symétrique
- elle se trouve concentrée dans les niveaux centraux de gouvernement

En système décentralisé

- le local n'a pas la capacité d'absorber la quantité d'information
- sans pouvoir non plus synthétiser les informations globales

L'excès de vision locale risque d'empêcher toute coordination des activités

Il convient de créer les conditions de la participation de tous en favorisant la possibilité de la coordination

### ***Risque 3. L'héritage du paternalisme et l'offre amoindrie de services d'appui***

Selon les politiques centralisées, seule l'intervention de l'Etat peut corriger les défaillances du marché et permettre d'avancer dans la voie du développement. Cette approche paternaliste du développement entrave la capacité d'action autonome et d'initiative des populations rurales et des niveaux locaux de gouvernement. Si le transfert de fonctions ne s'accompagne pas d'un transfert de compétences, la décentralisation peut produire des vides institutionnels, une diminution de l'offre de services d'appui et un approfondissement des disparités de revenu entre les espaces urbain et rural.

L'héritage du paternalisme appauvrit l'offre de services d'appui

En système centralisé

- l'intervention de l'Etat peut corriger les défaillances du marché
- et ceci entrave les capacités d'action et d'initiative des niveaux locaux

En système décentralisé

- le local est considéré comme n'ayant pas la capacité de gérer
- et de pouvoir répondre aux besoins multiples et complexes

L'excès de local risque d'entraîner des vides institutionnels et des services

Le transfert de fonctions doit s'accompagner d'un transfert de compétences

### ***Risque 4. La tradition du clientélisme crée un risque d'appropriation***

Les modalités d'allocation de ressources des politiques centralisées ont alimenté les clientèles de l'Etat qui avaient une plus grande capacité de formulation claire et cohérente de leurs besoins en termes de projets et de programmes, ainsi qu'un niveau d'organisation qui leur permettait de faire pression sur l'Etat pour recevoir la plus grande partie des dépenses publiques consacrées au développement rural.

L'asymétrie des niveaux d'organisation au sein des populations rurales fait courir le risque d'une appropriation des fonctions et des ressources transférées par la décentralisation par les municipalités et les organisations les plus riches et les mieux organisées.

De plus l'absence d'associations intermédiaires régionales fortes et représentatives peut diminuer la capacité de médiation de conflits au niveau régional au profit de pouvoirs locaux moins soucieux de conduire la stratégie globale de développement dans la médiation et la concertation.

La tradition du clientélisme crée un risque d'appropriation

En système centralisé

- l'Etat subit la pression des clientèles compétentes et bien organisées
- mais peut faire un contre poids à ces influences multiples

En système décentralisé

- les transferts de fonctions et de ressources
- bénéficient aux organisations, municipalités

L'excès de transfert risque d'amener les mieux organisés à s'approprier les pouvoirs

L'absence d'associations intermédiaires empêche les mécanismes de médiation et d'arbitrage

### Risque 5. Rigidité institutionnelle et rythme de la décentralisation

Les niveaux intermédiaire et local des institutions centralisées ont été conçus pour mettre en œuvre des politiques dont la définition leur échappe. Ils sont caractérisés donc par un certain manque de flexibilité pour s'adapter à un environnement changeant et pour prendre en compte les nouvelles conditions de formulation des politiques participatives et décentralisées. La décentralisation peut se traduire par une paralysie des niveaux intermédiaire et local de gouvernement ainsi que des organisations de producteurs, qui n'arrivent pas à suivre les défis de la politique de décentralisation.

La rigidité institutionnelle des niveaux décentralisés impose un rythme adapté

En système centralisé

- les niveaux intermédiaires et locaux sont conçus pour mettre en œuvre
- les politiques sans maîtrise sur les décisions

En système décentralisé


- le local n'a pas la flexibilité pour s'adapter aux changements globaux
- et prendre en compte les nouvelles conditions de l'environnement

L'excès de local risque d'entraîner une paralysie face aux défis

L'instauration de lois de décentralisation nécessite de fixer un rythme adapté à chaque situation

Le risque est de penser qu'il suffit d'adopter une loi de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente. Il faut au contraire se poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation: ni trop rapide pour permettre les adaptations, ni trop lent pour permettre au processus de décentralisation d'aller de l'avant.

### Les risques de la décentralisation

- 
1. La substitution totale d'une logique d'offre de service par une logique de la demande
  2. Le mauvais partage de l'information ne favorise pas la coordination des activités
  3. L'héritage du paternalisme appauvrit l'offre des services d'appui
  4. La tradition du clientélisme crée un risque d'appropriation
  5. La rigidité institutionnelle des niveaux décentralisés impose un rythme adapté

## Illustration 2 : Les contraintes spécifiques dans le secteur de la pêche

### La gestion des ressources

Au Burkina Faso la plupart des lois sur les pêches et les ressources naturelles affirment que les espaces lagunaire, lacustre et fluvial sont propriété de l'Etat. Dans la pratique les communautés riveraines revendiquent l'exercice de droits coutumiers attestés par la perception de droit, de taxes et de fonction de police notamment de surveillance. Ils se heurtent donc aux services des eaux et forêts qui leur dénie cette fonction. En conséquence, au Burkina Faso, les services des Eaux et Forêts résistent à déléguer aux communautés de pêche, ces fonctions dites régaliennes.

En Guinée, les agents des Ministères des Pêches ont refusé au départ la collaboration des communautés de pêche à participer à la surveillance des ressources. Mais, à la suite d'une meilleure définition des rôles (concertation), les communautés de pêche jouent désormais un rôle de détecteur de bateaux en infraction et les agents ont plus une mission d'arraisonnement et de répression.

Au Sénégal, dans la gestion des ressources forestières, l'Etat a institué une démarche participative avec le code forestier de 1993. Il s'est agit de mettre un terme à la démarche répressive de gestion, qui ne garantissait pas la conservation de la ressource, pour impliquer les riverains des forêts dans l'exploitation policée et la préservation de la ressource.

Le Code des collectivités locales de 1996 a confirmé cette approche en transférant la gestion des ressources naturelles aux

collectivités locales qui, pour accomplir leurs missions, peuvent recourir aux mouvements associatifs et aux groupements communautaires. Relativement au domaine forestier de l'Etat, la collectivité locale signe un protocole d'accord conformément aux prescriptions du ou des plans d'aménagement. L'application de cette disposition est rencontrée dans la gestion de la Réserve biosphère du Delta du Saloum (RBDS). Sur la base d'une convention locale passée entre les populations, les élus et le représentant de l'Etat, un code de conduite dans la gestion de la ressource a été mis en place. L'accès à la ressource est réglementé de manière consensuelle, et le respect des dispositions est surveillé par la population, appuyée par les services déconcentrés qui ont seule compétence de sanction.

### Le manque de transfert de compétences sur la taxation

En Côte d'Ivoire, les activités de pêche maritime, lagunaire, lacustre et fluviale génèrent des ressources financières prélevées sous forme de taxes par les administrations centrales. Ces ressources viennent s'ajouter à la dotation budgétaire de l'Etat pour le fonctionnement des services. En conséquence, le Ministère de la Production animale et des Ressources Halieutiques fait des résistances au transfert de telles compétences.

### Le manque de restructuration des ministères de la pêche

Aucun cas de restructuration du ministère de tutelle de la pêche n'a pas été identifié parmi les 25 pays partenaires du programme PMEDP<sup>5</sup>. Ceci malgré le niveau très avancé de décentralisation et de régionalisation observé dans certains pays analysés, comme dans le cas de Sénégal.

## La gestion des risques de la décentralisation

Les risques ne doivent pas être vus comme des barrières à la décentralisation mais comme des éléments à prendre en compte dans une stratégie d'ensemble pour mettre en place un processus de décentralisation.

Par exemple il n'est pas rare qu'un pouvoir central argumente qu'il n'existe pas de capacité au niveau régional et/ou local et que le risque est grand d'une offre amoindrie de services d'appui (risque 2) pour conserver ses prérogatives. Or comme les capacités locales n'émergent le plus souvent que si un processus de décentralisation se met en place, on se retrouve dans une situation

<sup>5</sup> Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, République Centre Africaine, Congo, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Guinée Equatoriale, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sao Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Tchad et Togo.

où “le chat se mord la queue”: la raison pour laquelle on ne met pas en place un processus est précisément celle que ce processus pourrait éliminer.

Il est donc indispensable de bien peser tous les enjeux, les difficultés, les façons de les dépasser et les potentialités sur lesquelles s'appuyer. De multiples interactions sont possibles, certaines mesures peuvent avoir des effets leviers inattendus permettant de dépasser ce qui pouvait apparaître au départ comme des contraintes insurmontables. D'une manière générale, la tendance a toujours été de sous-estimer les capacités au niveau local ou régional. On oublie trop souvent que chaque territoire est avant tout constitué d'hommes et de femmes qui ont une capacité de réflexion et d'analyse et des intelligences propres et diversifiées produits de leur propre expérience de vie. Ce capital humain considérable est le plus souvent sous-estimé, sous-exploité et reste endormi. Le premier défi de la décentralisation est donc de pouvoir réveiller les énergies locales en leur donnant l'opportunité d'émerger et de s'épanouir.

Cela ne signifie pas qu'il faille ignorer les risques. Il faut bien au contraire les connaître et les évaluer à tout moment. Toutefois l'objectif premier ne peut pas être celui d'éliminer les risques mais de mettre en place un processus de décentralisation pertinent par rapport aux défis de développement que doit affronter une nation. L'atténuation des risques est un indicateur de réussite de ce processus.

- Les risques ne sont pas des barrières insurmontables
- Ils sont à prendre en compte dans un processus de décentralisation
- Peser les enjeux, mesurer les difficultés, la façon de les dépasser et d'exploiter les potentialités
- Le rôle des instances intermédiaires est primordial dans ces processus :
  - pour orienter les actions,
  - synthétiser les demandes locales et se placer comme acteurs et partenaires
- Assurer la connaissance des types de producteurs, des régions et des filières
- Préparer le dialogue entre acteurs par un système d'informations
- Renforcer les compétences par le transfert et par une formation bien adaptée
- Identifier les groupes vulnérables et diminuer les dualismes.
- Créer un espace de dialogue et un réseau d'associations

### Les moyens de la décentralisation

Le processus de décentralisation impose la mise en place d'institutions intermédiaires émanant non plus directement de l'Etat mais d'un appui de ce dernier, et créées par une volonté des acteurs. D'un point de vue global, elles auront trois objectifs principaux, dont le premier et d'orienter les actions de l'Etat, le deuxième de synthétiser et régionaliser les demandes, et le troisième d'atteindre une maturité suffisante pour se placer en tant que partenaires des acteurs du développement local.

L'atteinte de ces objectifs suppose l'attribution de moyens par l'Etat et les acteurs extérieurs pour permettre la réalisation de certaines fonctions, à savoir :

1. assurer une bonne connaissance (qui doit comprendre l'analyse de l'exclusion et des conflits) des différents types de producteurs et de régions; suivre et prévoir l'évolution de chacun d'eux ;
2. observer chacune des filières dans son ensemble et ainsi repérer les difficultés/facteurs de pression et prévoir leurs évolutions; cette fonction prépare le dialogue entre partenaires privés et producteurs et sert de base à des relations de partenariat ;
3. préparer le dialogue entre acteurs extérieurs et acteurs locaux en établissant un système d'informations permettant de connaître: les dispositions de normalisation et de régulation prises par l'état; une comparaison économique des différentes filières et différentes régions; l'évolution des prix sur les marchés; les alternatives technologiques pour une spécialisation/diversification des produits; les opportunités de rentabilité ;

4. renforcer les compétences des acteurs locaux par un transfert de compétences et la mise en place de formations adaptées à la situation locale; optimiser les rôles des ONG, centres de recherche et écoles spécialisées présentes dans la région ;
5. créer un espace de dialogue avec et au niveau régional sous la forme de réseaux d'associations formant avec les acteurs extérieurs et notamment l'Etat un comité de concertation dont l'une des fonctions serait aussi de prévenir une certaine appropriation de la politique de décentralisation par les pouvoirs locaux.

Toutes ces fonctions sous-entendent la mise en place de structures permettant un échange permanent entre acteurs locaux et décideurs nationaux.

En conclusion on peut rappeler quelques points clés de la décentralisation :

- engendrer un développement durable en focalisant sur la diminution de la pauvreté dans le secteur rural ;
- limiter le conflit entre action locale et globalité. Il faudra prendre en considération les zones de pêche, la migration, les politiques nationales et locales de réduction de la pauvreté. Le modèle RED-IFO, présenté dans la section C, est conçu pour guider les acteurs à cette transition ;
- renforcer la démocratie par l'impulsion des bénéficiaires ; la diminution des risques de vides créés par la décentralisation et par l'élaboration d'une stratégie globale permettant de faire émerger les avantages comparatifs ;
- retenir que les moteurs du développement rural sont : l'extension des marchés, l'augmentation de l'épargne et de l'investissement par une politique d'identification et d'utilisation efficace des ressources ;
- renforcer les fonctions et pouvoirs décentralisés pour une meilleure prise en compte des populations défavorisées de mieux prévenir une dégradation.

## Conclusion

Cette première approche de la décentralisation a montré en quoi l'analyse d'un processus de décentralisation, sa gestion et son suivi sont des éléments clés de son succès. Mais elle a aussi mis en évidence que ce sont aussi des tâches difficiles, pleines d'embûches, que génèrent l'a-priori, les idéologies, les jeux de pouvoirs, etc. C'est pourquoi ce manuel est entièrement consacré à ces questions. Il vise à donner au lecteur des outils pour analyser, gérer et suivre et aussi concevoir, diffuser un processus de décentralisation qui soit pertinent par rapport au contexte particulier de son pays, de sa région ou de son territoire et par rapport aux défis qu'ils doivent affronter.



### Illustration 3 : Les limites et risques de la décentralisation, le cas du Sénégal

Avec la révision constitutionnelle initiée par la loi 94-55 du 13 juin 1994 érigeant le principe de la libre administration des collectivités locales en principe constitutionnel, le constituant sénégalais n'a toutefois pas manqué de définir les principes à respecter (au nombre de cinq) et les objectifs visés à travers cette démarche. Ainsi comme principes nous avons :

- un statut unique pour toutes les régions ;
- un équilibre entre décentralisation et déconcentration ;
- une meilleure répartition des centres de décisions dans le cadre des ressources disponibles ;
- un contrôle à posteriori aménagé ; et
- l'unité nationale et l'intégrité du territoire.

Et comme objectifs :

- assurer le développement économique et social de chaque région ;
- installer une administration proche des usagers ; et
- créer des régions dynamiques à l'intérieur d'un Etat unitaire.

Sur le plan juridique donc, le législateur sénégalais, à travers le code des collectivités locales (CCL), a procédé à une harmonisation du régime des CL. Des règles identiques ont été édictées en ce qui concerne le contrôle de légalité, le transfert des compétences, les relations financières avec l'Etat et l'administration locale ainsi que les services publics locaux. Mais les éléments les plus importants et les plus novateurs sont constitués par le principe de l'élection des organes des CL aux suffrages universels, le contrôle de l'Etat et le transfert des compétences aux CL.

Ainsi il serait plus pragmatique d'étudier les champs et limites de la décentralisation avant d'inventorier les principaux risques du processus actuel.

#### 1. Champs et limites

Selon l'article 3 de la loi portant transfert de compétences "la répartition des compétences entre collectivités locales s'effectue en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, aux communes et aux communautés rurales". L'idée qui est à la base de cet article est qu'aucune CL ne pourra disposer d'une compétence exclusive dans un domaine déterminé : il n'y a pas de transfert par bloc. Toutes les CL auront les mêmes compétences qu'elles exerceront dans leur ressort territorial. Et pour garantir chaque collectivité des risques de soumission à une autre, le législateur interdit la tutelle entre CL de même échelon mais également

d'échelons différents. Toutefois les CL peuvent entretenir entre elles des relations fonctionnelles de coopération en vue de l'exercice de leur compétence leur reconnaissent 9 domaines de compétence (la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat et du domaine national ; la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ; de la santé, de la population et de l'action sociale ; de la jeunesse, des sports et des loisirs ; de la culture, de l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et de la formation professionnelle, de la planification, de l'aménagement du territoire ; de l'urbanisme et de l'habitat) ; qu'elles partagent d'ailleurs avec l'Etat.

Ainsi dans toutes ces hypothèses, la communauté rurale dispose d'une autonomie administrative. Et pour mener à bien sa mission, il leur est reconnu une liberté dans l'amélioration de leur budget ; sous réserve de pouvoir se doter des moyens financiers et humains nécessaires dans les normes régissant les finances publiques.

De même, il est reconnu aux CL une liberté dans l'alimentation de leur budget. En effet en dehors des fonds perçus de l'Etat (compensation financière des transferts de compétences...), le budget de la CL peut être alimenté par des ressources ordinaires d'origine fiscale (sauf pour les régions) et des ressources en provenance d'emprunts ou de la coopération décentralisée.

Cependant décentralisation ne signifiant pas indépendance mais bien autonomie dans la gestion de certaines affaires propres, il est tout à fait prévisible que des limites puissent être apportées aux compétences des CL. Ainsi l'Etat prévoit dans certains cas un partage de compétences entre lui et les CL : administration et aménagement du territoire ; développement économique, éducatif, sanitaire, culturel, scientifique, protection et mise en valeur de l'environnement et amélioration du cadre de vie. Tandis que dans d'autres cas comme les tâches de souveraineté (police, défense, monnaie), du contrôle de légalité des actes des CL, de la coordination des activités de développement, de la cohésion et de la solidarité nationale ainsi que de l'intégrité du territoire, il y détient des compétences exclusives. Par conséquent les CL dans le cadre du déploiement de leurs activités (notamment dans le cadre de la coopération décentralisée interne ou externe), doivent agir en respect des politiques nationales définies par le Gouvernement.

#### 2. Risques

La décentralisation telle qu'elle est vécue présentement avec ses nombreuses insuffisances ; qui ont pour noms,

entre autres, inadéquation entre prévisions institutionnelles et réalités sociales, manque de formation, d'information et d'organisation des populations rurales, appropriation par les élites locales et nationales, absences ou quasi inexistence de moyens humains, matériels et financiers, etc. ; doit en perspective de sa réussite pallier à certains risques ci-dessous recensés :

Risque 1 : éparpillement des actions et perte d'une logique d'ensemble dans la définition des stratégies de développement rural (en cherchant coûte que coûte à remplacer la logique de l'offre par une logique de la demande) ;

Risque 2 : l'asymétrie de l'information empêche une bonne coordination des activités. Donc le remède doit être apporté à cette situation pour favoriser un libre accès à l'information non seulement entre niveaux central et local mais également au sein même et surtout du niveau local entre exécutifs locaux et tous les autres acteurs locaux ;

Risque 3 : diminution de l'offre de services d'appui aux petits et moyens agriculteurs et aux petits et moyens pêcheurs du fait de l'insuffisance des compétences transférées et des ressources (ce qui concourt au renforcement de la polarisation entre les différents types de producteurs et le fossé entre l'agriculture paysanne et l'agriculture commerciale ou entre la pêche artisanale et la pêche industrielle) ;

Risque 4 : appropriation de la part des élites locales, des municipalités et des organisations les plus riches et les mieux organisées des fonctions et des ressources transférées dans le cadre de la décentralisation ;

Risque 5 : inadéquation des niveaux intermédiaire et local ainsi que des organisations de la société civile au rythme imprimé à la décentralisation. La longue tradition de rigidité de ces acteurs locaux ne leur permet pas de s'adapter dans les délais attendus aux défis de la politique de décentralisation ; d'où la nécessité de poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation, etc.

#### *Exemples liés au risque 4.*

Au Sénégal, l'axe Dakar-Thiès (Régions de Dakar et Région de Thiès séparées par 70 km) concentre la presque totalité des investissements du pays. A titre illustratif, environ 80% des investissements prévus dans le Plan triennal d'Investissement public

(2000-2003)(PTIP) sont réalisés dans la région de Dakar. On note de ce fait une disparité entre ces deux régions et les autres régions du pays (au nombre de 9).

Au Sénégal, depuis l'accession à la souveraineté internationale, les collectivités locales disposent d'une gamme de ressources financières diverses et variées pour assurer leur propre développement. C'est ainsi que les communes et les communautés rurales disposent d'une fiscalité locale (la patente, la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties, la licence, l'impôt pour le minimum fiscal, la taxe rurale, etc.). En plus de ces impôts que l'Etat leur transfère, ces deux ordres de collectivités locales peuvent générer des ressources financières provenant de l'exploitation de leur domaine (marché, gare routière, etc.) et de leur patrimoine (établissement public à caractère industriel et commercial, les revenus de l'Etat civil, etc.)

La région collectivité locale ne dispose pas de ressources propres comme les communes et les communautés rurales. Ses principales ressources proviennent des dotations de l'Etat (Fonds de Dotation et Fonds d'Equipement des Collectivités locales), de l'appui des partenaires au développement et de la coopération décentralisée et sont caractérisées par leur faiblesse.

De fortes disparités sont donc constatées entre les différents ordres de collectivités locales. En effet, certaines communes (capitales régionales par exemple) disposent d'équipements marchands, d'établissements publics à caractère commercial et industriel, capables de leur fournir des ressources financières conséquentes, alors que d'autres n'en disposent pas.

Par ailleurs, les communautés rurales, constituées d'un ensemble de villages, tirent la presque totalité de l'alimentation de leur budget de l'impôt per capita. Souvent, la majeure partie des investissements et de la population est concentrée dans le village-centre, chef-lieu de la communauté rurale. Or, lorsque cette entité atteint un certain niveau de développement, elle prétend à une gestion plus autonome, réclamant son érection en commune. Lorsque la commune est créée, la communauté rurale perd une grande partie de ses ressources budgétaires et de son patrimoine au profit de la commune. Ceci compromet le développement de la communauté rurale.

Quel type de réponse doit-on fournir pour faire face aux risques de la décentralisation ?

### C. Le modèle analytique RED-IFO de décentralisation

Le modèle RED-IFO (analyse de régionalisation des demandes, de différenciation des politiques ainsi que des mesures d'accompagnement en matière d'information, formation et organisation), identifie d'une part, les risques associés à la décentralisation et d'autre part, une méthodologie et des politiques d'accompagnement pour mieux les maîtriser et mettre la décentralisation au service du développement.

Le modèle sert à orienter l'élaboration d'une politique plus adéquate de décentralisation, et à apprécier les performances des processus en cours. Pour surmonter les risques produits par l'héritage des politiques centralisées, le modèle RED-IFO propose, d'abord, une méthodologie de la décentralisation qui consiste en la régionalisation des besoins des populations rurales et la différenciation de politiques (risque 1) ; ensuite, trois politiques d'accompagnement liées aux domaines de l'information (risque 2), la formation (risque 3) et l'organisation (risque 4) ; enfin, une large concertation sur les modalités et le calendrier les plus adéquats pour mener la décentralisation (risque 5).

#### La méthodologie de Régionalisation et Différenciation (RED)

Pour prévenir le premier risque de la décentralisation, la politique de décentralisation doit construire un espace d'intersection entre, d'une part, les acteurs du développement qui ont une logique d'ensemble et une offre globale de politiques et, d'autre part, les acteurs qui ont la connaissance des circonstances locales et une demande spécifique de projets et de programmes d'appui. Cet espace serait le lieu de formulation d'une stratégie de développement rural décentralisé.

Autrement dit, pour que l'offre de politiques ne soit pas trop globale, il faut **différencier les politiques** moyennant l'identification, d'une part, des problématiques spécifiques à chaque région, produit et type de producteur et, d'autre part, des appuis les plus adaptés aux divers acteurs locaux du développement. Mais en même temps, pour que les demandes d'appui des acteurs locaux ne soient pas trop locales et éparpillées, il faut **régionaliser les desiderata** des populations rurales afin de leur donner une portée plus vaste et un niveau adéquat de coordination et cohérence.

La combinaison de régionalisation et différenciation permettrait de faire le passage des politiques centralisées vers des politiques chaque fois plus proches des réalités locales mais gardant un niveau de coordination et cohérence leur permettant d'être un levier du développement rural. Ainsi, l'Etat pourrait réorienter son action vers des politiques suffisamment adaptées et différenciées pour permettre au secteur agricole et rural d'être à la base d'une stratégie de développement génératrice d'emplois, de revenus, et de diversification entre les revenus agricoles et non agricoles, tout en aidant les groupes de la population les plus pauvres et démunis à augmenter leur capacité d'insertion dans les marchés.

La différenciation des politiques et la régionalisation des demandes peuvent jouer un rôle central pour que les acteurs du développement puissent s'entendre, par le dialogue et la concertation, sur une stratégie de développement rural efficiente, transparente et différenciée. **L'enjeu de ce dialogue est de coordonner les actions de chaque acteur sur la base d'une reconnaissance mutuelle des capacités que chacun peut apporter dans le cadre de la décentralisation.** Les politiques d'accompagnement à la décentralisation seraient conçues et mises en pratique dans ce cadre général. Le Guide PMEDP pour l'élaboration des projets<sup>6</sup> offre des orientations pour l'autopromotion des communautés (niveau micro) et pour son intégration aux niveaux meso et macro.

<sup>6</sup> FAO, Programme pour des Moyens d'Existence Durables dans la pêche, avril 2002, Guide d'orientation pour l'élaboration des projets communautaires, Cotonou.

## Les politiques d'accompagnement : Information, Formation et Organisation (IFO)

Pour concrétiser les impacts attendus de la décentralisation il faut, d'après le modèle RED-IFO, trois politiques d'accompagnement à la régionalisation et la différenciation, qui rendent disponible l'accès à l'information, la formation et l'appui à l'organisation.

### Le rôle de l'accès à l'information

Il a été signalé plus haut que l'asymétrie dans l'accès à l'information ne facilitait pas la coordination et cohérence des activités. La politique d'accès à l'information aurait un double objectif : D'une part, la production de l'information nécessaire à l'élaboration d'une stratégie de développement rural et, d'autre part, la création des conditions qui permettent le flux de cette information entre tous les acteurs du développement rural. L'accès pour tous à l'information est une condition du dialogue entre l'Etat et les autres acteurs du développement, sans lequel il ne peut pas y avoir de stratégie de développement participative et décentralisée. Pour que ce dialogue puisse s'instaurer, il faut que les interlocuteurs disposent de la même quantité et qualité d'information sur les contraintes et opportunités (institutionnelles, macro-économiques et technologiques) qui déterminent le développement local.

La production d'information et son flux peuvent en plus introduire un certain contrôle des populations rurales sur les actions de développement et garantir la cohérence des interventions, dans la mesure où les acteurs disposeraient d'une information plus vaste que celle qui porte seulement sur les circonstances dans lesquelles ils évoluent. Ceci est prioritaire si l'on veut donner un contenu économique, technologique et participatif à la décentralisation.

### La formation pour éviter les vides institutionnels

La capacité d'action autonome des populations rurales a été bloquée par la longue période de paternalisme. Les compétences techniques de tous les acteurs du développement doivent donc être créées ou renforcées pour que la décentralisation ne donne pas lieu à une offre amoindrie de services d'appui et que l'accomplissement des fonctions décentralisées soit garanti. Il faut donc que le transfert de fonctions s'accompagne d'un transfert de compétences vers les services techniques, les niveaux locaux de gouvernement et les organisations de la société civile.

La nécessité de la formation vient aussi du fait que la politique de décentralisation met l'accent sur les demandes des populations locales. Or, la capacité de formulation de demandes ne se distribue pas d'une manière symétrique entre les différentes municipalités et organisations de la société civile. Elle dépend en effet de l'accumulation préalable de capital social et des expériences particulières d'organisation. Sans une politique forte de formation, la décentralisation favoriserait les gouvernements locaux et les organisations les plus riches et mieux organisés, au détriment de celles qui ont le plus besoin d'appuis mais qui n'ont pas la capacité de formuler et articuler leurs demandes en termes de projets et programmes de développement. La formation doit donc être orientée en priorité vers ces niveaux de gouvernement et organisations de la société civile.

### Les appuis à l'organisation et les mécanismes de médiation

Si la disponibilité d'information et la formation sont un frein aux tendances à l'appropriation de la décentralisation par les élites locales, elles peuvent être insuffisantes s'il n'existe pas une organisation forte qui donne aux acteurs du développement la possibilité de participer à la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques. C'est pourquoi la troisième politique d'accompagnement proposée par le modèle RED-IFO consiste en **l'appui aux organisations de la société civile, leur reconnaissance en tant qu'interlocuteurs de l'Etat, et la création d'un cadre institutionnel favorable à la participation horizontale et verticale, comme proposé par le DO.**

### L'importance de l'organisation à plusieurs dimensions

- L'organisation peut garantir que les modalités concrètes de la décentralisation répondent aux demandes de participation de la part des populations rurales, et non pas décidées et formulées d'une manière centralisée. Les objectifs, les modalités et le rythme de la politique de décentralisation pourraient ainsi être concertés avec ses propres acteurs locaux.
- L'organisation facilite les innovations institutionnelles qui permettent aux acteurs du développement de participer activement à la différenciation des politiques et à la régionalisation des demandes d'appui. C'est par l'organisation que les différents groupes sociaux peuvent devenir les acteurs de leur propre développement, car elle renforce leur capacité d'appropriation des fonctions auparavant centralisées.
- L'organisation est enfin importante car le succès de la décentralisation repose sur l'existence de structures locales de médiation et concertation, qui transforment la pression sociale en projets et programmes de développement. Encore faut-il que le rôle éminemment positif de la pression sociale soit reconnu. Les Etats centralisés avaient tendance à ne voir dans le conflit qu'une opposition à ses interventions, alors que très souvent le conflit exprimait une demande d'intervention. Si cette demande prenait la forme d'un conflit, c'était parce qu'il n'y avait pas des espaces de dialogue au niveau local. Avec des mécanismes décentralisés de médiation, la pression sociale peut être un vecteur qui structure les demandes et les synthétise dans une stratégie de développement rural.

Un tout premier domaine où le dialogue et la concertation entre l'Etat et les autres acteurs du développement doit s'appliquer est celui qui concerne **le rythme de la décentralisation**. Dans sa définition, il faut reconnaître que les situations régionales, les conditions de production et les stratégies de chaque type d'acteur sont autant des contraintes qui exigent que la décentralisation se fasse sur la base d'un dialogue multiple entre les acteurs nationaux et locaux et d'une régionalisation des résultats de ce dialogue. Ceci permettrait de moduler le rythme de la décentralisation en fonction de la capacité spécifique de chaque région et secteurs, de chaque commune ou municipalité, et de chaque groupe social, à assumer et développer les fonctions décentralisées qui leur reviennent. Le modèle RED-IFO propose en somme de concevoir la décentralisation comme un processus progressif de transfert de fonctions, de ressources et de pouvoirs de décision, en suivant le rythme permis par le renforcement institutionnel concomitant à la décentralisation.

### Conclusion

La méthodologie de la décentralisation et les politiques d'accompagnement constitutives du modèle RED-IFO, ne sont pas compatibles avec un Etat centralisé se considérant l'unique acteur du développement face aux bénéficiaires de ses politiques. Par contre, la différenciation et la régionalisation supposent qu'il y ait un dialogue entre les multiples acteurs. Pour cela, il faut que les institutions des états centralisés laissent leur place à des nouvelles institutions capables de créer les conditions du dialogue entre l'Etat et les autres acteurs du développement rural. Mais il faut également que ces nouvelles institutions ne soient pas conçues comme des instruments apportant l'information, la formation et l'organisation aux populations. Elles doivent être en grande partie une création des populations elles-mêmes, qui se donnent ainsi les moyens de dialoguer avec tous leurs partenaires. C'est pourquoi, **l'axe stratégique du modèle RED-IFO consiste en la création, la reconversion ou le renforcement institutionnel.**<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Pour une présentation de cet axe stratégique, voir le document "L'analyse des systèmes institutionnels (ISA). Propositions méthodologiques", Coll. Décentralisation et Développement rural, N° 4, FAO-SDA, Rome, 1996.

Une décentralisation axée sur le renforcement institutionnel permettrait à l'Etat de se déployer sur le terrain et se rapprocher des réalités locales, sans perdre pour autant sa capacité de globalisation et d'imprimer une logique d'ensemble au développement des espaces ruraux. Si l'objectif du modèle RED-IFO est d'éclairer les acteurs du développement rural sur les risques, les potentialités et les conditions du succès d'une politique de décentralisation, sa clé de voûte est la création des conditions institutionnelles permettant la participation des populations aux choix et à la réalisation des actions qui déterminent leur devenir.

Le modèle reconnaît implicitement que la décentralisation ne peut déployer toutes ses potentialités qu'en étroite relation avec le renforcement de la démocratie en tant que système d'expression des intérêts. C'est ainsi que le passage d'une logique de l'offre vers une logique de la demande peut se faire : a) sous l'impulsion des acteurs locaux du développement, b) sans que la décentralisation produise de vides et c) en construisant une stratégie globale, cohérente, et participative, qui ne joue pas seulement en faveur des acteurs les plus forts et les mieux organisés. Le modèle propose donc la création **d'une nouvelle alliance pour le développement rural durable, viable et participatif**, dans lequel les populations rurales participent pleinement à l'extension des marchés ruraux, de l'épargne et de l'investissement, trois facteurs clés dans tout processus de développement rural.

**CHAPITRE 2 :**

# Analyser le processus de décentralisation

## A. Un grille d'analyse

### Quel outil peut être utilisé pour analyser le secteur de la pêche face au processus de décentralisation ?

Une grille de travail a été utilisée pour la collecte et le traitement des informations pour les études de cas sur les cinq pays choisis.

#### 1. Données générales sur le pays

- a. Statistiques (superficie, population, densité, population, PNB total, par tête, place du secteur de la pêche (emploi, contribution au PNB total, place des exportations, etc.).
- b. Formes administratives et institutionnelles (régime politique, découpage administratif et carte).
- c. Programmes d'ajustement et stratégies nationales en cours.

#### 2. Le paysage institutionnel du secteur de la pêche maritime et continentale

- a. Le système institutionnel et les principaux acteurs en présence : on peut indiquer qui est qui et qui fait quoi, selon le niveau – central, régional ou local – d'intervention et de décision en exprimant si possible sous forme de graphe (voir exemple dans le Manuel de formation, encadré 3 sur le Sénégal), les différentes relations entre ces acteurs en présence tout en marquant la nature de ces relations c'est-à-dire la subordination ou le partenariat.
- b. Le contexte historique, géographique et socio-politique de son émergence : il s'agit de rappeler en quelques lignes la trajectoire suivie depuis l'indépendance du pays et qui a conduit à la situation institutionnelle actuelle en indiquant les grandes étapes et en les caractérisant au regard des principaux critères d'analyse que sont la participation et la décentralisation.

#### 3. Les cadres stratégiques du secteur de la pêche et les modalités de leur élaboration

- a. Le système de planification du développement et ses mécanismes de fonctionnement. On indiquera très rapidement les principales procédures en cours pour l'élaboration des politiques, programmes et projets de pêches maritime et continentale, en indiquant le degré de participation des différents niveaux. On pourra distinguer les domaines, les partenaires – multi et bilatéraux – et les couvertures géographiques concernés.
- b. Des expériences novatrices et des illustrations seront indiquées pour faire ressortir les acquis en matière d'implication des communautés de pêcheurs dans les processus décentralisés. On s'appuiera sur l'expérience du PMEDP et sur d'autres si elles existent. De même, on fera ressortir, dans un petit paragraphe à part, les programmes rattachés à des exercices internationaux ou sous-régionaux. Il s'agit de faire un point rapide sur ces exercices en cours pour voir si les procédures retenues ont introduit une plus grande participation des populations.

#### 4. Les expériences de développement participatif dans le secteur de la pêche

- a. Les institutions et organisations de base à caractère territorial et/ou productif. On repérera dans le graphe des acteurs de la pêche, ceux qui ont pris des initiatives ou acquis des prérogatives

dans la formulation des projets et la gestion des ressources et des activités sociales et économiques les concernant (communautés de base, collectivités locales, coopératives, associations de pêcheurs, groupements féminins, etc.). On indiquera alors ceux qui ont pu entrer dans une dynamique participative pouvant atteindre plusieurs degrés comme par exemple : la simple concertation des bénéficiaires, le diagnostic conjoint des problèmes, la planification concertée, la décision collégiale sur les actions à entreprendre, la prise d'initiatives, la fonction d'entrepreneur, la substitution aux rôles de l'Etat, l'auto-organisation et la gestion.

- b. Les mécanismes de concertation, de régulation et de gestion du développement (on distinguera d'une part, les formes traditionnelles d'autonomie dans la gestion des choses publiques – zones de pêche organisation de la solidarité villageoise, etc. – en essayant d'estimer leurs forces et faiblesses dans la problématique actuelle du développement et de ses contraintes et d'autre part, les mécanismes actuellement mis en place dans le cadre des politiques et programmes de promotion de la participation et de la décentralisation. On pourra citer, en fournissant des informations détaillées, quelques exemples de projets œuvrant dans ce sens en essayant de les classer en type de projet selon le degré d'implication des populations et les domaines couverts, comme indiqué au point précédent.

#### 5. Les processus général de décentralisation dans le pays et le rôle des différents échelons

- a. La volonté politique, les mesures appliquées et les appuis en la matière (on indiquera ici l'existence d'une volonté affirmée d'entreprendre des réformes en faveur de la décentralisation politique et/ou administrative, le désengagement de l'Etat de certaines fonctions, la privatisation de certains secteurs d'activité ainsi que l'existence de textes législatifs et d'ordonnances d'application). Ces remarques mettront en évidence les mesures déjà engagées pour la mise en œuvre de ces processus, les appuis les plus significatifs apportés et sous quelles formes. On pourra faire ressortir aussi les avancées les plus marquantes et inversement les difficultés principales rencontrées dans l'application de ces processus de décentralisation.
- b. Décrivez si, pour faire face aux fonctions qui leur incombent, les entités décentralisées ont des ressources budgétaires suffisantes, des ressources humaines et un degré d'autonomie dans l'utilisation des ressources.
- c. Les institutions régionales et locales et leur fonctionnement (Il s'agit de broser un tableau rapide de l'organisation institutionnelle retenue dans chacun des processus en question et dans les domaines cités plus haut et de mettre en évidence le rôle des partenaires publics ou privés, l'implication des populations, leur représentativité. On indiquera les grandes catégories de problèmes rencontrés par ces structures décentralisées).
- d. Le rôle de l'échelon régional (ce dernier point fait un peu la synthèse des précédents en focalisant la réflexion sur ce niveau de gestion de l'interface entre l'approche "descendante et remontante". On indiquera les principales conclusions issues de l'analyse des fonctions des instances centrales, régionales ou locales telles que présentées plus haut et on tirera quelques recommandations quant à une meilleure gestion de l'interface entre national et local.
- e. Décrivez, en faisant référence au modèle RED-IFO et au DO, les mesures de formation, information et d'appui organisationnel, en analysant la spécificité genre.

#### 6. La réorganisation du secteur de la pêche

- a. Décrivez si et comment le processus de décentralisation s'est accompagné par une restructuration du Ministère de la pêche en termes de réorganisation des services, de réduction budgétaire, de réduction du personnel, de déconcentration, et par un transfert de prérogatives vers d'autres acteurs (privé, collectivités, profession, etc.) et d'autres niveaux (régional, local).



- b. Présentez les principales mesures d'accompagnement au niveau central et décentralisé en matière de gestion, partage et d'accès à l'information, de renforcement des différents acteurs (par exemple formation) et d'organisation des acteurs et des mécanismes de médiation, concertation

### 7. Principales conclusions

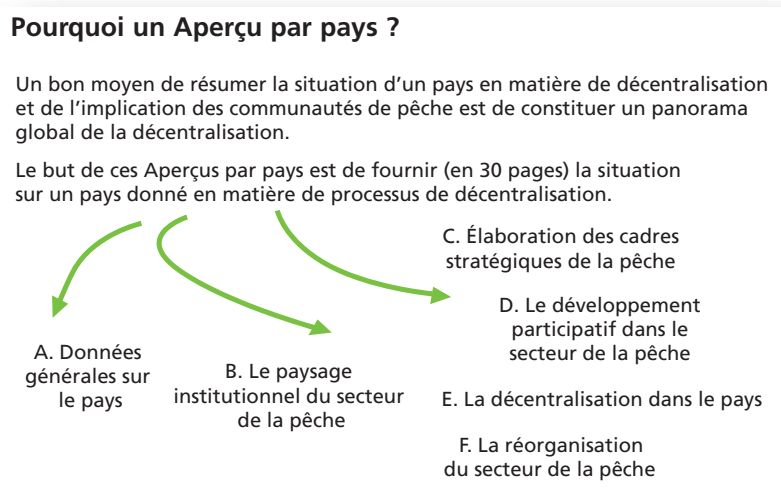
- a. Les atouts principaux dans l'implication des communautés, dans la décentralisation du secteur et dans la mise en œuvre des nouvelles initiatives participatives. Elles seront présentées selon les domaines institutionnel/législatif, de l'accès et partage de l'information, de l'organisation des mécanismes et des acteurs,
- b. Les contraintes principales rencontrées selon les mêmes critères et classements que ci-dessus.

## B. Le paysage institutionnel du secteur de la pêche

Il s'agit d'apprendre d'une part, à reconstituer le système *institutionnel* en place, au travers des acteurs en présence et de leur stratégie et d'autre part, à apprécier le fonctionnement et les dysfonctionnements de ce système ainsi que les mécanismes de sa reproduction en s'appuyant sur l'analyse des relations entre les acteurs.

La démarche d'analyse se propose d'être progressive en suivant les trois étapes :

1. les acteurs et leurs stratégies ;
2. les relations entre les acteurs (flux d'informations et de pouvoirs, mécanismes régulateurs, dispositifs de stockage, etc.) ;
3. le système institutionnel, fonctionnement et dysfonctionnement.



## Quels sont les principaux acteurs du secteur de la pêche concernés par un processus de décentralisation ?

### L'identification des acteurs

La décentralisation par définition va concerner tous les niveaux, depuis le centre (niveau national) jusqu'à la périphérie c'est-à-dire au sein même des zones rurales (niveau local) en passant par le niveau intermédiaire (niveau régional).

A ces différents niveaux, certains acteurs peuvent jouer un rôle direct dans le processus de décentralisation tandis que d'autres influent indirectement sur la dynamique sociale mais peuvent

néanmoins avoir un rôle déterminant. Pour ces raisons, il faut que le recensement des acteurs soit le plus large possible indépendamment de leur proximité plus ou moins grande par rapport au phénomène étudié.

On distinguera donc d'un côté les acteurs au niveau central, ceux du niveau régional et enfin les acteurs locaux (avec parmi ces derniers, ceux en situation d'interface avec l'extérieur).

- Les acteurs au niveau central sont d'abord ceux qui ont promu ou gèrent le processus de décentralisation au sein de l'appareil de l'Etat (souvent un ministère ou une direction ministérielle spécialisée), ensuite ceux qui gravitent autour de cette gestion, en tant qu'institution directement impliquée ou en tant que partenaires dans le dispositif. Ces acteurs peuvent appartenir à l'administration de l'Etat (Ministère de la pêche par exemple) ou être issus de la société civile (associations professionnelles par exemple).
- Les acteurs au niveau régional sont d'une part, les institutions relais créées dans le cadre de la décentralisation et d'autre part, les organisations publiques ou privées présentes dans les régions et qui bénéficient ou subissent la décentralisation. La même distinction que pour le niveau central peut ainsi être prise en compte dans l'identification des acteurs régionaux.
- Les acteurs locaux jouent un rôle de bénéficiaires et de partenaires des projets de développement. A ce titre, ils sont au cœur de la décentralisation. Ce sont les principaux acteurs du développement local, qu'il s'agisse d'individus, d'organisations professionnelles ou représentatives des populations.

#### Plusieurs remarques sont à souligner pour mieux cerner les acteurs :

Il n'existe pas de solution unique pour identifier les acteurs et vous devez adapter cette identification à la situation spécifique du pays ou de la région considérée.

Dans certaines situations, on peut se contenter de faire une liste des acteurs impliqués dans la décentralisation en prenant les critères d'activités économiques, par exemple, les pêcheurs, les agriculteurs, les éleveurs, les artisans.

On pourra aussi prendre en compte les groupes et groupements à caractère professionnel ou économique (associations, coopératives, syndicats).

De même, il faut constater que de plus en plus de ménages pratiquent plusieurs activités. Ce phénomène incite à intégrer le critère de la multi-activité qui caractérise la plupart des populations comme les communautés de pêcheurs et à introduire une classification sur la base de l'origine des revenus.

En plus de la dimension économique, la dimension sociale joue un rôle très important dans la caractérisation des acteurs : un producteur est aussi un citoyen, il peut jouer un rôle politique ou d'influence culturelle. On pourra ainsi inclure dans la liste des acteurs identifiés des personnes ou des institutions socialement actives (organisation non gouvernementales, associations et groupements, etc.).

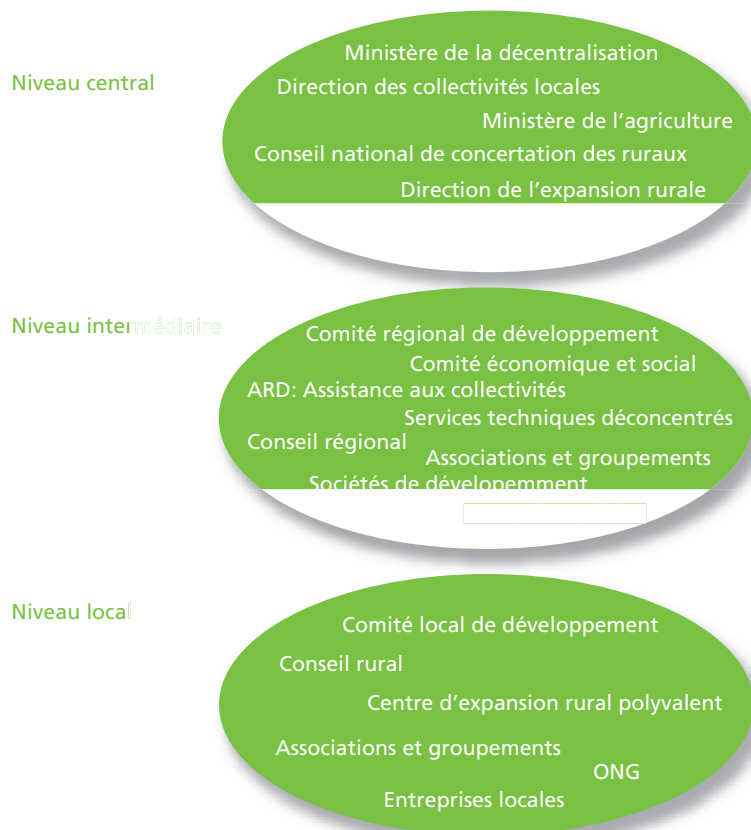
De même, certaines structures traditionnelles ont une influence encore forte voire déterminante dans les dynamiques sociales actuelles et il peut être intéressant d'en tenir compte dans la classification des acteurs (chefferies, associations d'usagers, etc.).

Parfois, il est utile de descendre plus bas dans la classification en distinguant, parmi les acteurs économiques et sociaux, les différenciations entre familles et même au sein de la famille entre aînés et cadets, entre hommes et femmes car souvent ces aspects influent sur le comportement des populations et leur stratégie.

Au-delà des limites territoriales, les réseaux sociaux sont aussi importants mais parfois peu pris en compte. C'est le cas des migrants ayant gardé des liens avec la communauté dans quelques pays, on trouve des acteurs incontournables parmi les usagers non-résidents : éleveurs transhumants ou nomades, exploitants forestiers, etc.

## Paysage institutionnel: l'identification des acteurs

Le cas de la décentralisation administrative au Sénégal



Les cinq études de cas permettent de montrer la grande diversité d'acteurs en présence et l'identification qui reflète le degré de la décentralisation et le degré de participation des communautés.

## Illustration 4 : Le paysage institutionnel du secteur de la pêche

### Burkina Faso

Pays sahélien sans façade maritime, le Burkina Faso n'est pas naturellement nanti en ressources en eaux de surface. En effet, son réseau hydrographique originel (fleuves, rivières, mares), d'environ 40 000 hectares en période des hautes eaux, est constitué pour l'essentiel de cours d'eau dont la plupart est intermittente.

A cause de ce contexte défavorable la pêche est restée pendant longtemps une activité peu développée chez les populations burkinabées avant de connaître progressivement un caractère spéculatif à partir surtout de la seconde moitié des années 70. Pendant longtemps, la pêche a été pratiquée de façon coutumière dans les plans d'eau résiduels. Il faut rappeler que la pêche commerciale a été "introduite" au Burkina Faso (ex. Haute Volta) dans les années 1950 par le colonisateur qui a fait appel aux pêcheurs étrangers (Bozo, Somono, Djerma et Haoussa) non seulement pour l'exploitation des cours d'eau (fleuves, rivières, mares,...) mais aussi pour apprendre le métier aux autochtones. En cela, il n'y a pas une véritable tradition de pêche au Burkina Faso qui a toujours évolué dans un cadre informel, compte tenu probablement des disponibilités limitées en eau de surface, des pesanteurs socio-culturelles et le peu d'importance accordée à cette activité de la part des administrations.

C'est en 1995 qu'a été définie la politique gouvernementale en matière de foresterie dans le document intitulé "Politique Forestière Nationale" qui définit les objectifs communs aux différents sous secteurs, les options et approches opérationnelles de même que les principes d'action et la stratégie globale.

**Au plan institutionnel**, la politique sectorielle dans le domaine des ressources halieutiques a été conduite pendant un quart de siècle par le ministère chargé de l'environnement. En effet c'est ce ministère (chargé des eaux et forêts) qui de 1976 à 2002 a géré le secteur des ressources halieutiques au Burkina Faso.

Cependant, dans le souci d'assurer la nécessaire synergie d'actions entre tous les secteurs productifs du monde rural principalement liés à l'eau pour relever au mieux le double défi de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire, un département ministériel ayant en charge à la fois l'agriculture, l'hydraulique et les ressources halieutiques a été créé en juin 2002. Il s'agit du Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques

Au niveau central, la Direction Générale des Ressources Halieutiques comprenant une Direction des Aménagements et de l'Exploitation des Ressources

Halieutiques et une Direction de la Promotion de la Filière Pêche est chargée de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre de la politique sectorielle.

Sur le terrain, la politique sectorielle est mise en œuvre par les Directions régionales de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques et celles de l'environnement et du cadre de vie. Mais on constate que dans la gestion quotidienne des activités de pêche, il existe, au sein des agents du Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques et ceux du Ministère de l'environnement et du cadre de vie (MECV), une divergence dans la perception des responsabilités et des compétences.

Un atelier d'information et de sensibilisation sur les attributions des deux ministères a été organisé courant Juin 2004 en vue de permettre une meilleure lecture des nouvelles dispositions institutionnelles régissant la gestion des ressources halieutiques. L'atelier a relevé qu'à l'heure actuelle, le Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques ne dispose pas des moyens (matériels, humains, institutionnels, législatifs) lui permettant d'assurer pleinement l'ensemble de ces nouvelles missions, et c'est fort de ce constat, qu'il a été décidé la mise en œuvre d'une phase transitoire et d'une série de recommandations qui devraient, au terme de la phase transitoire fixée à fin 2005, permettre au Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques d'exercer l'effectivité de ces missions.

A cet effet, il a été recommandé la mise en place d'un comité chargé de préparer une proposition d'arrangement institutionnel entre les départements ministériels ci-dessus cités en matière de gestion des ressources halieutiques.

**Au plan législatif et réglementaire**, la gestion des ressources naturelles au Faso est régie par la loi portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) qui attribue le droit de pêche sur toutes les eaux publiques à l'Etat.

Le Code Forestier voté sous la Loi n° 006/97/ADP du 30 janvier 1997 reste la législation de base qui régit la gestion des ressources halieutiques. Il fixe conformément à la Politique Forestière Nationale, les principes fondamentaux pour la conservation et la protection des ressources halieutiques.

La protection, l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques, et le maintien des équilibres écologiques sont régis par la loi portant Code de l'Environnement et ses différents textes d'application.

D'autres instruments juridiques et directives internationales influencent la gestion des ressources

naturelles parmi lesquels on peut citer: la Constitution du 2 juin 1991, la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, le Code de Conduite pour une Pêche Responsable (CCPR), etc.

Concernant les **régimes de gestion de la pêche** au Burkina Faso, l'Etat a décidé, à partir de 1997, de responsabiliser les premiers exploitants des ressources sur le terrain. Ainsi, l'implication et la responsabilisation des populations dans la gestion des pêcheries se fondent sur deux mécanismes essentiels :

- **La concession de pêche.** La concession est un droit exclusif d'exploitation des ressources halieutiques, assorti d'un cahier des charges, que l'Etat accorde, pour une durée limitée, à une personne morale ou physique. Toutefois, il faut noter que la priorité est donnée aux groupements de pêcheurs. Cette forme de participation et de responsabilisation dans la pêche au Burkina Faso concerne surtout les petits et moyens plans d'eau ( moins de 5000ha à l'étiage).
- **La cogestion.** Elle consacre la responsabilisation conjointe des acteurs de la pêche (pêcheurs, mareyeurs, transformatrices, revendeurs, etc.), des services compétents de l'Etat, des élus locaux et autres intervenants dans la gestion des grandes pêcheries, classées en Périmètres Aquacoles d'Intérêt Economique (PAIE). La cogestion s'exprime à travers un comité paritaire de gestion qui comprend des représentants des deux parties, et qui a la possibilité d'adopter des mesures d'aménagement spécifiques au plan d'eau concerné. Sont classés en Périmètres Aquacoles d'Intérêt Economique les plans d'eau suivants :
  1. Le lac de barrage hydroélectrique et hydroagricole de Bagré ;
  2. Le lac de barrage hydroélectrique de Komienga ;
  3. Le lac de barrage hydroagricole du Sourou ;
  4. Le lac et barrage de Ziga

Sur le terrain, il faut retenir que les acteurs principaux que sont les pêcheurs et les femmes transformatrices sont organisés en **groupements**, tandis que les mareyeurs le sont en **associations**.

Ces structures sont organisées en unions au niveau provincial, et coiffées par la **Fédération nationale des acteurs de la filière pêche** au niveau national

L'approche participative est la règle dans toute la chaîne de mise en œuvre et prends en compte l'aspect genre. L'accent est mis sur l'organisation interprofessionnelle des différents acteurs de sorte que la concertation inter – professionnelle est facilitée. Il faut souligner que les opérateurs privés participent de plus en plus à la commercialisation des ressources halieutiques et que leurs rôles se renforcent au fur et à mesure du désengagement progressif de l'Etat.

## Cameroun

La Direction des Pêches et de l'Aquaculture dépend du Ministère de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales. Elle est chargée de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation de la politique gouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture. Elle vient d'être réorganisée par Décret n° 2005/152 du 4 mai 2005 du Président de la République.

La Direction des Affaires Maritimes et des Voies Navigables placée sous le Ministère des transports est chargée de l'immatriculation des embarcations de pêche.

La Station spécialisée de Recherches Halieutiques et Océanographiques de Limbé dépend de l'Institut de Recherche Agricole pour le Développement placé sous le Ministère de la recherche scientifique et de l'innovation. Elle est chargée entre autres de la connaissance des potentialités halieutiques des eaux camerounaises, de l'exploitation rationnelle des ressources ainsi que de l'étude et de l'amélioration des méthodes de pêche traditionnelle.

La Direction de la Marine Nationale dépend du Ministère de la défense. Elle est chargée de la surveillance des eaux nationales.

Il existe également deux organismes de soutien à la pêche : la Caisse de Développement de la Pêche Maritime contribue à l'exécution des programmes d'action du gouvernement en matière de formation et d'encadrement des pêcheurs, à la promotion de la recherche halieutique et à l'amélioration des circuits de distribution du poisson de la pêche artisanale.

La Mission de Développement de la Pêche Maritime quant à elle est chargée du support technique et logistique des artisans pêcheurs.

Le Centre National de Formation Zootechnique et Vétérinaire (option pêche) assure l'encadrement du secteur par la formation des cadres moyens en Pêche.

Les Organisations Non Gouvernementales collaborent avec l'Administration des Pêches dans l'encadrement des communautés de pêche notamment la structuration des communautés et leur formation. Le but recherché est que les organisations professionnelles de pêcheurs trouvent leur place au sein des institutions et des organismes de gestion et qu'elles soient préparées à de nouveaux modes de collaboration.

Au niveau déconcentré, il existe des délégations provinciales de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales appuyées au niveau départemental par les délégations départementales de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales, au niveau des Arrondissements par les délégations d'Arrondissements de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales ainsi que les Centres de Pêche et Postes de Contrôle de Pêche.

Quelques organisations de pêcheurs regroupés en coopératives, syndicats et Groupes d'Initiative commune

participent aux réunions de concertation initiées par l'Administration des Pêches. Le nombre de ces organisations professionnelles est assez bas, et elles ne sont pas encore reconnues comme interlocuteurs et partenaires de l'Etat et de plus, elles n'ont pas l'habitude de travailler ensemble.

Toutes ces institutions impliquées dans le secteur de la Pêche travaillent en partenariat.

La législation des pêches fait l'objet de la loi n° 94/01/ du 20 Janvier 1994 qui définit le cadre juridique pour les opérations et le contrôle de toutes les activités de l'industrie de la pêche. Des décrets additionnels réglementent les activités de pêche en matière de protection des zones de pêche, types d'engins de pêche, taille des mailles etc.

L'Administration des Pêches dispose depuis 1991 d'un plan directeur des Pêches élaboré sur la base des études sectorielles et d'une large concertation ayant regroupé les représentants des différents sous-secteurs de la pêche, des Instituts de Recherche, des différents ministères concernés par le développement de la Pêche, de l'Assemblée Nationale, des Chambres Consulaires, des Institutions financières locales, des Organismes de développement rural ainsi que les représentants des

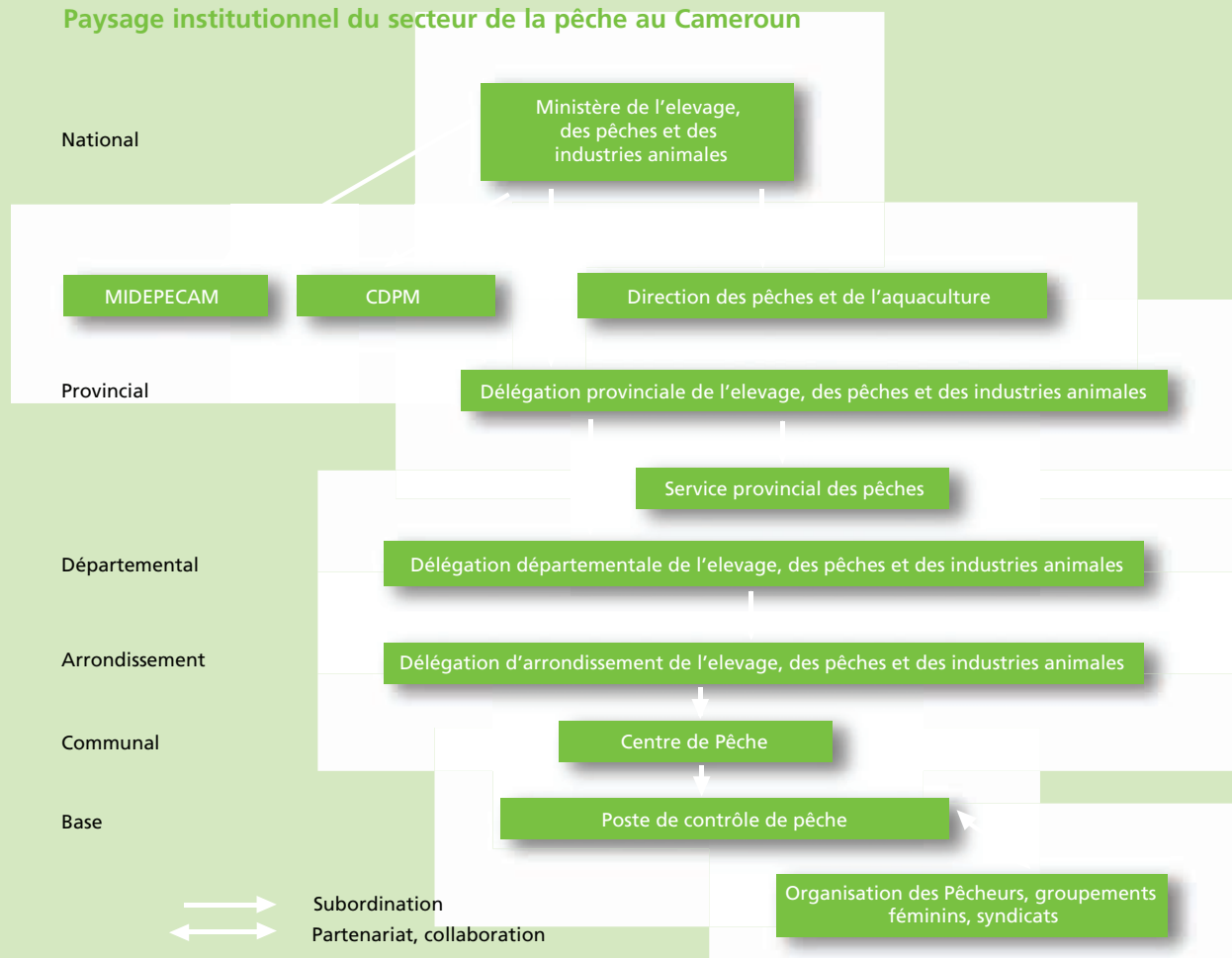
Organisations Internationales d'Assistance Technique. Les conclusions des débats des problèmes spécifiques à la pêche ont fait ressortir deux objectifs stratégiques :

1. Dans le court terme, mettre en œuvre des systèmes d'aménagement sur les pêcheries soumises à un taux d'exploitation excessif et notamment sur les stocks démersaux et de crevettes et
2. Dans le court/moyen terme, concentrer les efforts de développement sur les quelques pêcheries encore sous-exploitées, diminuer les pertes après capture et développer la pisciculture.

Afin d'atteindre ces objectifs, trois axes stratégiques ont été formulés :

1. Renforcer l'Administration des Pêches en matière de planification du développement et surtout de l'aménagement des pêcheries ;
2. Développer les pêcheries encore sous-exploitées et améliorer les méthodes de transformation et de commercialisation des produits de pêche afin de diminuer les pertes après capture. ;
3. Promouvoir le développement d'une pisciculture commerciale.

### Paysage institutionnel du secteur de la pêche au Cameroun



L'Administration des Pêches élabore tous les ans son programme d'action sur la base de ce Plan Directeur. Il est également utilisé par les Organismes de Développement et les pays donateurs (FAO, le Programme de Professionnalisation agricole et Renforcement institutionnel, la Coopération Française, le Japon etc.) en matière d'assistance ou d'aide au développement de la Pêche.

Les domaines couverts sont diversifiés et concernent la formation des pêcheurs et des personnels de Pêche, l'organisation des communautés de pêche en groupes socioprofessionnels, la vulgarisation des méthodes et techniques de transformation des produits de pêche, la sensibilisation sur le respect de la réglementation, le recyclage des personnels de pêche, la révision de la législation des Pêches, la construction des infrastructures de pêche et autres.

Outre le Plan Directeur des Pêches, la stratégie sectorielle de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales a été approuvée en 2003 au cours d'un séminaire ayant regroupé toutes les parties prenantes (Administrations concernées, représentants des pêcheurs, des ONG, des partenaires au développement).

Elle a été élaborée à partir d'un état des lieux réalisé sur tout le territoire national. Des rencontres ont été organisées au niveau local avec les acteurs du secteur de la pêche. Les informations récoltées ont été analysées et les solutions possibles ont été conçues. La stratégie pour rendre ces solutions possibles a été formulée.

### Cap Vert

Les premiers fondements institutionnels d'appui au développement du secteur des pêches ont été construits en octobre 1975, trois mois après l'indépendance

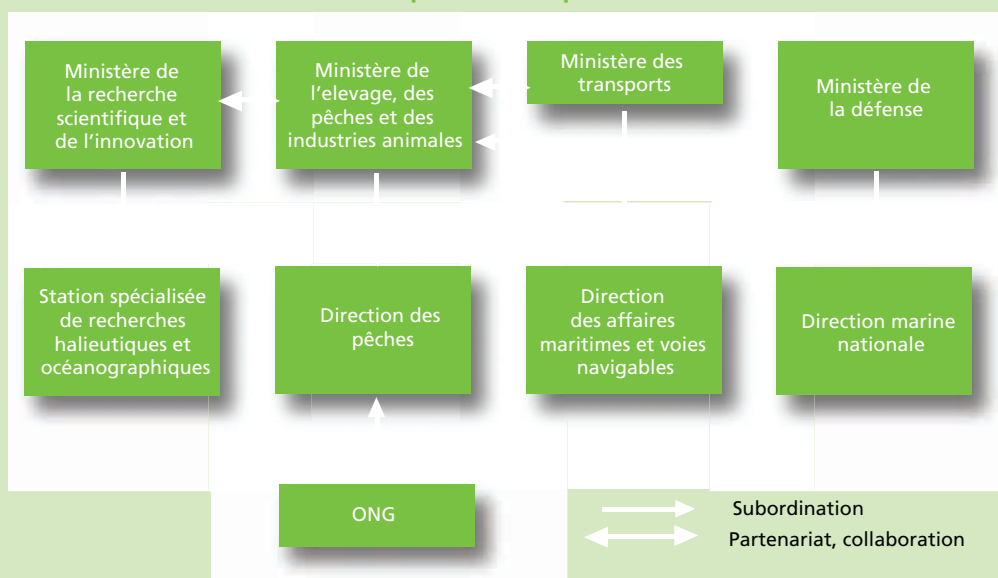
nationale, avec la création d'un département, au sein de la Direction Nationale de l'Industrie et des Ressources Naturelles au Ministère de l'Economie. Quelques années plus tard, plus précisément en 1983 et à la suite des altérations de l'organique gouvernemental, naissait un Secrétariat d'Etat des Pêches qui était sous la tutelle du Ministère de l'économie et qui avait la responsabilité organique de promouvoir le développement des pêches et l'investigation marine à partir d'une direction de biologie marine. Pour l'accomplissement de ses attributions le SEP tutelle trois institutions publiques nommément la SCAPA (Société de Commercialisation et d'Appui à la Pêche Artisanale), l'INTERBASE qui avec sa structure de froid et flotte se dédiait à la capture du thon et autres espèces, conservation à froid et son exportation postérieure et finalement le PROMOTOR qui était un projet qui commercialisait les ustensiles d'appui à la pêche, fondamentalement artisanal

Assumant une certaine importance dans le contexte national, le secteur des pêches joue le rôle de virage avec la création, en 1986 du Ministère du développement Rural et Pêches qui était la tutelle du Secrétariat Etat des Pêches. L'année suivante, ont été créés quelques institutions qui après ont évoluées pour ce qui est aujourd'hui la structure institutionnelle des pêches, nommément, l'IDEPE (Institut de Développement de Pêche Artisanale) qui avait comme attribution la promotion du développement de la pêche artisanale et l'INIP (Institut National d'Investigation des Pêches) orienté pour l'investigation de la pêche.

Période qui précède l'ouverture politique

Avec les premières élections démocratiques du Pays en 1991, le Secrétariat d'Etat des Pêches est passé à être tutelle du Ministère de l'agriculture et des pêches. A cette même année, des décisions institutionnelles

### Paysage institutionnel du secteur de la pêche au Cap Vert



importantes pour le secteur ont été prises. A été créé l'INDP (Institut National du Développement des Pêches) et ont été clôturés l'INIP, l'IDEPE et la PESCAVE, créés aussi en 1987.

Plusieurs remaniements gouvernementaux ont été effectués de cette date mais toujours attribuant une importance chaque fois plus significative aux pêches. Aujourd'hui, la tutelle du secteur de pêche est assurée par le Ministère de l'environnement, agriculture et pêches (MAAP), dont les attributions se trouvent décrites dans la nouvelle organique publiée au décret-loi n° 8/2002 du 25 février. Leurs compétences sont :

- (i) Proposer la politique de pêche et coordonner les actions indispensables à son exécution ;
- (ii) Elaborer les plans sectoriels de pêche et assurer son exécution ;
- (iii) Promouvoir l'appui au développement des activités des pêches dans le pays à travers la formulation et l'exécution de plan, programmes et projets qui conduisent à l'augmentation de la production et de la productivité ;
- (iv) Adopter des mesures qui permettent l'évaluation permanente des ressources de marines de manière à garantir le renouvellement naturel des stocks et aux établissements de plans de gestion de pêche ;
- (v) Promouvoir les activités d'investigation, sélection et expérimentation des espèces pour les conditions des diverses régions du Pays ainsi que du système, méthodes et techniques qui puissent augmenter la production et la productivité ;
- (vi) Diffuser entre les producteurs, de forme systématique et permanente et par les moyens adéquats de communications, les résultats d'investigation, sélection, adaptation ou expérimentation, de manière à motiver l'adoption d'alternatives plus rationnelles et économiques pour leurs activités ;
- (vii) Participer à la formulation de politiques et des normes de crédit à la pêche et des modalités et conditions d'assurance de production et de politique de prix ;
- (viii) Protéger les espèces en voies d'extinction. Les stocks et les habitats fragiles de forme à préserver les ressources halieutiques ;
- (ix) Inciter la transformation industrielle, semi industrielle et artisanale de produits de pêche, la pratique de l'associativité, tenant compte la rationalisation des coûts de production et l'amélioration du modèle de vie des pêcheurs.

Le MAAP comprend aussi les services de conception, exécution et coordination organisés en : Direction Générale de l'environnement; Direction de l'agriculture,

forêts et élevage; Direction Générale des pêches et la Direction de sécurité alimentaire.

La Direction générale des pêches à son tour, s'organise en Direction d'appui et en direction des affaires juridiques, surveillance et qualité, dont elle est chargée parmi plusieurs attributions des suivantes :

- (i) Appuyer le membre du Gouvernement responsable pour les pêches à la définition de la politique nationale des pêches dans leurs divers aspects, notamment en matière de gestion, approvisionnement des ressources vivantes marines et adopter des mesures qui permettent son exécution ;
- (ii) Assurer le contrôle et la surveillance de la qualité des produits de pêche ;
- (iii) Intervenir dans le processus d'autorisations pour l'installation des établissements commerciaux dans le secteur des pêches ;
- (iv) Participer au processus de l'élaboration de diplômes législatifs et réglementations en vue de normaliser et discipliner les activités de la pêche ;
- (v) Concéder des licences de pêche aux embarcations nationales ;
- (vi) Concéder l'autorisation pour l'exportation des produits de pêche ;
- (vii) Emettre des avis sur les demandes de concession d'autorisations de pêches aux embarcations étrangères.

D'autre part, l'Institut National de Développement des Pêches (INDP) assume aussi des responsabilités importantes traduites au niveau de ses statuts dans les attributions suivantes, entre autres :

- (i) Exécuter, coordonner et contrôler les activités d'investigation appliquée.
- (ii) Contribuer pour le développement de la technologie de pêche, notamment à travers la conception, développement, tests et divulgation des nouvelles technologies dans le domaine de pêche, à partir de l'évaluation des ressources jusqu'à l'élaboration des techniques et méthode de conservation et transformation des produits de la mer.

Ci-après, l'organigramme institutionnel du secteur des Pêches

La création du Conseil National des Pêches constitue non seulement un pas important dans le processus de participation des opérateurs de pêche aux discussions sur des matières ayant des relations avec la planification et la gestion des pêches, comme aussi sur la prise de décisions vitales sur le secteur. Dans cet important organe, les opérateurs de pêche, à travers l'association nationale des armateurs se font représenter par deux éléments



Au niveau des services tutelles du Ministre de l'Environnement, Agriculture et Pêches, l'INDP interisent comme une institution responsable pour l'investigation et le développement, s'occupant dans le domaine de ce dernier, de la mise en oeuvre des projets et programmes de développement auprès des bénéficiaires qui sont les communautés de pêche éparpillées sur les neuf îles.

A cet effet, institutionnellement son siège se trouve à Mindelo, île de S.Vicente et possède une délégation sur l'île de Santiago, ville de Praia qui a pour attribution d'établir une relation fonctionnelle et un partenariat fort avec les communautés de pêche situées dans la région sud du Pays, nommément dans les îles de Maio, Santiago, Fogo et Brava. Les communautés de pêche de la région nord plus concrètement celles situées dans les îles de Santo Antao, S. Vicente, S. Nicolau, Sal et Boavista sont sous la juridiction directe du siège.

Malgré cela, il est à noter que les partenariats et les relations fonctionnelles entre l'administration centrale des pêches, l'INDP et les acteurs actifs du secteur des pêches, dans les plus variées communautés éparpillées sur les îles est très faible et presque inexistante. Au niveau de la pêche artisanale, on vérifie, dans les processus de planification, une presque absence d'approches participatives de façon à permettre l'engagement des opérateurs artisanaux. L'approche participative de majeur impacte et de caractère national engageant toutes les communautés rurales et autres a eu comme point de départ l'élaboration du PANA, financé par la coopération hollandaise auquel était prévue l'élaboration du Plan de Gestion des Pêches, initié en 2002.

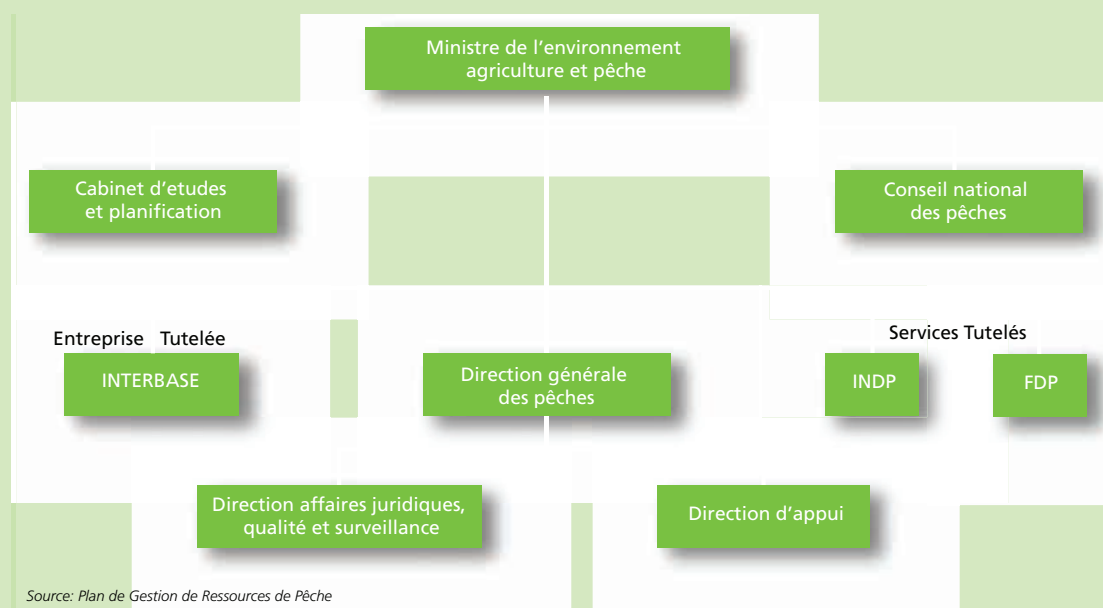
Il paraît avoir un éloignement des opérateurs artisanaux au processus de la planification. Actuellement, sur toutes les îles, plus remarquablement sur l'île de Santiago et Santo Antão, on constate une forte intervention des Organisations Non Gouvernementales (ONGs) et d'autres organisations de coopération décentralisée dans le processus de la planification participative. Ceci renforce l'idée ou la nécessité de décentralisation dans le secteur de pêche qui se manifeste aussi à travers le financement de petits projets de développement de grande acceptabilité dans les communautés de pêche artisanale.

Du point de vue régional ou au niveau des îles le système institutionnel des pêches a suivi une évolution un peu désorganisée démontrant un manque de vision stratégique pour le développement des pêches de manière décentralisée et déconcentrée. Les premiers pas institutionnels au secteur des pêches ont débuté à la période post indépendance.

### Niger

Par rapport aux aspects institutionnels il faut relever qu'au Niger, contrairement à d'autres pays à hautes potentialités piscicoles, la pêche en tant qu'activité économique et sociale, et objet de politique publique de la part de l'État, n'a pas encore fait l'objet d'un département ministériel spécifique à part entière. Selon les époques et les contingences politiques, son ancrage institutionnel a évolué en dents de scie avec une trajectoire qui se résume comme suit :

### Niger: Organigramme du Ministère de tutelle de la pêche



Source: Plan de Gestion de Ressources de Pêche

- Avant 1982, le secteur de la pêche était intégré dans les grands ministères de l'économie rurale (jusqu'en 1975), puis du Développement rural (jusqu'en 1981), et rattaché à la Direction des eaux et forêts au sein de laquelle il est géré par un Service central avec des sections au niveau des départements et des centres de pêche à la base.
- En 1982 : Création du Ministère de l'hydraulique et de l'environnement au sein duquel fut créée une Direction nationale des pêches et pisciculture avec objectif de promouvoir ce secteur. Au cours de la même période on a vu la création au niveau déconcentré des services départementaux et d'arrondissements de pêche de plein exercice dotés de ressources humaines, financières et matérielles propres.
- 1987 : création de la Direction de la faune de la pêche et de la pisciculture (DFPP) au sein d'un nouveau Ministère de l'agriculture et de l'environnement. La gestion du secteur de la pêche était donc ramenée au niveau d'une Division des pêches et de l'aquaculture. En 1988 furent créées au niveau déconcentré, des directions départementales de l'environnement (DDE) au sein desquelles le secteur de la pêche fut représenté par des services départementaux de faune, pêche et pisciculture, tandis qu'au niveau des arrondissements ce secteur se voit géré par une simple section au sein des services d'arrondissement de l'environnement (SAE).
- En 1990, le Ministère retrouve sa dénomination de 1982 de Ministère de l'hydraulique et de l'environnement qui deviendra Ministère de l'environnement et de la lutte contre la désertification en 2000, puis Ministère de l'hydraulique, de l'environnement et de la lutte contre la désertification en 2002, toujours avec la Direction de la faune, de la pêche et de l'aquaculture (DFPP) comme Direction centrale d'ancrage du secteur de la pêche.
- En 2005 (mai) : Adoption de la loi 2005-13 du 27 mai 2005 portant statut autonome du personnel du cadre des eaux et forêts. Cette loi consacre la création d'une Direction générale des eaux et forêts au sein de laquelle est recréée la Direction de la pêche et de l'aquaculture. Au niveau central cette nouvelle direction sera organisée en : (1) division de l'aquaculture, (2) division des statistiques de pêche, (3) et division des aménagements des pêcheries.

Ce parcours institutionnel marqué par l'arrimage du secteur de la Pêche à celui de la Faune trouverait ses explications dans l'insuffisance des moyens humains, financiers et matériels pouvant permettre à une Direction spécifique de la Pêche de fonctionner et atteindre efficacement ses objectifs. Du reste, faute de ressources, mais certainement par manque d'une politique clairement définie par l'État et soutenue par

les organismes promoteurs du secteur rural, l'expérience tentée entre 1982 et 1987 n'a pas été concluante. En effet, faute de résultats on était revenu à la formule de la Direction de la faune, pêche et pisciculture qui résulte de la fusion des deux directions créées en 1982. Il faut espérer que l'évolution récente observée à partir des années 2000 et qui a dû se traduire par la création d'une direction de la pêche et de la pisciculture au sein d'une direction générale des eaux et forêts soit le début d'une réelle prise en compte de ce secteur, en vue de le faire jouer un rôle beaucoup plus important dans le cadre des nouvelles stratégies de développement rural (SDR) et de réduction de la pauvreté (SRP).

Du point de vue juridique, le cadre législatif et réglementaire de la pêche reste également à parfaire et à renforcer. Longtemps rattaché au secteur des eaux et forêts avec lequel il est à la limite confondu, le secteur de la pêche a fait l'objet d'une première législation (Loi 71-74 du 30 mars 1971) qui vient d'être reprise récemment, avec l'adoption en 1998 de la Loi portant régime de la pêche (Loi 98-042 du 7 décembre 1998), mais dont le décret d'application reste encore à être élaboré. Dans ses grandes lignes cette nouvelle loi traite des généralités sur la pêche, du droit de pêche et de son exercice, de la protection des poissons, mollusques, crustacées et algues, des sanctions et répressions des infractions en matière de pêche, en passant cependant sous silence les acteurs de la pêche eux-mêmes et leurs relations.

Quant à l'aquaculture qui constitue un volet important de ce secteur, elle reste un des oubliés de la législation nationale, parce que jusque-là non régie ni par un texte spécifique, encore moins par la nouvelle loi sur la pêche qui elle-même présente certaines insuffisances comme indiqué tantôt. Parmi ces insuffisances on retiendra notamment la non prise en compte des pêcheries amplifiées et le silence observé dans l'affirmation du principe de la gestion communautaire (cogestion), de nature à garantir la responsabilisation et l'implication effectives des communautés de pêche dans le processus de développement local notamment.

De l'analyse de ce cadre juridique et institutionnel de la pêche, il apparaît toute une diversité d'acteurs que nous regroupons en trois grandes catégories en distinguant les acteurs centraux des acteurs dits périphériques.

**Au titre des acteurs centraux** nous retiendrons principalement l'État qui agit à travers le Ministère chargé de l'environnement et de la lutte contre la désertification au sein duquel la Direction de la faune, de la pêche et de la pisciculture (DFPP) assure les missions de conception, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et stratégies en matière de pêche. Aussi, Comme dans bien d'autres domaines, l'État joue un rôle moteur dans la définition du cadre juridique des activités piscicoles et la détermination des rôles et compétences des différents acteurs en présence.

Au niveau central du ministère, la Division "Pêche et Pisciculture" de la DFPP est notamment chargée de : (1) l'application des textes législatifs et réglementaires en matière de pêche et d'aquaculture; (2) l'encadrement des acteurs de la pêche et de l'aquaculture; (3) la promotion de l'aménagement et de la gestion de la pêche et de l'aquaculture; (4) du suivi et de la coordination de la mise en œuvre des conventions, des accords et traités signés et ratifiés par le Niger en matière de pêche et d'aquaculture.

Au niveau régional et local, les directions régionales et départementales de l'environnement (DRE) et (DDE) assurent à travers leurs services régionaux et départementaux de la Faune, de la Pêche et de l'aquaculture, d'une part, la mise en œuvre et le suivi des politiques et stratégies définies au niveau central de l'État en matière de pêche, et d'autre part, l'encadrement opérationnel des acteurs à la base. Plus concrètement, ils ont pour missions : (1) l'encadrement des communautés des pêcheurs; (2) la vulgarisation des nouvelles technologies en matière de pêche et d'aquaculture; (3) l'application des textes réglementaires en matière de protection des pêcheries et de la promotion de l'aquaculture; (5) l'aménagement des pêcheries; et (6) le suivi et l'évaluation des captures à travers les statistiques de pêches.

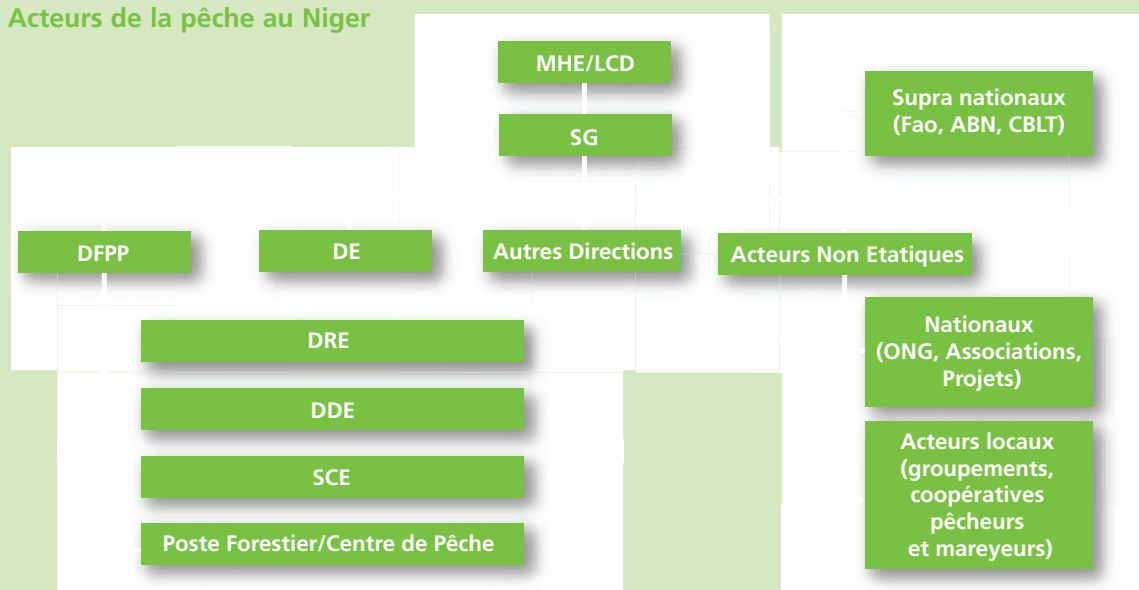
A l'échelon déconcentré de l'État, la mission de ces services techniques est, de manière générale, de mettre en œuvre à leur niveau de compétence, la politique gouvernementale. Plus précisément ces services assurent l'encadrement des populations, le contrôle du respect des lois et règlements, et l'appui conseil au profit des communautés rurales. Vis-à-vis de leur hiérarchie, les

services régionaux et départementaux, jouent un rôle de courroie de transmission en matière de collecte d'informations de terrain qui serviront à élaborer, corriger, ou compléter les décisions des administrations centrales, et éventuellement, la politique du gouvernement. Toutefois, ces services techniques dont l'affectation descend rarement au niveau opérationnel de la commune, souffrent d'une certaine distance par rapport aux acteurs ruraux, distance aggravée par l'insuffisance des effectifs et des moyens, et surtout l'étendue des territoires de compétence.

**Au titre des acteurs périphériques** il convient de retenir entre autres les nouvelles collectivités territoriales notamment les communes dont le champ de compétences s'étendra progressivement au domaine de la pêche et l'aquaculture, les communautés des pêcheurs à travers leurs organisations traditionnelles les plus représentatives, les coopératives et les groupements de pêcheurs et de mareyeurs, les ONG et associations intervenant dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Tous ces acteurs qui évoluent à la base agissent sous l'encadrement et l'appui conseil des services techniques de l'État et en partenariat avec eux.

A côté de ces deux grandes catégories figure **un troisième groupe d'acteurs** composé : (1) d'organisations sous-régionales comme l'Autorité du Bassin du Niger (ABN), la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA); (2) d'organisations internationales comme la FAO; ou encore d'organismes gestionnaires de certaines Conventions internationales ratifiées par le Niger comme la Convention sur la diversité biologique,

### Acteurs de la pêche au Niger



Source : S. Halidou: Établi par nous à partir du cadre institutionnel actuel du secteur de la pêche.

la Convention Ramsar et la Convention CITES. Tous ces acteurs institutionnels supra nationaux qui agissent comme partenaires, interviennent aussi bien au niveau stratégique de l'État dont ils tendent de plus en plus à influencer le processus décisionnel dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques, mais également au niveau opérationnel auprès des acteurs locaux où ils sont parfois à la base de certaines dynamiques à travers divers projets et programmes de développement à l'image du Projet PMEDP financé par la FAO.

Aussi, à travers les actions d'aménagement de l'habitat (traitement des bassins versants, lutte contre les plantes envahissantes et luttes anti-érosive au niveau des plateaux), les actions d'appui (à travers les formations au profit des utilisateurs des cours et plans d'eau), des organisations comme l'ABN, la CBLT et la FAO influencent plus ou moins directement ou indirectement les activités du secteur de la pêche au niveau opérationnel. Egalement, dans le cadre de leur mandat (gestion et développement durable des ressources naturelles partagées) ces organisations exercent une influence évidente au niveau stratégique notamment dans la définition des politiques et législations internes des États en matière de pêche. Il en est ainsi de la Convention sur la diversité biologique à travers les dispositions relatives à la gestion et la protection des espèces, la Convention RAMSAR à travers les dispositions sur la gestion et la protection des zones humides et leurs ressources, et la Convention CITES relative au commerce des espèces en voie d'extinction. Du reste, les dispositions pertinentes de ces conventions sont généralement reprises et intégrées dans la législation interne en vue de renforcer harmonieusement le cadre juridique et institutionnel des activités piscicoles.

## Sénégal

### Le Ministère chargé de la pêche

Selon le Décret 2004-572 du 30 avril 2004, le Ministère de l'économie maritime est chargé, entre autres, de l'exécution de la politique gouvernementale dans le domaine des pêches, de l'aquaculture de la marine marchande et de la gestion et de l'exploitation des fonds marins. Les services qui lui sont rattachés et qui s'occupent de la pêche sont les suivants :

#### Direction des pêches maritimes (DPM)

La Direction des pêches maritimes (DPM) a pour mission la conception et l'exécution des politiques de développement des pêches maritimes. Elle est également chargée de faire appliquer les réglementations relatives à l'organisation et au contrôle des activités des pêches maritimes. Les principaux services qui constituent la DPM sont, au niveau central, la division de la pêche industrielle, la division de la pêche artisanale, la division de l'aménagement des pêches maritimes, la division du perfectionnement, de l'expérimentation et de la

vulgarisation. La DPM dispose de services régionaux dans chacune des sept régions maritimes du Sénégal.

#### Direction de la protection et de la surveillance des pêches (DPSP)

Le Décret n° 2000 – 833 du 16 octobre 2000, qui organise le Ministère de la pêche, consacre la création de la DPSP qui se substitue à l'ex projet de Protection et surveillances des pêches au Sénégal. Ce projet avait été créé en 1981, dans le cadre de la coopération entre le Sénégal et le Canada, pour faire face aux menaces qui pèsent sur les ressources halieutiques dans la ZEE. Le financement canadien a pris fin en 1991 et le gouvernement, convaincu de l'impérieuse nécessité du dispositif de surveillance des pêches, a cherché les voies et moyens pour assurer le fonctionnement de la structure.

La mission de la DPSP est d'assurer la protection et la surveillance de la Zone économique exclusive afin de veiller au respect de la réglementation en matière de pêche.

La DPSP comprend trois volets (administratif, opérationnel et scientifique) et des stations côtières.

#### Direction de la pêche continentale et de l'aquaculture (DPCA)

Avant mars 2000, la pêche continentale relevait du Ministère de l'environnement. La division «gestion de la faune et des eaux continentales» était chargée de mettre en œuvre la politique nationale dans ce domaine, d'initier des programmes de développement de la pêche et de la pisciculture, et d'assurer le suivi de toutes les activités de ce sous secteur. Cette division était représentée au niveau de certaines inspections régionales des eaux et forêts (Ziguinchor, Kolda, Saint-Louis). Aujourd'hui, la pêche continentale est placée sous la tutelle du Ministère de la Pêche par le Décret n° 2000 – 833 du 16 octobre 2000.

L'arrêté n°010270 du 31 décembre 2003 porte organisation et fonctionnement de la DPCA qui comprend la Division de la pêche continentale, la Division de l'aquaculture, la Division de la gestion et de l'aménagement des ressources.

#### Direction des industries de transformation de la pêche

Anciennement division de la DPM, la Direction des industries de transformation de la pêche a été créée en 2004. Elle a pour mission de mettre en œuvre la politique définie en matière de transformation, de conservation et de commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture au niveau des industries.

#### La Direction de la marine marchande

Elle a pour mission de mettre en œuvre des règles prescrites par les conventions internationales dans les

domaines de la sécurité maritime et de la pollution de l'environnement marin. Elle est aussi chargée, entre autres de la conception, de la préparation et de l'application des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de la sécurité des navires de pêche, de commerce et de plaisance ainsi que de la pollution de l'environnement marin. Elle comprend la division de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution marine, la division des transports maritimes, et la division des gens de mer, du travail maritime et de la formation.

#### La Cellule d'études et de planification (CEP)

Il s'agit d'une nouvelle création qui a regroupé l'ex-Observatoire de la Pêche et l'ex-Cellule d'Appui au Développement du secteur maritime.

Elle a d'importantes attributions en matière de politiques et programmes sectoriels, de traitement de l'information et de planification, mais peu de moyens.

Les relations entre la CEP et les autres structures ainsi que ses domaines de compétences doivent être bien définis pour éviter des conflits de compétence.

#### Les Institutions de recherche

Le Centre de Recherches Océanographiques de Dakar-Thiaroye (CRODT) est la principale institution de recherche. Ce centre revêt une grande importance pour la pêche, tant pour ses missions de suivi de la ressource et des systèmes d'exploitation que pour celles visant à fournir les éléments pertinents utiles à la formulation des politiques et décisions en matière de pêche. Le CRODT est un service rattaché à l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA) qui relève de la tutelle du Ministère de l'agriculture.

Cependant, l'essentiel du financement de ses programmes de recherche provient du Ministère de la pêche.

Dans le domaine de la pêche et de la pisciculture continentales, il existe un Centre d'expérimentation à Guidick pour le suivi de la biodiversité et l'évolution des facteurs environnementaux et écologiques, ainsi qu'une station de pisciculture à Richard-Toll.

#### Le Centre d'Assistance, d'Expérimentation et de Vulgarisation pour la Pêche artisanale (CAEP)

Le CAEP, créé en 1994, est responsable de l'assistance, l'encadrement, la formation et l'information de tous les opérateurs de la pêche artisanale (pêcheurs, mareyeurs, transformatrices, etc.), de l'expérimentation et la vulgarisation des techniques et technologies liées au développement

de la pêche artisanale. Les tâches principales du CAEP portent sur des activités de formation dans différents domaines et sur l'expérimentation des pirogues, des engins de pêche et du matériel d'aide à la pêche et à la navigation, l'expérimentation des systèmes de conservation des produits halieutiques en mer et à terre.

Le CAEP est confronté à des problèmes budgétaires pour fonctionner correctement.

#### Le Centre de Pêche de Missirah (CPM)

Le projet a démarré en 1991. Son but est de promouvoir le développement des pêches dans les îles du Saloum. Les activités visées sont la formation des professionnels, la vulgarisation des techniques de pêche et l'amélioration des techniques de commercialisation, de transformation et l'expérimentation de produits à valeur ajoutée.

Au cours de ces trois dernières années, la faiblesse de la pêche qui est la principale activité du Centre s'est reflétée sur ses performances. En outre, avec l'obsolescence des machines et des véhicules gravement éprouvés par l'état des routes, les frais d'entretien et de réparation sont devenus de plus en plus importants. Enfin, toutes les autres activités comme l'encadrement, la formation, les prestations de service se déroulent normalement.

#### Les Institutions de formation

Le Centre National de Formation des Techniciens des Pêches Maritimes (CNFTPM) constitue la principale institution de formation du Ministère de la pêche. Il assure la formation des techniciens et des techniciens supérieurs des pêches maritimes.

Avec le rattachement de la pêche continentale et de l'aquaculture au Ministère de la pêche, le CNFTPM devrait réviser ses programmes pour tenir compte des besoins dans ces domaines.

Dans le secteur de la pêche continentale, il existe des centres de formation de jeunes pêcheurs à Mbane, Guidick et Goudomp.

#### Les Institutions de financement

Le problème de financement du secteur a fait l'objet de nombreuses études et propositions. Des palliatifs ont été trouvés à travers des lignes de crédit domiciliés à la CNCAS, des programmes ponctuels en direction de la pêche industrielle, des mesures ou ajustements particuliers de la puissance publique (détaxation du matériel, rétrocession de financement ou équipement etc.). Toutefois, il faut reconnaître qu'un financement spécifique adapté à la pêche n'est pas encore trouvé.

Relativement au financement de la pêche artisanale, la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS), a été le principal opérateur de

crédit et à ce titre, a concentré l'essentiel des ressources mobilisées par l'état du Sénégal et destinées au financement des activités de la pêche artisanale.

Concernant la pêche industrielle, le Fonds de Promotion Economique (FPE) a été le principal opérateur. Cependant, le niveau de financement reste faible.

#### Les Organisations professionnelles

Qu'il s'agisse de la pêche artisanale ou de la pêche industrielle, les professionnels ont créé, à leur initiative ou sous l'impulsion de l'Etat, des associations.

Les professionnels de la pêche industrielle sont réunis au sein de différentes associations dont les plus connues sont le Groupement des Armateurs et Industriels de la Pêche maritime au Sénégal (GAIPES) et l'Union des Pêcheurs et Mareyeurs Exportateurs du Sénégal (UPAMES).

Les professionnels de la pêche artisanale maritime sont réunis dans des groupements dont les plus représentés sont la Fédération Nationale des Groupements d'Intérêt Economique de Pêcheurs (FENAGIE-PECHE), la Fédération Nationale des Groupements d'Intérêt Economique de Mareyeurs du Sénégal (FENAMS), le Collectif National des Pêcheurs artisanaux du Sénégal (CNPS), l'Union Nationale des GIE de Mareyeurs du Sénégal (UNAGIEMS), la Fédération Nationale des Femmes Transformatrices de Produits halieutiques et Micro-mareyeuses (FENATRAMS). Ces structures sont décentralisées au niveau des régions, départements et localités maritimes.

Elles oeuvrent principalement pour la défense des intérêts de leurs membres.

En 2003, ces organisations faitières se sont regroupées en une structure de concertation dénommée Conseil National de l'Interprofessionnel de la Pêche au Sénégal (CONIPAS). Cependant on note un nombre important de pêcheurs en dehors du mouvement associatif. Dans le sous-secteur de la pêche continentale, il existe déjà une organisation de l'espace halieutique et des pêcheurs en conseils de pêche, coopératives et groupements d'intérêt économique.

#### Les Organes de concertation

Le Nouveau Code de la Pêche maritime (Loi 98-32 du 14 avril 1998) a institué des organes de concertation,

notamment le Conseil National Consultatif des Pêches Maritimes (CNCMP) et les Conseils locaux de pêche artisanale qui assurent la participation des professionnels et les impliquent dans la réflexion et l'étude d'importantes questions concernant l'aménagement et le développement de la pêche. Par ailleurs, du fait de l'intégration de la pêche continentale et de l'aquaculture au Ministère de la pêche, le CNCMP devrait réviser ses missions et sa composition pour tenir compte de ce changement.

La Commission consultative d'attribution des licences de pêche dispose également d'un cadre légal consacré par le décret n° 98 – 498 du 10 juin 1998. Ladite commission examine les demandes de licences de pêche et donne un avis au Ministre. Ses avis n'engagent pas le Ministre, du fait de son statut d'organe consultatif. Les professionnels de la pêche industrielle réclament un changement de statut de la commission pour qu'elle devienne délibérative.

#### Les Institutions de coopération

Le Sénégal mène un vaste programme de coopération, en matière de pêche, à tous les niveaux (bilatéral, sous-régional, régional et international). Au niveau bilatéral, le Sénégal a signé des accords de coopération en matière de pêche avec la Guinée Bissau, la Gambie, la Mauritanie, le Cap-Vert et le Japon. Au niveau multilatéral les cadres de coopération en matière de pêche et d'aquaculture sont constitués par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Commission Sous-Régionale des Pêches, l'accord entre le Sénégal et l'Union Européenne, l'Organisation Mondiale pour le Commerce (OMC), la Conférence Ministérielle sur la Coopération Halieutique entre les Etats Africains Riverains de l'Océan Atlantique, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le Comité des Pêches de l'Atlantique Centre-Est (COPACE), le Comité International pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ICCAT), le Comité pour la Pêche Continentale et l'Aquaculture (CPCA), le Comité Inter-Etat de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie.

## Quelle est la trajectoire de la décentralisation dans un pays ?

### C. Historique de la décentralisation

#### Le dilemme entre centralisation et décentralisation a toujours accompagné l'histoire des Etats

La formation des Etats est un processus très ancien dans l'histoire de l'humanité. Les premiers Etats se sont constitués autour de la gestion des grands périmètres irrigués (Egypte, Chine, Asie du sud-est, etc.), puis se sont progressivement étendus à d'autres zones où l'existence d'un surplus de production agricole ou d'autres formes de richesses (or, autres métaux, etc.) a permis la constitution d'une classe de fonctionnaires se chargeant de la gestion de certaines affaires communes.

Dans les premières phases de leur constitution les Etats avaient avant tout une fonction de gestion de la distribution des moyens de production de base (terres, eau d'irrigation, etc.), une fonction législative et judiciaire et/ou une fonction militaire. Par la suite leurs fonctions se sont élargies aux sphères économique et sociale pour atteindre progressivement tous les aspects régulant le fonctionnement des sociétés humaines. Notamment avec le développement des sociétés industrielles, les Etats ont pris une dimension nouvelle, par la mise en place de politiques de soutien dans pratiquement tous les domaines: politiques de recherche, politiques industrielles, politiques d'appui aux entreprises, politiques de modernisation de l'agriculture, politique de développement de la pêche, politiques de développement rural, politiques urbaines, sociales, d'éducation, dans le domaine de la santé, de l'emploi, etc. sans oublier les politiques de coopération avec d'autres Etats.

Suivant les cas et suivant les situations les Etats sont organisés de manière plus ou moins centralisée ou décentralisée. On a vu ainsi dans le passé des Etats qui laissaient une grande part de décision au niveau régional ou local, tout en maintenant une certaine unité. Dans d'autres cas au contraire ils étaient organisés sur la base d'un pouvoir central fort et autoritaire. Ces différences étaient le résultat de l'histoire particulière de chaque peuple, mais avaient aussi à voir avec les besoins et les possibilités qu'offrait chaque situation particulière. Par exemple les difficultés de communication ont souvent obligé à laisser au niveau régional ou local une grande marge de manœuvre dans les décisions. A l'opposé les stratégies militaires dans des situations de guerre ou encore la mise en œuvre de grands travaux imposaient une forte centralisation dans la direction des affaires.

#### Le développement des sociétés industrielles a généralement poussé dans le sens de la centralisation

Avec le développement des sociétés industrielles et la modernisation de l'agriculture dans les pays européens et nord américains, soit à partir de la fin du XVIIIe siècle, jusque dans les années 1970, la centralisation des Etats s'est renforcée à tous les niveaux.

La première raison de cette tendance tient à ce que les progrès technologiques ont été pendant toute cette période et encore aujourd'hui le principal moteur de la modernisation. Or les nouvelles technologies sont le produit direct ou indirect des avancées dans le domaine de la recherche scientifique. Elles sont, de ce fait, mises au point dans des centres spécialisés (centres de recherche, universités), à partir desquels elles sont appliquées de manière uniformisée dans le monde de la production économique (entreprises, exploitations agricoles, autres unités de production). Cette approche du développement a été largement soutenue par les Etats que ce soit au niveau des politiques de recherche ou que ce soit au niveau des systèmes de diffusion et vulgarisation. Elle implique une gestion centralisée, descendante et uniforme à partir des centres de recherche et de formation vers les entreprises et exploitations agricoles comme vers les communautés de pêcheurs et les entreprises de pêche.

Les politiques de développement agricoles offrent un bon exemple de cette démarche: ce que l'on appelle la deuxième révolution agricole<sup>8</sup>, c'est-à-dire l'introduction dans l'agriculture de moyens de production d'origine industrielle (mécanisation, engrais chimiques, insecticides/pesticides et herbicides, semences améliorées, aliments du bétail, etc.) a été largement favorisée par l'intervention de l'Etat, surtout après la deuxième guerre mondiale. Celle-ci s'est faite d'une part au niveau de la recherche agronomique et d'autre part dans tout le système mis en place pour la vulgarisation agricole et la mise à disposition de moyens financiers pour les agriculteurs. Par exemple en France, la loi d'orientation agricole de 1960 a été le point de départ de tout un ensemble de mesures et d'institutions visant à la modernisation de l'agriculture (centres de gestion, centres d'appui technique, chambres d'agriculture, crédit agricole, etc.), qui ont été mis en place suivant un système décidé au niveau central et appliqué de manière quasi uniforme sur tout le territoire national. Même s'il est vrai que ces systèmes s'appuyaient sur la participation des bénéficiaires finaux que sont les agriculteurs (notamment par la mise en place des chambres d'agriculture, caisses mutuelles de crédit agricole, coopératives, etc.) il n'en reste pas moins que cette participation visait avant tout à assurer la bonne mise en place d'une politique générale de modernisation de l'agriculture décidée par l'Etat central.

D'autres raisons ont joué dans le sens d'une centralisation des Etats au cours des deux derniers siècles, notamment la concentration croissante des populations dans les villes, la concentration des entreprises, le développement des luttes sociales, la naissance d'organisations nationales (partis, syndicats, etc.) et la concurrence entre les Etats. Ainsi la mise au point de modèles de développement conçus au niveau central et diffusés ensuite de manière descendante et homogène à tous les niveaux s'est étendue progressivement à tous les domaines de la vie publique: politiques d'éducation, de santé, de protection sociale, d'aménagement du territoire, etc.

### La centralisation des Etats dans les pays industrialisés s'est progressivement étendue à d'autres régions

Cette conception centralisatrice de l'organisation des Etats et des sociétés modernes s'est étendue également dans les pays du Sud, notamment par le biais de la colonisation. La nécessité de disposer de matières premières pour leur propre développement a poussé les Etats européens à coloniser les pays du Sud en y installant une administration coloniale calquée sur leur propre modèle. Ainsi lors de la décolonisation, ces pays ont hérité de systèmes administratifs centralisés qui étaient souvent des "coquilles vides" facilitant l'implantation de régimes autoritaires. De plus, même dans la période post-coloniale, les aides au développement ont été le plus souvent conçues comme transfert des modèles existants dans les pays riches. Par exemple dans l'agriculture les systèmes de vulgarisation agricole centralisés et descendants ont souvent été transférés tels quels, notamment pour les cultures de rente. Même les projets de développement rural intégré ont été quasiment toujours conçus et mis en place de manière centralisée.

### A partir de la fin des années 1970 la décentralisation revient à l'ordre du jour

Or depuis la fin des années 1970 plusieurs raisons militent en faveur de la décentralisation et la déconcentration des services de l'Etat et une nouvelle tendance générale se dessine dans ce sens.

<sup>8</sup> La première révolution agricole correspond à la suppression de la jachère et des droits de pâture (voir par exemple le mouvement des enclosures en Angleterre) et la deuxième révolution agricole correspond à l'introduction de moyens de production d'origine industrielle en substitution des moyens produits sur l'exploitation elle-même (fumier, traction animale, etc.). L'une comme l'autre, mais surtout la deuxième révolution agricole, se sont traduites par une augmentation drastique des rendements et de la productivité du travail.



## La crise des Etats

Tout d'abord après une extension tous azimut des fonctions de l'Etat, on assiste aujourd'hui à un désengagement général de la Puissance Publique. L'écroulement du bloc communiste qui représentait la forme extrême d'intervention de l'Etat a certainement influencé cette tendance. La crise financière des Etats occidentaux a été aussi un facteur qui a poussé vers le désengagement à tous les niveaux. Après les "30 glorieuses" (1945-1975), période pendant laquelle la croissance économique continue a conduit les Etats à s'endetter pour réaliser les grands investissements nécessaires pour soutenir la croissance économique (infrastructures de transport, énergie, urbanisme, etc.) et développer une politique de soutien dans les domaines économique, social, culturel, etc., on arrive dans une période dans laquelle les Etats doivent répondre à leurs engagements financiers sans pouvoir compter sur la croissance qu'ils escomptaient dans la période où ils se sont endettés. Ceci a conduit à des révisions drastiques dans les dépenses pour pouvoir rééquilibrer les budgets et à définir des règles beaucoup plus strictes, imposant des contraintes financières fortes aux pouvoirs politiques élus. Les critères de convergence de Maastricht au sein de l'Union Européenne en sont un exemple.

Dans les pays du sud on assiste à un phénomène similaire qui prend des tournures plus dramatiques. Là aussi les Etats (déjà indépendants ou nouvellement indépendants) se sont engagés dans des investissements visant à relancer le développement économique. Ceci les a conduit à s'endetter lourdement, dans des proportions sans commune mesure avec les pays riches en rapport à leurs PNB respectifs. Face à l'impossibilité de tenir leurs engagements financiers (sauf dans quelques cas exceptionnels) les Etats du Sud se sont alors vus soumis à des pressions chaque fois plus fortes des bailleurs de fonds qui, dans la négociation des reports de dettes et des échéances de remboursements, ont eux-mêmes définis les règles du jeu. Ainsi ont été mis en place les Plans d'Ajustement Structurels qui, s'ils ont permis un premier assainissement des finances publiques et de recréer les conditions d'une relance économique (désinflation, disparition des taux de change parallèle, etc.) ont eu souvent un effet désastreux sur le plan social et humain (voir rapports de l'UNICEF, UNIFEM, OMS, FAO des années '90).

Ceci a donc conduit à revoir drastiquement les politiques de soutien au développement mis en place par les Etats. Outre l'impossibilité de la Puissance Publique à continuer à s'endetter ce sont les propres modèles d'appui au développement qui avaient été mis en place qui se retrouvaient mis en cause. On arrivait en effet à un moment où les effets des projets mis en place dans les années 50 et 60 apparaissaient en plein jour, mettant en lumière leurs propres limites. Ainsi il apparaît de plus en plus nettement aujourd'hui que les programmes et projets de développement ne peuvent être conçus et décidés uniquement au niveau central ou entre pouvoir central et bailleurs de fonds, mais que pour éviter les échecs les plus flagrants ce rôle de conception doit être dévolu aux personnes directement intéressées, c'est-à-dire les bénéficiaires et les acteurs locaux et leurs représentants, dont les collectivités locales.

La décentralisation apparaît donc à la fois comme une réponse au désengagement de l'Etat afin d'assurer le relais par la société civile et comme une réponse à l'échec des projets qui ont été conçus au niveau central sans les bénéficiaires finaux.

## La différenciation des besoins et des demandes

D'autres facteurs jouent également aujourd'hui en faveur de la décentralisation. Notamment les problèmes d'environnement, l'extension du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'extension des situations de conflits ou post-conflits et la différenciation des marchés.

### **Illustration 5 : L'adaptation des politiques à chaque territoire**

Les problèmes d'environnement: le développement industriel et l'intensification de des secteurs se sont faits très souvent au détriment de l'environnement (érosion des sols, pollution des eaux, risques de non reconstitution des stocks de poissons, réduction rapide de la biodiversité, etc.). Si ces problèmes ont été longtemps ignorés, ils prennent aujourd'hui une telle ampleur qu'ils sont devenus pratiquement partout une priorité. Or ces problèmes ne peuvent être traités de manière homogène au niveau central. La situation particulière de chaque territoire (singularité du milieu naturel, des systèmes de production locaux, etc.) implique la conception de solutions spécifiques pour chaque situation régionale ou locale.

L'extension du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale: traditionnellement ces problèmes sont traités par des politiques d'assistance conçues au niveau central et appliquées de manière uniforme sur tout le territoire national (politiques d'assistantat social des Ministères des affaires sociales, distribution de subventions chômage, revenus minima, etc.). L'extension du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale prend aujourd'hui une telle ampleur que de telles politiques sont insuffisantes, voire inadaptées. Là aussi les solutions de création d'emploi, de formation, d'intégration sociale et de lutte contre la pauvreté doivent pouvoir être conçues et mises en place au niveau local en s'appuyant sur les ressources humaines et sociales disponibles au niveau de chaque territoire.

La généralisation de situations conflictuelles ou post-conflictuelles rend là aussi souvent nécessaire une approche décentralisée du problème, notamment par

la mise en œuvre de formes de réconciliation au niveau local complémentaires des programmes de réconciliation négociés à un niveau plus large (niveau national ou transnational).

La différenciation des marchés milite également en faveur d'une politique décentralisée d'appui au développement économique des entreprises, exploitations agricoles ou autres unités de production, de transformation ou de distribution. En effet, tant que le développement industriel et l'intensification agricole ont pour objectif principal de répondre à des besoins de base généralement non satisfaits, la priorité est donnée à la quantité produite et au faible niveau des prix. Ceci permet de mettre en place des formes de production de masse de produits indifférenciés pour lesquelles les politiques de modernisation et d'intensification homogènes et centralisées paraissent bien adaptées. Mais au fur et à mesure que la satisfaction des besoins de base est assurée, les consommateurs deviennent plus exigeants et ne satisfont plus de produits toujours identiques et anonymes. La diversité, la qualité et la liaison avec l'origine du produit deviennent des critères de choix à coté du prix, ce qui suppose de nouvelles formes d'organisation de la production s'appuyant sur la revitalisation des spécificités locales. Les politiques de soutien à la production doivent alors être repensées pour donner la priorité à la valorisation des ressources locales (naturelles, culturelles, humaines), ce qui suppose là aussi une démarche décentralisée de conception au niveau local. Ceci concerne non seulement les produits mais également les services, tels que le tourisme. Bien que cette évolution touche avant tout les pays riches, les marchés différenciés de ces pays peuvent ouvrir des perspectives nouvelles pour les pays du sud, comme par exemple dans le tourisme ou le développement culturel.

Toutes ces raisons militent en faveur d'une différenciation des services offerts par les Etats, permettant une adaptation en fonction de chaque contexte local ou régional. Il est donc de moins en moins possible pour les Etats de s'en tenir à la conception de services homogènes décidés au niveau central et appliqués de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national.

### **La montée des organisations de la société civile**

Enfin un troisième ensemble de raisons qui mettent la décentralisation à l'ordre du jour sont la montée des organisations de la société civile (ONG, associations locales, associations professionnelles, association ou agences de développement local, etc.). Les organisations de la société civile ne sont pas une nouveauté dans la mesure où la société s'est de tous temps structurée par elle-même au niveau local, et les formes d'organisation locale étaient naturellement préexistantes à la formation des Etats. Il s'agissait alors d'organisations remplissant diverses fonctions au niveau local (échanges - de travail, d'autres biens -, sécurité et solidarité, gestion des affaires courantes, etc.).

Avec le développement des formes centralisées de pouvoir (Etatiques ou non) et notamment avec le développement de la société industrielle et des Etats centralisés, les organisations de la société civile traditionnelles ont eu tendance à disparaître au niveau local, l'Etat assurant pratiquement toutes les fonctions de la vie sociale (ce que l'on appelle l' "Etat providence"), à l'exception toutefois des pays en voie de développement où les organisations traditionnelles locales sont souvent encore fortement présentes. D'autres types d'organisations ont alors commencé à émerger, au niveau des entreprises et au niveau national (syndicats, partis politiques, associations de consommateurs, organisations professionnelles, etc.) qui avaient souvent plus une fonction de "lobbying" et de pression sur les décisions prises, notamment au niveau central.

Or depuis une trentaine d'années on assiste à une montée en puissance d'organisations de la société civile d'un autre type, se donnant pour objectif de résoudre des problèmes que l'Etat n'est plus en mesure d'assumer. Les problèmes précités (environnement, chômage, conflits, etc.) en sont des exemples autour desquels elles se sont constituées, d'abord au niveau local, puis à un niveau chaque fois plus large, dans l'objectif d'apporter des réponses sur des champs d'action essentiels sur lesquels l'Etat n'était plus en mesure de donner des réponses satisfaisantes. Aujourd'hui donc les conditions sont souvent déjà largement créées pour assurer un relais des fonctions de l'Etat par la propre société civile.

### Typologie des trajectoires de décentralisation

Les cas de figure suivants ont été identifiés à la suite de l'analyse des études de cas :

- Les pays où le processus de la décentralisation est inachevé (Niger, Cameroun, Burkina Faso).
- Les pays où la décentralisation est de plus en plus effective (Sénégal, Cap Vert).

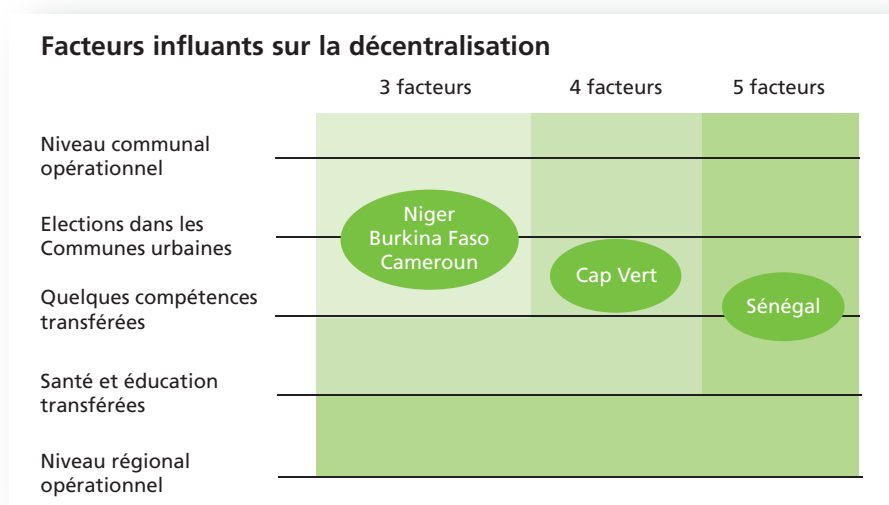
La typologie se base sur l'identification de facteurs communs et des facteurs de différenciation.

Facteurs communs :

- Tous les cinq pays (sauf le Cap Vert) ont des lois sur la décentralisation qui prévoient deux niveaux (Communes urbaines, Communes rurales).
- Tous les cinq pays organisent des élections à suffrage universel à tous les niveaux sauf au Burkina Faso pour les communes rurales.
- Tous les cinq pays ont transférés des compétences dans plusieurs secteurs.

Facteurs de différenciation :

- Le niveau de la Région n'existe qu'au Sénégal.
- Les lois sur la décentralisation du Sénégal et du Cap Vert ont été promulguées avant l'an 2000 ;
- Seulement au Sénégal et au Cap Vert dans les secteurs de la santé et de l'éducation sont les compétences transférées.



## Illustration 6 : Une décentralisation inachevée (Burkina Faso, Cameroun, Niger)

### Burkina Faso

La décentralisation a été prévue par la Constitution de 1991.

Après l'expérience des cinq années de communalisation engagée depuis 1995, **en 1998** le Burkina Faso s'est doté d'un nouvel ordonnancement juridique pour la mise en œuvre de la décentralisation. Cet ordonnancement constitué de quatre lois couramment appelées "Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD)", comprenait quatre (4) textes de lois.

Selon les dispositions de la Loi 055-4004/AL du 22 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales, celles-ci sont créées suivant les critères suivants :

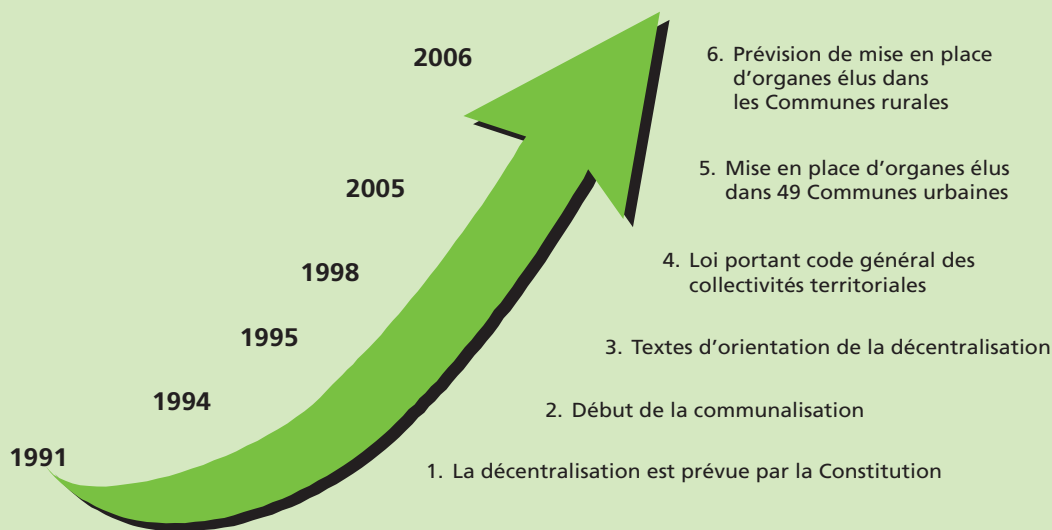
- La région, à partir d'appréciations d'ordre géophysique, culturelles ou économique ou politique;

- La commune urbaine, toute agglomération ayant une population de 25.000 habitants et un budget annuel de 25 millions francs CFA;
- La commune à statut particulier, avec une population d'au moins 200.000 habitants et un budget de 500 millions CFA (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso sont des communes à statut particulier);
- La commune rurale à partir du critère de villages ayant 5.000 habitants et un budget annuel de 5 millions francs CFA.

Le pays compte 49 communes urbaines (33 en 1995 et 49 en 2000); 302 communes rurales; 13 régions.

La mise en place d'organes élus n'est encore effective que dans les 49 communes urbaines. Il est prévu qu'elle aura lieu **en 2006** pour les communes rurales.

### Trajectoire de décentralisation. Le cas du Burkina Faso



### Cameroun

#### La Réforme de 1974

La première réforme communale d'envergure intervient avec la loi 74/23 du 5 décembre 1974 portant une organisation communale. Le but assigné à cette loi par 14 ans après l'indépendance est d'harmoniser le régime colonial français et britannique sur l'ensemble du territoire national. La commune rurale ou urbaine et dotée dans les deux cas des organes dirigeants avec des compétences bien définies. Le Conseil municipal, organe délibérant la commune, est composé des conseillers municipaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct et secret. Toutefois, l'article 58 instaure le concept d'administrateur municipal nommé par acte de l'autorité de tutelle, et généralement confié à l'autorité

administrative d'où l'avènement des Sous-préfets/maires. Cette loi, à l'origine prometteuse de plus de démocratie locale; affirme la volonté du pouvoir central de contrôler la commune.

Les dispositions de la loi n 92/002 du 14 Août **1992** fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux soumet l'exécutif des communes rurales au régime de l'élection, supprimant les administrateurs maires tout en précisant en son article 10 que les gouverneurs, les secrétaires généraux de provinces, les préfets, les sous-préfets, les chefs de districts et leurs adjoints ne peuvent exercer le mandat de conseiller municipal ou de maire dans le ressort de leur circonscription administrative pendant l'exercice de leurs fonctions.

Sur un autre plan, la suppression de l'impôt forfaitaire

collecté par l'Etat et son remplacement par l'impôt libérateur directement versé dans les caisses de la commune conforte les finances communales. De même que le décret n 94/232 du 5 décembre **1994** précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux donnera plus d'autonomie financière aux communes en abolissant le principe d'unicité des caisses qui combinait les caisses de la commune à celles de l'état. Désormais, l'article 11 du décret susvisé instruit au comptable l'utilisation des recettes communales uniquement pour les besoins de celle-ci et non pas pour l'Etat.

Le 18 janvier **1996** est publié le décret de promulgation de la loi portant révision de la constitution de 1972. Sur le front de l'administration du territoire, la décentralisation obtient un statut constitutionnel. Les 10 provinces sont transformées en régions et le terme collectivité territoriale décentralisée est utilisé pour désigner la commune comme une seule et même réalité. Au lendemain de la réforme constitutionnelle, les organes de l'Etat vont s'adapter au nouvel environnement : la Direction des Collectivités Publiques Locales du Ministère de l'administration territoriale devient la Direction des collectivités territoriales décentralisées avec des missions adaptées au nouveau contexte. Plus tard, notamment par l'entremise du Décret du Président de la République n°2002/216 du 24 août 2002 portant réorganisation du Gouvernement, le

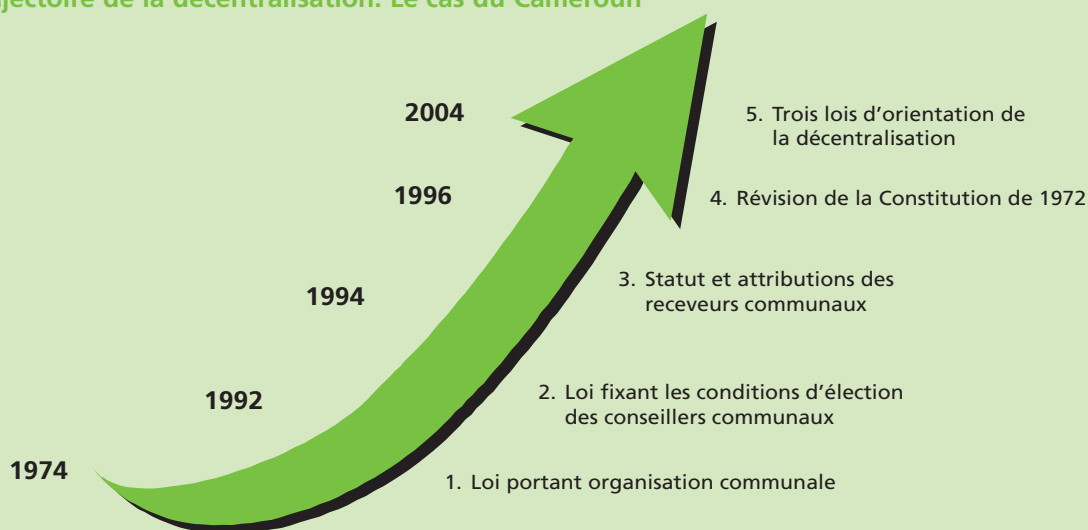
Ministère suscité devient le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation avec un Ministre Délégué exclusivement chargé des Collectivités Territoriales. Le Département ministériel se voit ainsi confier dans ses missions, la préparation du dispositif législatif en matière de décentralisation. Les projets des textes préparés dans ce cadre, seront transmis dans les délais impartis au Président de la République qui dispose avec le Parlement de l'initiative des lois.

On attendra tout de même huit années après la promulgation de la loi de réforme constitutionnelle qui introduit une nouvelle donne en matière de décentralisation pour voir enfin les lois y relatives promulguées les 22 juillet **2004**.

Les trois lois du 22 juin 2004 relatives à l'orientation de la décentralisation, aux règles applicables aux communes et la loi sur la région illustrent la volonté des pouvoirs publics d'approfondir le processus de décentralisation en organisant davantage le fonctionnement des CTD; Dans ce contexte, d'importantes innovations ont été apportées par le législateur par rapport à la loi de 1974 et à celle de 1987 portant création des communautés urbaines.

On compte au Cameroun deux association d'élus: l'Union des Communes et Villes du Cameroun (UCVC) et l'Association des maires des communes et villes du Cameroun (ACVC).

### Trajectoire de la décentralisation. Le cas du Cameroun



### Niger

Les principaux textes de base adoptés **en 2001 et 2002** réfèrent notamment à : (1) la loi 2001-23 du 10 août 2001 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales, (2) la loi 2002-12 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que leurs compétences et leurs ressources, (2) la loi 2002-13 du 11 juin 2002 portant transfert de compétences aux régions, départements et

communes, la loi 2002-17 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, départements et communes, auxquels il faudra ajouter les dispositions des articles 126 et 127 de la Constitution du Niger.

Les trois niveaux de collectivités territoriales créées à savoir (régions, départements et communes) jouissent de la personnalité morale et d'une autonomie financière dont le législateur a voulu créer les conditions de garantie à travers la définition d'un cadre budgétaire construit autour de cinq principales sources de

financement que sont : (1) la fiscalité propre des collectivités territoriales ; (2) la fiscalité d'État concédée aux collectivités ; (3) les revenus et les produits d'aliénation du patrimoine et du portefeuille; (4) les emprunts; (5) les subventions de l'État, fonds de concours et les aides. La Loi 2002-17 qui détermine le régime financier des collectivités territoriales donne une liste exhaustive et impressionnante des impôts et taxes constituant les ressources potentielles des régions, départements et communes.

Cependant, en dépit de sa consistance et de sa pertinence apparentes, ce dispositif financier n'en est pas moins pourtant une source d'inquiétude et de préoccupation quant à sa capacité à garantir l'autonomie réelle des collectivités territoriales, notamment au regard du degré d'indigence matérielle de la plupart des communes rurales et de la place qu'il fait à l'État dans son mécanisme de financement. Dans les faits, les possibilités de mobilisation financières au niveau local seront très étroites dans un contexte d'extrême pauvreté rurale, mais aussi des réflexes de re-centralisation financière et fiscale peuvent être observés notamment par rapport à la fiscalité concédée.

En tout état de cause, l'autonomie des collectivités territoriales, particulièrement celles évoluant en milieu rural, sera relative et relationnelle, et aura certainement besoin d'un fort soutien des partenaires locaux et extérieurs. Du point de vue institutionnel, ce schéma retient trois paliers de décentralisation et donc de responsabilisation des populations au niveau des régions, départements et communes qui, en tant que collectivités territoriales seront désormais gérées par des organes délibérants et exécutifs composés de membres démocratiquement élus au suffrage universel, mais également trois échelons de déconcentration (région, département et arrondissement) au niveau desquels l'État restera très présent aux côtés des populations d'abord à travers ses représentants nommés (gouverneur

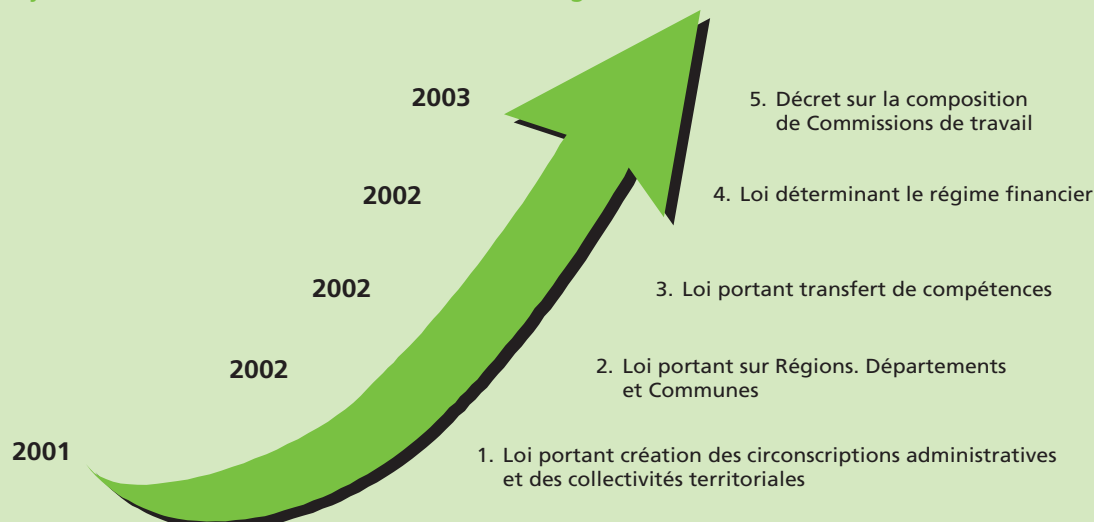
de région, préfet et sous-préfet) et ensuite par le canal des différents services déconcentrés.

Ainsi, en tant qu'organes délibérants, les conseils régionaux, départementaux et communaux avec à leurs têtes les exécutifs (présidents des conseils) sont désormais investis des responsabilités en matière de développement régional et local. A cet effet la loi leur confère d'importants pouvoirs notamment à travers la clause de compétence générale que nous évoquons tantôt et au terme de laquelle, la région, le département et la commune, à travers leurs organes délibérants, peuvent se saisir de toutes questions d'intérêt de leurs niveaux respectifs et les traiter, tant qu'une loi ne leur fait pas expressément interdiction. En outre, le législateur crée un relationnel entre les élus régionaux, départementaux et municipaux d'une part, et les représentants de l'État (gouverneurs, préfets et sous-préfets) d'autre part, en confiant à ces derniers un pouvoir de contrôle de tutelle et d'assistance à l'égard des premiers.

A ce titre les gouverneurs, préfets et sous-préfets exercent un contrôle a posteriori afin de s'assurer de la légalité et non pas de l'opportunité des actes posés par les collectivités régionales, départementales et communales. Également ils ont le devoir d'assistance à l'égard de ces dernières en cas de nécessité à travers un mécanisme de subvention et d'appui conseil. A cet effet du reste, la loi donne la possibilité aux collectivités territoriales d'adresser des requêtes aux représentants de l'État, et d'accéder aux services techniques déconcentrés de l'État dans le cadre de la mise en œuvre de leurs programmes de développement, à travers un mécanisme de convention signée entre l'autorité décentralisée et le représentant de l'État compétent.

Toujours dans la perspective du développement régional et local, la loi crée les conditions d'une dynamique d'ensemble en donnant la possibilité aux collectivités territoriales, à travers leurs organes délibérants, de créer des cadres de concertation avec l'ensemble des acteurs

### Trajectoire de la décentralisation. La cas du Niger



intervenant sur la scène locale. Dans le même esprit, "les conseils de deux ou plusieurs régions, départements ou communes peuvent décider d'associer les collectivités qu'ils gèrent en vue de la réalisation d'œuvres ou services d'utilité inter-régionale, inter-départementale ou inter-communale" (loi 2002-12). En outre les conseils régionaux, départementaux et municipaux peuvent créer des commissions de travail en leur sein pour traiter des domaines suivants : (1) affaires financières, (2) affaires sociales, culturelles et sportives, (3) développement rural et environnement, (4) affaires économiques, (5) affaires

générales, institutionnelles et coopération. Ces commissions peuvent associer à leurs travaux toute personne qu'elles jugent utile de consulter (Décret 2003-177 du 18 juillet 2003).

Cependant, l'essentiel de ce dispositif reste théorique dans la mesure où, seul le niveau communal est actuellement opérationnel en terme de décentralisation, les collectivités régionales et départementales étant mises en veilleuse en cette phase de démarrage du processus.

## Illustration 7 : une décentralisation de plus en plus effective (Sénégal, Cap Vert)

### Sénégal

Héritier d'une longue tradition de décentralisation, le Sénégal a toujours poursuivi cette politique après son accession à la souveraineté internationale selon des schémas variés tenant compte de la géopolitique nationale du moment et aux aspirations profondes des populations à beaucoup plus de participation à la gestion de leur localité.

Certes, à l'instar des pays nouvellement indépendants soucieux d'édifier un Etat fort capable d'assurer la cohésion sociale et l'unité nationale, le Sénégal a opté pour une concentration des pouvoirs qui s'est d'ailleurs accentuées au sortir de la crise de 1962 entre le Président de la République et le Président du Conseil d'alors.

Cependant à cette concentration du pouvoir exécutif s'est toujours ajoutée une dose de déconcentration ayant comme support une décentralisation qui a vu récemment un de ses aspects importants consacré, en l'occurrence la régionalisation dont l'avènement est le fruit d'une longue évolution :

**En 1960**, le statut de la commune de plein exercice qui régissait les quatre communes de Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar est étendu aux vingt neuf communes mixtes qui existaient ;

**En 1966**, fut promulguées la loi n°66-64 du 30 Juin 1966 portant code de l'administration communale et réunissant en un texte unique de référence, les différents textes qui régissaient les institutions municipales à savoir : communes de plein exercice, communes de moyen exercice, communes mixtes de premier, deuxième et troisième degré ;

**En 1972**, furent promulguées une série de lois :

- la loi 72-25 du 19 avril 1972 crée les communautés rurales et confie leur gestion du budget aux sous-préfets ;

**En 1990**, l'attribution des pouvoirs aux maires a été engagée par des textes législatifs :

- la loi 90-35 du 8 octobre 1990 modifie le code de l'administration communale et verse les communes à statut spécial dans le droit commun ;

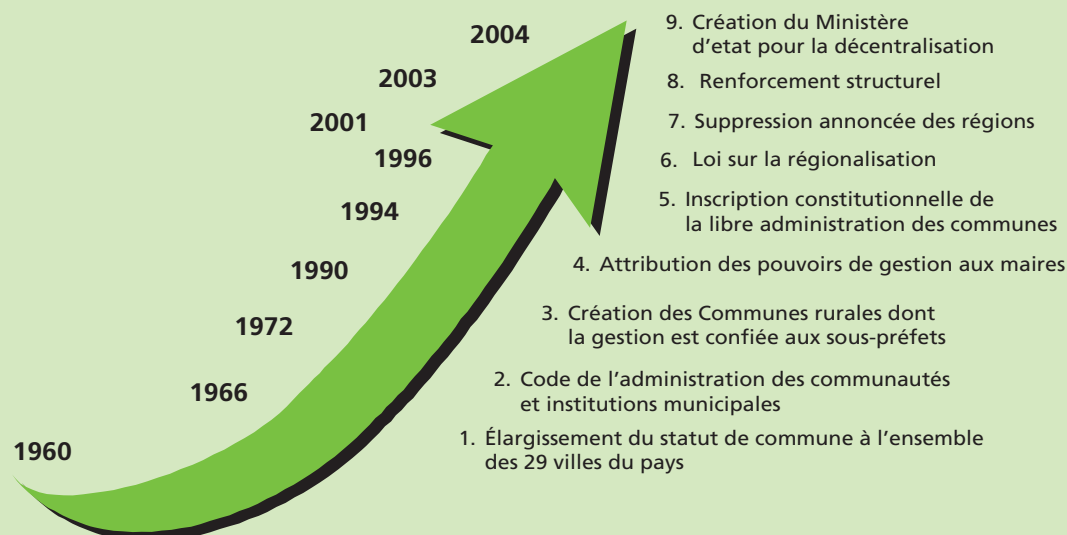
- la loi 90-37 du 8 octobre 1990 dessaisit les sous-préfets du pouvoir de gestion des communautés rurales, l'attribue aux Présidents de Conseil Rural et supprime les fonctions d'administrateurs municipaux dépositaires des pouvoirs de gestion dans les communes à statut spécial au profit des Maires.

**En 1992**, a lieu l'inscription constitutionnelle de la libre administration des communes à la suite de l'annonce faite par le Chef de l'Etat en 1992 d'une réforme institutionnelle de la région : la constitution a été révisée en 1994 et le titre VI relatif aux collectivités locales y a été inséré ; et le principe de la libre administration des collectivités locales a été par la même occasion érigé en principe constitutionnel (loi 94-55 du 13 juin 1994 portant révision de la constitution).

**En 1996**, la loi sur la régionalisation est votée par l'Assemblée Nationale, au cours de sa séance plénière du 5 février 1996. Un train de textes constituant le dispositif juridique de la régionalisation a été adopté à l'unanimité de ses différentes sensibilités politiques. Il s'agit de :

- la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant le code des collectivités locales (CCL) avec la création d'un nouvel ordre de collectivités locales intermédiaires entre l'Etat et les collectivités de base que sont la commune et la communauté rurale ;
- la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Les compétences transférées sont au nombre de neuf:
  - Les domaines
  - L'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
  - La santé, la population et l'action sociale ;
  - La jeunesse, le sport et les loisirs ;
  - La culture ;
  - L'éducation ;
  - La planification ;
  - L'aménagement du territoire ;
  - L'urbanisme et l'habitat.

## Trajectoire de la décentralisation. La cas du Sénégal



- la loi 96-09 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville ;
- la loi 96-10 du 22 mars modifiant la loi 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale ;
- la loi 96-11 du 22 mars 1996 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions.

A la lumière de cette nouvelle loi, le Sénégal compte trois ordres de collectivités locales : la région, la commune et la communauté rurale.

**En 2002**, le décret 2002-166 fixant le ressort territorial et le chef-lieu des régions et des départements érige Matam en une entité régionale, certaines localités en départements et réaménage les limites administratives issues de la réforme de 1984. Cela participe à l'option du Sénégal d'instaurer une administration efficace et proche des citoyens.

### Cap Vert

Le Cap Vert a pris son indépendance le 5 juillet **1975**, dirigé par le PAIGC (Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée et du Cap Vert).

Après six années d'expérience fédérative avec la Guinée Bissau, **en 1981** a eu lieu, à ce dernier, un coup d'état militaire qui a fini par provoquer la séparation politique de ces deux nations et la conséquente création du PAICV (Partie Africain pour l'Indépendance du Cap Vert).

Le gouvernement du PAICV durant l'ère de parti unique (1981-1990) a tout de suite remarqué que la dispersion des îles et le manque de ressources humaines, techniques et financières exigeait une structure administrative

La loi 2004-12 du 6 février **2004** portant la réforme fiscale met l'accent sur la contribution globale unique (CGU).

2004: création du Ministère des collectivités locales et de la décentralisation.

Le Sénégal compte trois associations d'élus :

1. Association des présidents de région ;
2. Association des maires du Sénégal ;
3. Associations des conseillers ruraux du Sénégal

Ces trois associations se sont regroupées en une union: Union des Associations d'élus locaux.

L'Etat dote les Collectivités locales de fonds : le fonds de dotation de la décentralisation, le fonds d'équipement des collectivités locales et l'appui budgétaire des bailleurs de fonds.

chaque fois plus proche des populations et sur la base de la participation populaire, d'ailleurs la fameuse et connue thèse sur la participation populaire affirmait déjà que celle-ci était la composante fondamentale de la démocratie nationale révolutionnaire, où l'engagement croissant des masses populaire reflètent sur le consensus général dans les décisions prises. Dans ce contexte, l'Etat devra cesser d'intervenir dans des déterminants secteurs qui leur sont résumés transférant certes fonctions aux citoyens organisés en collectivités.

Institutionnellement le pouvoir central était, représenté au niveau des îles par des délégués de Gouvernement qui avaient la responsabilité de faire la liaison directe entre le Gouvernement avec les bases populaires entre autres



de nature politique, administrative et de gestion. D'autre part, au niveau régional et local le pouvoir était exercé fondamentalement par :

- Conseils délibératifs
- Commissions de voisinages.

Le concept de région ne s'applique pas au Cap Vert. Il n'a pas été objet de réflexion au niveau institutionnel.

Les commissions de voisinages exerçaient un rôle de majeur rapprochement des communautés et devaient représenter une vraie participation populaire. Pour ces caractéristiques elle était considérée l'organe local du pouvoir avec plus de capacité pour promouvoir la participation populaire. Son domaine d'intervention était vaste et couvrait presque tous les secteurs d'activités. Elles étaient chargées, prioritairement de veiller, au niveau local, pour la santé publique, approvisionnement, action et animation sociale, entre autres domaines importants, orientant la vie local et dans celle-ci faisant participer la population. Les communautés de Pêches et leurs activités économiques et civiques se trouvaient ainsi engagées au sein des commissions de voisinages. Leurs préoccupations étaient discutées avec ces commissions qui après se chargeaient de les transmettre aux instances supérieures de décision. D'autre part, les Conseils délibératifs sont une forme transitoire de gestion de Communes.

Les membres de ces organes du pouvoir local devaient être élus par suffrage direct, avec un nombre de candidats qui permet aux citoyens de choisir leurs représentants parmi les meilleurs. Les candidats pourraient être représentés par le Parti et les organisations de masse et par le collectif de travailleurs.

Avec la réalisation des premières élections libres et démocratiques dans le Pays la structure administrative ci-dessus a chuté et a été initié l'ère de l'administration autarchique.

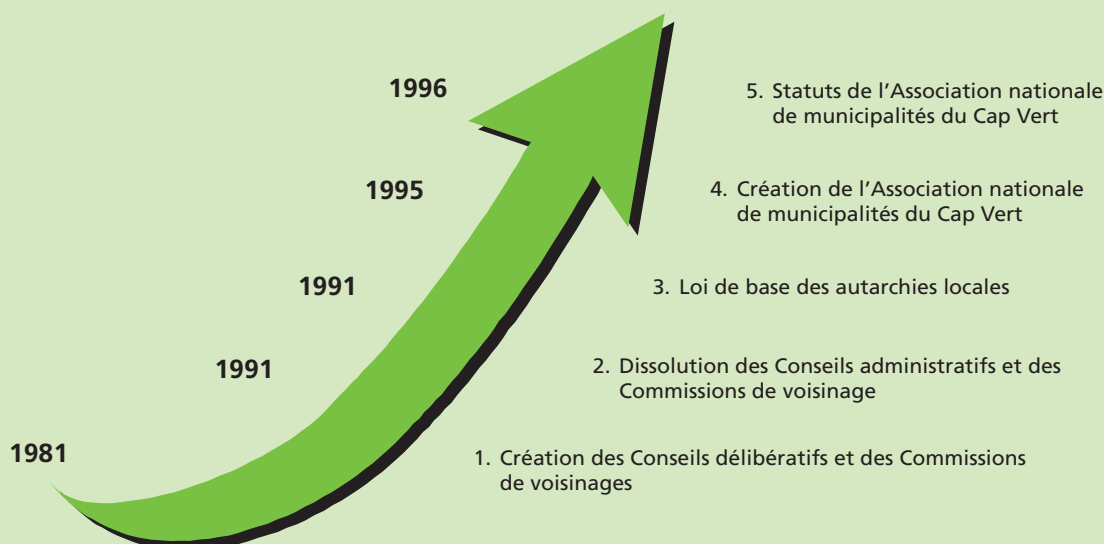
Suite à l'ouverture politique effectuée en 1990, par le parti unique, à l'époque, **en 1991** se sont réalisées les premières élections démocratiques libres dans le pays, qui ont été vaincues par le MPD (Mouvement pour la Démocratie).

**En 1991** est publiée la loi de base des autarchies locales suivie des premières élections autarchiques, à cette même année, donnant ainsi le démarrage du processus de décentralisation avec l'élection de 17 maires couvrant les 17 municipalités des neuf îles habitées du Pays. La décentralisation politique donnait des pas firmes et chaque fois plus consolidés. Les municipalités entreprenaient ainsi son parcours dans la définition de politiques pour le pouvoir local et donnant son avis sur tous les dossiers concernant les matières d'incidence.

Le 22 septembre **1995** a été créée l'Association Nationale des Municipalités du Cap Vert (ANMCV) qui est, sans aucun doute, un des principaux acteurs de la consolidation du processus de décentralisation au Cap Vert. L'ANMCV est une organisation de base associative et de droit public ayant pour but de promouvoir, défendre, représenter et dignifier le Pouvoir Local, conforme leurs statuts publiés en août 1996. Son mandat 2004-2008 fixe sept domaines prioritaires tels que:

1. Finances locales ;
2. Développement local et bonne gouvernance ;
3. Décentralisation, réforme et développement institutionnel des municipalités ;
4. Modernisation de la gestion municipale ;
5. Coopération décentralisée ;
6. Environnement ;
7. Surveillance et sécurité.

### Trajectoire de la décentralisation. La cas du Cap Vert



### La décentralisation ne doit pas devenir un nouveau dogme

Si l'évolution du contexte semble aujourd'hui militer à tous les niveaux en faveur de la décentralisation, celle-ci ne doit pas être transformée en solution universelle et encore moins en dogme.

Ce rapide tour d'horizon historique a contribué à montrer comment centralisation et décentralisation sont deux tendances opposées qui sont plus ou moins pertinentes suivant l'évolution des situations et des besoins. Aujourd'hui il apparaît assez clairement que la décentralisation devient une approche plus pertinente à de nombreux points de vue. Toutefois il est essentiel de garder la capacité de toujours bien en peser les avantages et inconvénients pour faire les meilleurs choix. Ceci d'autant plus vrai que plus qu'un principe général, la décentralisation est avant tout un processus qui se met en place plus ou moins rapidement, de manière diversifiée suivant les contextes et les situations particulières et qui demande du temps et beaucoup de génie.

En d'autres termes le choix entre centralisation et décentralisation n'est pas une question idéologique, mais une question logique. Il est vrai que les processus de décentralisation mettent en jeu des questions de pouvoir, bousculent certaines habitudes et règles du jeu. Mais bien souvent les responsables politiques ou fonctionnaires qui ont le sentiment qu'ils vont perdre une parcelle de pouvoir avec la décentralisation réagissent de manière négative par manque de capacité à voir ce qu'ils vont gagner en contrepartie, et qui est souvent objectivement plus attrayant.

Pour dépassionner et dépersonnaliser le débat, il est donc essentiel d'analyser en détails les enjeux institutionnels et identifier les aspects positifs comme les risques de la décentralisation.

## D. Les structures décentralisées régionales et locales dans les cinq pays

### Illustration 8 : Les régions

#### Burkina Faso

En 1991, 13 Régions ont été prévues par la Constitution.

C'est en 1998 que le Burkina Faso, fort de l'expérience des cinq années de communalisation engagée depuis 1993, s'est doté d'un nouvel ordonnancement juridique pour la mise en œuvre de la décentralisation. Cet ordonnancement constitué de quatre lois couramment appelées "**Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD)**", comprenait quatre (4) textes de lois.

On retiendra cependant que pour tenir compte des réalités nationales et accroître les chances de succès de la mise en œuvre du processus de décentralisation, les TOD ont subi successivement une série de relectures et de modifications en 2001, 2003 et 2004/2005 qui ont finalement abouti à l'élaboration et l'adoption du **Code Général des Collectivités Locales**.

Ce Code énonce entre autres les principes fondamentaux suivants :

- La décentralisation est adoptée comme l'axe fondamental d'impulsion du développement et de la démocratie ;
- La création de deux niveaux de décentralisation que sont la commune et la région ;
- La progressivité est observée à travers la création, la mise en place des organes de gestion, le transfert des compétences aux collectivités locales en fonction de l'adhésion des acteurs, des capacités de gestion des populations et des moyens de mise en œuvre de l'Etat ;
- La subsidiarité du fait que l'action des collectivités locales de base ou des collectivités intermédiaires (communes et région) doit être primordiale dans les domaines touchant au plus près chaque niveau de collectivité alors que l'Etat, en dehors des domaines qui lui sont réservés, intervient en appui aux collectivités territoriales ;

- L'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration avec la création des régions administratives ;
- Le devoir d'assistance de l'État qui veut que la décentralisation ne se fasse pas à la décharge totale de l'État, ni contre l'État, mais avec l'État qui doit s'organiser convenablement pour assurer l'appui technique et l'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs efforts de développement ;
- Enfin le respect de l'unité de l'État car la décentralisation s'opère dans le cadre d'un État unitaire.

#### Cameroun

Il importe de noter à ce niveau qu'il faudra encore du temps pour mettre en œuvre les trois lois de la décentralisation promulguées en juillet 2004. Les transferts prévus se feront progressivement. Une première étape portera sur l'échelon de la commune, les régions seront érigées plus tard. La mise en place des organes de suivi de la décentralisation n'est toujours pas effective, notamment le Conseil national de la décentralisation et le comité Interministériel des services locaux. S'agissant principalement du rôle de la région entre les instances centrales et locales, nous notons qu'il n'existe aucune relation de tutelle entre la région et les communes. Le système proposé est clair, ordonné et respecte le principe de subsidiarité, autrement dit l'exercice d'une compétence à l'échelon territorial indiqué. Prenons l'exemple de la promotion de langues nationales exercée par la région et de l'Etat civil au niveau de la commune. Dans les lois de la décentralisation, si l'Etat exerce un contrôle à travers ses représentants, le citoyen camerounais sait clairement quels services relèvent de l'Etat, lesquels relèvent de la région ou de la commune.

Les rapports entre la région et la commune sont également ceux de complémentarité et de coopération. A titre d'illustration, pour les projets d'intérêt local initiés sur le domaine

public maritime ou fluvial par les personnes physiques, les collectivités territoriales décentralisées ou toute autre personne morale, il est requis l'autorisation du Conseil régional après avis de la commune où se situe le projet. De même que la commune est tenue de requérir, lorsque les zones du domaine public maritime ou fluvial sont dépourvues de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'Etat, l'autorisation du Conseil régional par délibération, pour les projets d'intérêt local initiés sur le domaine public maritime ou fluvial.

La mise en place des Organes de suivi de la décentralisation en 2005 suivie des études préalables à l'organisation des transferts permet d'envisager les premiers transferts en 2007, année de renouvellement des prochains conseils municipaux et probablement de mise en place des premiers conseils régionaux.

En ce qui concerne le Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales, le décret du 4 mai 2005 ne vient pas consacrer le transfert de compétences aux communes et encore moins aux régions qui n'existent pas encore. Bien plus, il renforce son efficacité en le restructurant aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré où il existe des services de Pêches au niveau provincial, départemental, d'arrondissement et même au niveau des sites de production (Centres de Pêche et Postes de Contrôle de Pêche). Il importe de souligner que le Gouvernement camerounais sera amené à revoir l'organigramme du Ministère des pêches lorsque les transferts de compétences aux communes et aux régions seront effectifs (probablement en 2007 lorsque les études seront terminées).

## Sénégal

Le processus de régionalisation est de plus en plus effectif au Sénégal.

En 1996, la loi sur la régionalisation est votée par l'Assemblée Nationale, au cours de sa séance plénière du 5 février 1996. Un train de textes constituant le dispositif juridique de la régionalisation a été adopté à l'unanimité de ses différentes sensibilités politiques. Il s'agit de :

- la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales (CCL) avec la création d'un nouvel ordre de collectivités locales intermédiaires entre l'Etat et les collectivités de base que sont la commune et la communauté rurale ;

- la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Les compétences transférées sont au nombre de neuf :

- les Domaines
- l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- la santé, la population et l'action sociale ;
- la jeunesse, le sport et les loisirs ;
- la culture ;
- l'éducation ;
- la planification ;
- l'aménagement du territoire ;
- l'urbanisme et l'habitat.

- la loi 96-09 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville ;

- la loi 96-10 du 22 mars modifiant la loi 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale ;

- la loi 96-11 du 22 mars 1996 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions.

A la lumière de cette nouvelle loi, le Sénégal compte trois ordres de collectivités locales : la région, la commune et la communauté rurale.

En 2002, le décret 2002-166 fixant le ressort territorial et le chef-lieu des régions et des départements érige Matam en une entité régionale, certaines localités en départements et réaménage les limites administratives issues de la réforme de 1984.

La loi 2004-12 du 6 février 2004 portant la réforme fiscale met l'accent sur la contribution globale unique (CGU) et promulgue la création du Ministère des collectivités locales et de la décentralisation.

## Illustration 9 : Les Communes

Les deux facteurs communs suivants ont été identifiés.

- Tous les cinq pays (sauf le Cap Vert) ont des lois sur la décentralisation qui prévoient deux niveaux (Communes urbaines, Communes rurales).
- Tous les cinq pays organisent des élections à suffrage universel à tous les niveaux sauf au Burkina Faso pour les communes rurales.

### Burkina Faso

Depuis la mise en place des organes de gestion en 1995, les communes ont d'office assumé certaines compétences ne demandant pas la prise de textes spécifiques ou de transfert de ressources.

Mais le transfert des compétences tel que programmé par les Textes d'Orientation de la Décentralisation en 1998, n'a pas été réalisé. En 2003, le délai légal fixé pour le transfert des compétences et des ressources était arrivé à son terme sans que les pré-requis aux transferts n'aient été résolus, notamment la question de l'évaluation des charges liées aux compétences à transférer, les délégations de compétences par les administrations centrales aux représentants de l'Etat et aux responsables des services déconcentrés, etc.

Avec le code général des collectivités territoriales, les nouvelles échéances sont fixées au 31 décembre 2005.

### Cameroun

En créant par décret n°77/494 du 7 décembre 1977, le centre de formation pour l'administration municipale (CEFAM), les pouvoirs publics ont contribué de manière déterminante à la formation du personnel en service dans les CTD. Le CEFAM a pour but d'assurer la formation, le perfectionnement et le recyclage :

- des personnels administratifs et techniques des communes, syndicats de commune et établissements communaux ;
- des personnels chargés de l'Etat civil.

Le Centre peut organiser des colloques, des séminaires ou des Conférences sur les problèmes communaux.

Autre les programmes de formation régulièrement organisés par le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation à l'intention des élus et techniciens locaux, l'Etat met également à la disposition des communes les fonctionnaires dans les domaines techniques chaque fois qu'elles en font la demande. L'article 19 de la loi d'orientation précise à cet effet que "des fonctionnaires et autres agents de l'Etat peuvent être affectés ou détachés auprès des collectivités, sur demande de celles-ci par le ministre compétent".

L'utilisation des ressources financières et humaines

dénote de la volonté des pouvoirs publics à favoriser une véritable autonomie des communes camerounaises. Le conseil municipal est appelé à établir des objectifs, à analyser des solutions et à définir des stratégies devant orienter le maire (l'ordonnateur des dépenses) pour œuvrer au bien être des populations. En plus, les lois de 2004 viennent accroître la liberté des élus par la suppression du contrôle a priori systématique. Désormais, les élus sont maîtres et responsables de leurs actes. Il est également prévu une amorce de statut de l'élu local dont la prise en charge devient effective et le paiement assuré des préjudices résultant d'accidents survenus dans l'exercice de leur fonction. En ne permettant pas aux élus locaux et aux présidents de régions d'exercer parallèlement deux activités trop exigeantes (Ministre - Maire; Député - Maire; Directeur - Maire;) L'autonomie a été renforcée.

Mais le problème de l'effectivité des communes camerounaises s'est posé ces dernières années. La plupart des communes créées en 1992 et 1996 n'ont pas une véritable existence matérielle (locaux, matériels de travail, personnels...). Les efforts d'investissement jusqu'ici déployés ne semblent pas encore en mesure de combler ce vide.

En effet :

- Le problème des ressources humaines au Cameroun est double et concerne l'absence de statut et le déficit de qualification professionnelle. Ce défaut de statut donne lieu à une gestion irrationnelle des personnels locaux par les autorités. Au plan professionnel, l'une des conséquences de cette absence de statut est l'inexistence d'un profil professionnel pour la fonction de secrétaire général de mairie ;
- La plupart des communes ne disposent pas de personnels qualifiés et le problème pourrait s'aggraver avec la mise en œuvre de la décentralisation régionale. Cependant, il existe plusieurs filières de formation destinées à pallier cette difficulté avec la mise sur pied du Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM) en 1977. Cependant, il importe de noter que la formation se limite aux agents de maîtrise.

Il existe en conclusion un déséquilibre profond entre les ressources et les missions des collectivités décentralisées (les communes).

### Cap Vert

Indépendamment de tous ce qui est dit relativement au développement local, pour plus sérieux que soient les problèmes sociaux et d'autre nature, les principales difficultés des municipalités résident au manque des moyens financiers suffisants pour la réalisation de leur objectif. S'agissant d'une matière qui demande et implique un haut degré de technicité et une organisation

spécifique pour pouvoir être gérée avec le minimum d'efficacité, les difficultés rencontrées sont nombreuses et les causes de la déficiente décentralisation sont les suivantes :

- Non accomplissement de la part du Gouvernement, des engagements assumés avec les municipalités en matière d'assistance et conseils techniques dans le transfert des gestions des impôts municipaux ;
- Démotivation des cadres des finances détachés pour les municipalités et absence d'incitation pour ceux-ci ;
- Ressources humaines municipales sans formation dans le domaine de gestion d'impôts municipaux ;
- Déficience application de la réglementation de l'IUP de la part des municipalités ;
- Inexistence de commission d'évaluation des patrimoines ;
- Inexistence d'un code d'évaluations ;
- Inadéquation des lois des finances locales à la réalité financière et patrimoniale des municipalités ;
- Désactualisation de la loi impôt municipal de circulation de véhicules automobiles.

Les travaux publics constituent un secteur prioritaire pour les municipalités capverdiennes, si l'on considère que la construction d'infrastructure est fondamentale pour l'amélioration des conditions de vie des populations et constitue la base essentielle de développement.

Malgré la législation existante et les protocoles signés entre le département gouvernemental de tutelle des travaux publics et les municipalités consacrer le transfert des ressources humaines des équipements et d'une certaine autonomie pour les autarchies de manière à ce que la décentralisation se réalise, plusieurs contraintes sont apparues, que passons à identifier :

- Non accomplissement de la part du Gouvernement des engagements assumés, dans le cadre des protocoles de transfert ;
- Indéfinition du lien juridique des travailleurs salariés et journaliers du MIT affectés aux mairies municipales ;
- Manque d'évaluation périodique de l'état de la mise en œuvre des protocoles signés dans ce secteur ;
- Manque de rigueur à la surveillance des travaux de la part du Gouvernement, en ce qui concerne l'élaboration des dossiers d'appel d'offres ;
- Absence de transfert de budgets de la part de l'Etat, pour la manutention, conservation, et réhabilitation de routes ;
- Nécessité de révision de la loi de concession de brevet de travaux publics et particuliers, notamment en ce qui concerne l'exigence de célébration de contrat d'ouvrage avec des entreprises ;
- Non fonctionnement et manque de éclaircissement du système du Fonds Routiers ;

## Niger

L'administration territoriale prévoit huit Régions et 36 Départements.

Cependant, l'essentiel de ce dispositif reste théorique dans la mesure où, seul le niveau communal est actuellement opérationnel en terme de décentralisation, les collectivités régionales et départementales étant mises en veilleuse en cette phase de démarrage du processus. En l'absence de la région et du département, le système nigérien de décentralisation s'organise, au stade actuel de sa mise en œuvre, essentiellement au niveau de la commune.

De par sa proximité du citoyen, "elle est chargée d'assurer les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas par leur nature ou par leur importance de l'État, de la région ou du département" (loi 2002-12). Dans sa configuration physique, elle est un regroupement de plusieurs villages et tribus et coïncide au plan territorial avec l'espace des entités coutumières. Cette position de la commune fait d'elle à la fois, un espace de développement local et un lieu d'expression plurielle de la démocratie à la base.

D'autres contraintes sont liées au contexte de démarrage du processus et qui s'expriment en terme de mobilisation de ressources financières, l'insuffisance notoire des ressources humaines propres des collectivités (plusieurs communes notamment celles situées en zones rurales font face à un problème de personnel minimum de démarrage), la faible capacité des élus locaux (dont beaucoup sont analphabètes) à assumer efficacement leurs tâches, l'insuffisance voire l'absence des moyens logistiques au niveau de la plupart des communes rurales posant un réel problème de communication au regard de la grande taille de certaines communes, les relations conflictuelles entre élus municipaux (nouvellement arrivés sur la scène locale), autorités administratives d'État (gouverneurs et préfets) autorités coutumières d'une part, et conflits potentiels entre élus municipaux et organisations communautaires de base (organisations paysannes) mises en place dans le cadre des projets de développement rural. Toutes choses qui reposent avec gravité et urgence la question du renforcement des capacités des acteurs en présence par rapport aux enjeux de la décentralisation et du développement local.

## Sénégal

En 1960, le statut de la commune de plein exercice qui régissait les quatre communes de Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar est étendu aux vingt neuf communes mixtes qui existaient.

En 1966, fut promulguée la loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale et réunissant en un texte unique de référence, les différents textes qui régissaient les institutions municipales à savoir : communes de plein exercice, communes de moyen exercice, communes mixtes de premier, deuxième et troisième degré.

## Quels sont les principaux facteurs d'implication des communautés de pêche (continentale et maritime) dans un processus de décentralisation ?

### E. L'analyse de l'implication des communautés de pêche

Le présent chapitre complète le cadre fourni dans le chapitre précédent, qui montrait comme l'information fournie dans les cinq études de cas a permis d'illustrer, dans chaque pays, la situation de l'implication des communautés de pêche dans les processus de planification et de gestion des ressources halieutiques.

Sur la base de l'analyse des cinq études de cas il a été aussi possible d'identifier, pour l'ensemble des pays analysés :

1. des facteurs (potentialités et contraintes) de l'implication des communautés des pêche dans les processus de planification et gestion des ressources halieutiques ;
2. une typologie de situations qui concernent quelques facteurs particuliers, comme : les rythmes différents de décentralisation, le fonctionnement des communes, le fonctionnement des régions, la nature de l'implication de la tutelle du secteur pêche ;
3. des expériences de développement participatif porteuses d'avenir au niveau des communautés des pêcheurs ;
4. des aspects du rôle présent et futur du PMEDP.

#### Les facteurs de l'implication des communautés de pêche

L'implication des communautés de pêche est liée à une multiplicité de facteurs

Il ressort de l'analyse des études de cas que l'implication des communautés de pêche dans les processus de planification et gestion des ressources halieutiques est fortement influencée par différents facteurs que permettent d'identifier en premier lieu des points communs et des différences entre les cinq pays analysés par les études de cas.

Points communs :

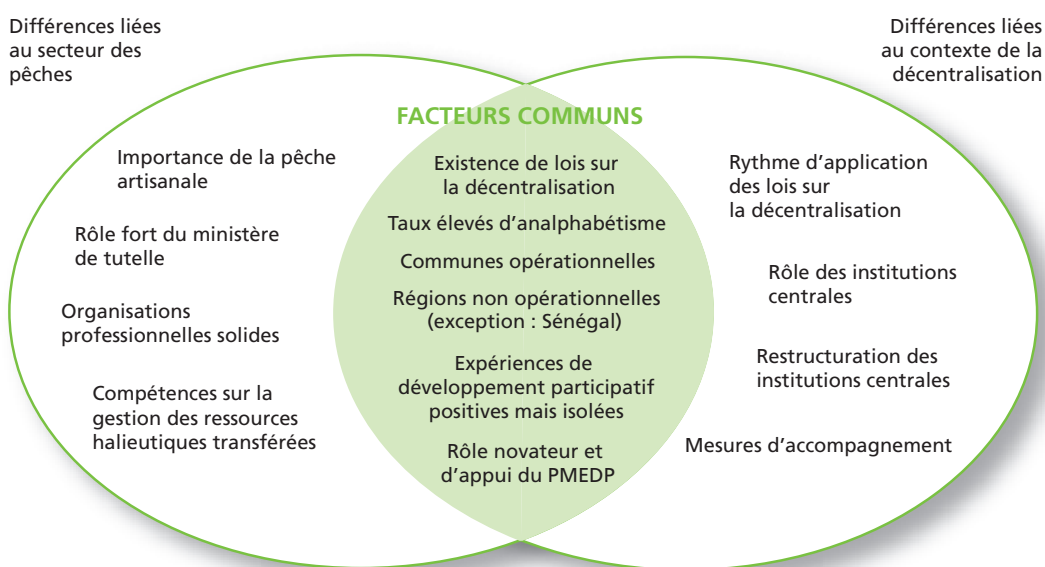
- Existence de lois sur la décentralisation
- Cadre législatif qui prévoit les Communes, les Départements et les Régions comme collectivités territoriale
- Taux élevés d'analphabétisme des communautés de pêche
- Implication progressive des communautés de pêche dans les processus de développement
- Structures communales opérationnelles
- Structures régionales non opérationnelles (exception : Sénégal)
- Les expériences de développement participatif qui sont positives et porteuses d'avenir dans quelques communautés des pêcheurs
- Le rôle novateur et d'appui du PMEDP
- Les expériences sont des expériences exemplaires mais encore isolées
- Existence d'instruments de planification locale
- Aspiration commune à la bonne gouvernance
- Existence de Documents de stratégies / Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
- Existence de documents sur les stratégies de développement du secteur des pêches
- "Voyage" institutionnel du secteur de la pêche (instabilité de l'ancrage institutionnel)

Différences :

- Importance de la pêche artisanale maritime côtière et/ou continentale
- Présence d'organisations socio professionnelles solides (bien structurées et fonctionnelles)

- Rythmes de l'application des lois sur la décentralisation
- Rôle du ministère de tutelle
- Rôles d'autres institutions centrales et déconcentrées
- Restructuration des institutions centrales et déconcentrées
- Mesures d'accompagnement (information, formation, organisation)
- Rôle des collectivités locales : décalage entre le niveau de prise de décisions en matière de gestion des ressources halieutiques (département) et les communautés de pêche (village) - cas du Congo
- Transfert des compétences sur la gestion des ressources halieutiques.

### Les facteurs d'implication des communautés de pêche dans les 5 pays



### La typologie des situations rencontrées

Des détails sur les principaux facteurs cités dans l'encadré sont fournis par l'analyse qui suit.

#### Des rythmes différents de décentralisation

Les cas de figure suivants ont été identifiés à la suite de l'analyse des études de cas :

- Les pays où le processus de la décentralisation est inachevé (Niger, Cameroun, Burkina Faso)
- Les pays où la décentralisation est de plus en plus effective (Sénégal, Cap Vert).

La typologie (voir **les Illustrations 6 et 7**) se base sur l'identification de facteurs communs et des facteurs de différenciation.

#### *Facteurs communs :*

- Tous les cinq pays (sauf le Cap Vert) ont des lois sur la décentralisation qui prévoient deux niveaux (Communes urbaines, Communes rurales)
- Tous les cinq pays organisent des élections à suffrage universel à tous les niveaux sauf au Burkina Faso pour les communes rurales
- Tous les cinq pays ont transférés des compétences dans plusieurs secteurs.

#### *Facteurs de différenciation :*

- Le niveau de la Région n'existe qu'au Sénégal
- Les lois sur la décentralisation du Sénégal et du Cap Vert ont été promulguées avant l'an 2000
- Seulement au Sénégal et au Cap Vert dans les secteurs de la santé et de l'éducation les compétences sont transférées.



Cette typologie s'appuie sur l'ampleur de la décentralisation et pourrait servir de base dans l'ensemble des pays africains concernés par le PMEDP pour l'exploitation des autres analyses visant l'implication des communautés dans les processus de décentralisation.

### Des communes effectives

Dans tous les pays (voir l'**Illustration 9**) il a été observé que : i) les lois sur la décentralisation ont prévu le niveau communal et ii) le transfert de compétences en direction des communes a été réalisé.

Les communes sont effectives dans tous les pays mais leur fonctionnement se heurte à plusieurs contraintes, surtout liées aux ressources financières insuffisantes, au manque de personnel et à la formation insuffisante.

### Une régionalisation non opérationnelle

Des textes législatifs prévoient les Régions comme collectivités territoriales au Burkina Faso, au Cameroun, au Niger et au Sénégal. Mais, à la lumière de l'analyse des études de cas (voir l'**Illustration 8**), il apparaît que c'est seulement au Sénégal que la dimension régionale est opérationnelle (transfert de compétences, personnel, planification, activités de formation).

### Une attention institutionnelle au secteur de la pêche variée

Les cas de figure suivants ont été identifiés à la suite de l'analyse des études de cas :

- L'importance accordée à la pêche dans le paysage institutionnel (Cameroun, Cap Vert, Sénégal).
- Une attention tardive en faveur de la pêche (Niger).
- Des compétences partagées entre ministères (Burkina Faso).

La typologie (voir les **Illustrations 18, 19, 20**) s'appuie sur la nature de l'implication de la tutelle du secteur pêche et pourrait servir de base dans l'ensemble des pays africains concernés par le projet pour l'exploitation des autres analyses visant l'implication des communautés dans les processus de décentralisation.

### Le PMEDP et son imbrication face aux enjeux analysés

Dans la majorité des pays participants au PMEDP, ce dernier apporte un appui dans le cadre des processus de planification et de gestion locale participative au niveau de sites/zones spécifiques, en s'appuyant sur l'Approche des Moyens d'Existence Durables (AMED) et le Code de Conduite pour une Pêche Responsable (CCPR).

Actions du PMEDP dans les pays participants :

- Formation en AMED (planification participative) pour toutes les parties prenantes
- Diagnostics participatifs des moyens d'existence des communautés de pêche dans des zones données
- Élaboration de Plans d'actions communautaires (PAC) puis financement d'un projet communautaire par le PMEDP et appui à la recherche de partenariats pour le financement des autres composantes du PAC
- Confection et large diffusion du guide d'orientation pour l'élaboration des projets communautaires, largement diffusé.

Les interventions du PMEDP ne sont pas limitées au niveau communautaire; elles concernent également les niveaux méso et macro et les liens entre eux. C'est ainsi que différentes actions ont été menées dans certains pays pour améliorer/orienter les politiques et des mesures d'accompagnement au niveau central. Il s'est agi d'appuyer les pays pour une meilleure visibilité du secteur des pêches dans les politiques publiques notamment les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

- Études de l'impact des Politiques, Institutions et Processus sur les moyens d'existence des communautés de pêche (Sénégal, Congo, Ghana et Niger)
- Élaboration d'un sous-programme sectoriel pêche et aquaculture au Niger dans le cadre de la Stratégie de Développement Rural (SDR) de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
- Évaluation de la contribution économique et sociale de la pêche (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Mali, Mauritanie, Sao Tomé & Príncipe, Sénégal, Tchad) pour une meilleure intégration du secteur dans les DSRP.

### Expérience de surveillance participative en Guinée

L'expérience de surveillance participative a été menée dans le cadre d'un projet communautaire du PMEDP d'une durée de 2 ans (novembre 2000 à décembre 2002), intitulé «Appui aux pêcheurs artisans de Koukoudé, Bongolon et Matakang dans le suivi, le contrôle et la surveillance de la zone réservée à la pêche artisanale maritime en Guinée». Initialement destiné aux pêcheurs des trois localités, le projet n'a finalement été expérimenté que dans les deux premiers sites; Matakang étant abandonné en raison de problèmes de sécurité. L'objectif principal du projet était d'assurer de manière efficace la surveillance de la zone réservée à la pêche artisanale et plus spécifiquement de réduire voire d'empêcher les incursions des chalutiers dans cette zone pour limiter les pertes en matériel, engins de pêche et vies humaines. Les autres objectifs du projet étaient de: (1) favoriser l'augmentation de la production de la pêche artisanale; (2) accroître le revenu des pêcheurs artisans; (3) favoriser la réduction de la pauvreté des pêcheurs artisans; et (4) sauvegarder les ressources dans la zone réservée à la pêche artisanale maritime.

Le projet a permis la formation des pêcheurs informateurs qui ont été équipés en instruments de sécurité en mer, de navigation et de repérage (gilets de sauvetage, radios, GPS). Les pêcheurs formés ont ainsi pu fournir au Centre national de surveillance et de protection des pêches (CNSP), institution nationale chargée de la surveillance, des informations sur la violation par les chalutiers de la zone réservée à la pêche artisanale. L'expérience de surveillance participative a contribué, notamment, à éloigner les chalutiers de la zone de pêche artisanale, à protéger les zones de fraysère, à réduire sensiblement les pertes d'engins et matériel de pêche, à améliorer les revenus des pêcheurs artisans à travers l'augmentation de la production et le développement des activités post captures, à favoriser l'exercice de la pêche artisanale dans la zone réservée et à renforcer les liens entre les agents de surveillance du CNSP et les communautés de pêcheurs.

Les résultats encourageants de cette expérience en terme de collaboration entre les services déconcentrés de l'Etat (bases du CNSP) et les communautés de pêche et d'impact réel sur l'amélioration des moyens d'existence desdites communautés ont conduit à l'organisation, en avril 2003, d'un forum national sur la surveillance participative en zone côtière pour valoriser cette expérience. Ce forum a permis d'explorer les possibilités de pérennisation et d'extension du projet communautaire, et d'analyser les opportunités pour améliorer le dispositif actuel de surveillance des pêches en zone côtière. L'expérience se poursuit dans le cadre du projet pilote "Aménagement participatif en zone côtière" pour son institutionnalisation en Guinée et sa répliquabilité dans les autres pays.

Il apparaît comme porteuse d'avenir pour l'ensemble des pays concernés la proposition suivante de l'étude de cas du Niger sur le repositionnement du Programme :

"Relativement aux interventions des partenaires comme le PMEDP, ce nouveau paysage institutionnel qui se dessine au niveau local invite à un repositionnement auprès des acteurs locaux principalement à l'échelon communal qui est désormais le palier de droit commun et le cadre institutionnel formel de mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Dans ce nouveau contexte donc, les interventions du PMEDP pourront davantage promouvoir l'articulation avec les niveaux communal et infra-communal pour tous leurs aspects opérationnels, et inscrire les appuis stratégiques au niveau des acteurs centraux (État et autres acteurs nationaux)".