

Directive technique

D é c e n t r a l i s a t i o n

1. Importance au regard de la politique de développement

La décentralisation contribue à la mise en place de conditions cadres sur le plan politique et administratif selon le principe de subsidiarité¹. Des structures décentralisées

- peuvent contribuer à réduire la pauvreté en garantissant des services mieux adaptés aux besoins, plus souples, plus novateurs et à moindres coûts que des structures centralisées ;
- offrent, surtout aux populations pauvres (hommes et femmes), des possibilités de participation à la vie politique et peuvent ainsi éviter que la démocratie demeure le projet d'une classe moyenne urbaine (riche) ;
- peuvent contribuer à une meilleure gestion des conflits et donc à préserver la paix, du fait qu'elles offrent des structures et stratégies pertinentes pour le règlement pacifique des conflits et que l'introduction d'un système d'élection à plusieurs niveaux (répartition verticale des pouvoirs) protège la population des effets préjudiciables de confrontations constantes et paralysantes pour l'obtention du pouvoir politique national ;
- font entrave à une redistribution en faveur d'une minorité locale riche en ce sens que les ressources mobilisées au niveau local ne se perdent plus par «captation» vers le haut ;
- offrent en outre la possibilité pour les initiatives d'auto-promotion locales des populations pauvres et leurs activités entrepreneuriales de bénéficier d'une promotion appropriée.

L'impact de la décentralisation en termes de promotion du développement se reflète dans les documents stratégiques du gouvernement fédéral allemand, et en particulier dans les Principes directeurs de la politique de développement du gouvernement fédéral de 1986 (notamment Alinéas 32, 39), dans la Conception de la politique de développement de 1996 (notamment Chap. V et VII), dans le document stratégique du BMZ « Principaux éléments de la lutte contre la pauvreté » (cf. BMZ 1992, Alinéas 4 et 6) ainsi que dans les Stratégies régionales du BMZ. Il faut continuer à voir dans la décentralisation une mesure positive qui vient en particulier appuyer les critères politiques de la coopération allemande que sont, entre autres, la promotion de la participation politique et l'orientation au développement de l'action de l'État.

La décentralisation reçoit aussi une haute priorité dans le débat international concernant le développement, et ce aussi bien parmi les bailleurs de fonds bilatéraux et l'UE que dans les organisations multilatérales (OCDE, PNUD, Banque mondiale). Sa portée fondamentale en tant que principe structurel de la vie politico-administrative sera ancrée dans la « Charte mondiale de l'Autonomie Locale ».

La décentralisation est perçue ici comme le transfert de tâches, de ressources et du pouvoir politique à des niveaux intermédiaires (p.ex. régions) et inférieurs (communes) dans le cadre de relations aussi partenariales que possible entre les différents niveaux administratifs.

¹ Le principe de subsidiarité inclut à la fois une interdiction de privation et une injonction d'assistance : les unités administratives de tutelle ne doivent pas prendre en charge des tâches que des unités de niveau inférieur sont (mieux) à même d'assumer ; les niveaux supérieurs sont tenus d'aider les niveaux inférieurs à développer leur autonomie.

Les projets de décentralisation présentent donc deux particularités :

- ils ont pour objet l'organisation et la conception de ce transfert de responsabilités
- ils visent à réorganiser l'ensemble de l'administration publique d'un pays au regard des objectifs de la décentralisation, sans limitation à des secteurs particuliers.

Vu l'importance de la décentralisation pour l'accomplissement des tâches de l'État (qui peuvent constituer des secteurs de la coopération technique), la décentralisation peut être un tremplin pour la conception de programmes et la formulation de stratégies d'action prioritaires.

Une distinction s'impose entre la décentralisation au sens évoqué plus haut et le transfert de tâches vers des niveaux inférieurs au sein de l'administration publique (déconcentration) et l'exercice de fonctions publiques par des entités privées (privatisation). Déconcentration et privatisation peuvent cependant constituer des éléments de projets de décentralisation.

Les projets de décentralisation visent la promotion de collectivités territoriales autonomes en agissant sur les conditions-cadre prévalant dans le pays partenaire (systèmes des finances locales, cadre politico-institutionnel, etc.), conditions qui sont appelées à se développer vers un environnement favorisant et facilitant l'aménagement des structures locales autonomes et leur fonctionnement. Viennent en distinction et complémentarité de ces projets ceux de développement communal, dont les objectifs et activités visent à la qualification et l'accompagnement des communes même, en vue de les rendre mieux capable d'accomplir leurs tâches.

Le problème central rencontré dans les pays partenaires réside généralement dans le fait que le principe de l'autonomie locale a certes été ancré dans la loi, mais qu'il ne se reflète pas encore ou pas suffisamment dans la réalité administrative et donc dans la relation entre l'État et la population. De ce fait, les effets positifs que l'on escomptait d'une structure administrative décentralisée ne se sont pas ou pas suffisamment concrétisés jusqu'à ce jour. De toute évidence, ce constat s'applique aussi bien à l'envergure et à la qualité des services de l'État qu'aux progrès en matière de démocratisation dans les pays partenaires.

2. Standards professionnels

2.1. Conception de projets et programmes

Les projets de décentralisation obéissent à certains principes de valeur.

Ils doivent répondre (outre aux critères politiques du gouvernement fédéral allemand) au **principe de subsidiarité** dont découlent les critères ci-après pour l'évaluation des champs d'intervention:

- en ce qui concerne la relation entre l'État et l'individu, la subsidiarité implique moins de bureaucratie et plus de structures d'incitation donnant aux citoyen(ne)s la possibilité de développer leurs potentiels ;
- s'agissant de la relation entre les différents niveaux du système politico-administratif, le principe de connexité est applicable, ce qui implique le transfert d'attributions propres significatives assorties de ressources correspondantes (personnel, biens matériels, moyens financiers) ;
- concernant la relation entre l'État, le marché et le secteur communautaire, la subsidiarité implique la recherche d'un équilibre fonctionnel entre ces trois acteurs tenant compte de leurs atouts comparatifs. Est donc exigé une réflexion et une action qui prend en compte les dimensions des nouveaux forums politiques locaux créés par l'émergence des

communes, cadres dans lesquels se développera la gouvernance locale à travers des « arrangements institutionnels », ainsi que la formation de « paysages et de réseaux organisationnels ».

Les projets de décentralisation s'appuient aussi sur le **principe de solidarité** : la répartition des ressources doit être organisée de manière à garantir un minimum d'équité dans les conditions de vie locales.

La décentralisation est un processus systémique de changement de rôles et de comportements.

Elle exige une synergie optimale entre

- les projets sectoriels et intersectoriels
- ainsi qu'entre les acteurs intervenant aux niveaux local, régional et national (approche pluri-niveaux).

La décentralisation implique un changement de systèmes de l'administration territoriale et échappe en tant que tel et en tant que processus ouvert, évolutif et conçu à long terme, à une planification détaillée. Ce changement vise des modifications profondes de conceptions de rôles, de comportements politico-administratifs, des normes et des règles de jeu dans l'exercice de toute fonction incombant aux pouvoirs publics (communal et étatique). En conséquence, la durée de promotion de projets de décentralisation ne devrait pas être inférieure à 10 ans.

Dans les projets de décentralisation, les conditions-cadre sont à la fois un préalable et l'objet de la promotion.

Les conditions-cadre requises pour ce type de projets sont les suivantes : volonté de réforme explicite du gouvernement (ou de certaines parties du gouvernement) s'appuyant sur une adhésion aussi large que possible de la société civile ; capacité et volonté de changement des groupes, institutions, structures, etc. concernées par la réforme ; chances d'une mise en œuvre effective d'un Etat de droit ; chances d'une implantation effective et pratique de la démocratie. L'interruption ou la suspension de projets doit être envisagée dès lors que le respect de ces préalables est mis en danger de façon clairement définissable (cf. Annexe 1). Des seuils critiques permettant d'identifier ce moment devraient être convenus et suivis conjointement avec le partenaire et le mandataire au moment de la conception du projet. Néanmoins l'interruption ou la suspension de projets devrait être analysé méticuleusement. Une suspension des activités donnerait des signaux politiques clairs quant à la réalisation des cinq conditions cadres de la coopération allemande ; une réduction ou ciblage des activités pourrait être la meilleure solution qu'un redémarrage des activités plus tard.

Les projets de décentralisation ont par nature une dimension politique.

Les projets visant l'amélioration et l'appui aux compétences politiques et de gestion de l'administration publique (central et décentralisé) doivent toujours s'accompagner de mesures aptes à renforcer la légitimation démocratique de leur action. Les mesures de nature à accroître cette légitimité concernent :

- les droits démocratiques de la population (femmes et hommes) face à l'administration (droits d'information, de consultation, d'initiative, de codécision, de défense) ;
- la position des organes de représentation face à l'administration ;
- la position de collectivités territoriales démocratiquement légitimées face aux autorités de tutelle.

La décentralisation est un processus conflictuel.

Il s'agit d'une redistribution des pouvoirs et de l'influence exercée sur les processus de développement et sur l'utilisation des ressources. Étant part intégrante de ces processus, les

projets de décentralisation tentent d'appréhender les conflits, de les thématiser et d'institutionnaliser des modes et forums de résolution de ces conflits.

Le groupe cible de projets de décentralisation est par principe la population (pauvre).

Ce groupe cible est perçu au travers des différents rôles qui lui sont attribués par l'État et l'administration : comme citoyen(ne)s venant légitimer les décisions politiques, comme associés ayant droit de contrôle sur les actions des entreprises publiques, comme client(e)s des services de l'État, comme partenaires de coopération pour la prestation de ces services, comme détenteurs de droits et obligations face aux autorités dans l'exercice de ses fonctions régaliennes. Les effets des mesures de décentralisation doivent être évalués dans cette optique.

La décentralisation et la dimension du genre.

Les projets de décentralisation sont confrontés aux effets résultant du rapport entre les sexes dans quatre domaines^o : politique du personnel dans la fonction publique (étatique et territoriale) et notamment la question de « l'action affirmative » orientée au « genre » ou aux minorités ; redéfinition des tâches centrales de l'État et ses implications sur les personnes jusqu'ici défavorisées ; nature et configuration de la gamme de services publics, y compris l'accès à ces services ; options pertinentes de participation à l'action de l'État.

Les projets de décentralisation opèrent avec des structures partenaires diversifiées.

Un aspect décisif pour le succès de mesures est la pluralité des partenaires de coopération au sein de la structure d'accueil (ancrage organisationnel de projets de réforme) et au niveau de la mise en œuvre d'activités. Cela nécessite de compétences de pilotage et de coordination qualifiées à la tête de la structure d'accueil.

Les projets de décentralisation doivent prendre en compte et intégrer des normes, comportements et institutions (traditionnels) locaux et régionaux.

Ils peuvent ainsi favoriser l'émergence d'une structure administrative « moderne » légitimée par la base et compatible avec et complémentaire à la structure administrative traditionnelle. Toutefois il ne faut pas oublier dans ce contexte que des institutions autochtones prenant appui sur les principes de séniorité et de pouvoir patriarcal sont discriminatoires selon l'âge et le sexe et que souvent, en raison précisément du principe de séniorité, elles n'ont qu'une capacité d'adaptation limitée à l'évolution du contexte social et juridique.

L'observation des effets dans les projets de décentralisation est un instrument du conseil politique.

Elle fournit aux décideurs et conseillers des informations de qualité permettant et favorisant un suivi conséquent et une meilleure justification des politiques et programmes publics d'appui à la décentralisation. Dans le même temps, elle fournit aux bailleurs de fonds et aux partenaires un cadre de référence leur permettant d'identifier les « meilleures pratiques^o» parmi les différentes approches d'appui.

2.2. Conception de l'assistance technique et mise en oeuvre des projets

L'assistance technique en matière de décentralisation est **consultation politique**

- dans la mesure où elle soutient et conseille de façon ciblée ou « partielle » des tenants publics et non-publics de la réforme aussi bien matériellement que professionnellement ;
- du fait qu'elle contribue à l'ancrage institutionnel de la participation à la vie politique (par l'intermédiaire des maires et conseillers municipaux élus, etc.) au sens d'une promotion de la démocratie et de l'État de droit ; à ce titre, elle a pour objet explicite la constitution formelle d'un tissu communautaire, c'est à dire l'infrastructure nécessaire à la prise de décision politique (organes, règles définissant leur composition et leur fonctionnement, etc.), mais aussi l'influence exercée sur le jeu politique local (p.ex. sous forme

- d'activités d'appui permettant la conception et la mise en œuvre d'une politique communale centrée sur les pauvres face aux intérêts divergents d'une élite locale) ;
- car elle porte sur l'ensemble du cycle politique comportant l'analyse, la formulation, la mise en œuvre, la diffusion et l'évaluation d'une politique de décentralisation.

L'assistance technique en matière de décentralisation requiert une analyse permanente du système politico-administratif aux fins d'identification et d'évaluation de structures de coopération potentielles, de même que pour l'identification de l'acceptation des réformes chez les différents acteurs. Il convient d'avoir recours au dialogue politique afin d'éliminer (autant que possible) les facteurs faisant entrave à la réforme.

L'assistance technique en matière de décentralisation est **consultation professionnel**. Elle implique la transmission

- d'une compréhension systémique de la structure, du fonctionnement, des problèmes et options de solutions dans un système administratif décentralisé travaillant de façon efficiente ;
- d'options d'aménagement dans les domaines du droit administratif et constitutionnel, des finances publiques, de la fonction publique, de la formation initiale et continue, du contrôle et de la tutelle, de la participation et de la résolution des conflits.

L'assistance technique en matière de décentralisation est **consultation organisationnel** (systémique). Elle comporte

- le développement d'instruments pour l'aménagement/la consolidation de l'organisation structurelle et fonctionnelle (plans de répartition des tâches, tableaux de bords pour l'effectif, etc.)
- l'accompagnement de processus de transformation et de renforcement organisationnel (optimisation des processus fonctionnels, évaluation critique des tâches à effectuer par le secteur public, définition de visions et de stratégie pour le développement de l'administration publique). A ce niveau, l'interdépendance existant entre les ressources humaines, les structures, l'environnement organisationnel, les ressources, les objectifs et la culture administrative devrait être pris en compte.
- la transmission d'options d'aménagement pour la gestion de la réforme (envergure, enchaînement chronologique, rapidité d'exécution de la réforme ; identification de résistances spécifiques, formation de coalitions en faveur de la réforme, etc.).

L'assistance technique en matière de décentralisation veut également dire **gestion de réseaux**. Le soutien de processus de décentralisation s'opère sous la forme d'une gestion de réseaux et d'interfaces. En d'autres termes, l'assistance-conseil vise à développer des compétences et des structures de nature à promouvoir une coopération interinstitutionnelle à différents niveaux (local, régional, national) et au sein d'un même niveau.

L'assistance technique en matière de décentralisation vise à garantir la **cohérence et la complémentarité** des contributions des différents bailleurs dans le respect de la présente directive et concourt à l'établissement de procédés et mécanismes appropriés afin de garantir la coordination entre les donateurs.

Les projets de décentralisation devraient être mis en œuvre sous la forme de **projets pluri-niveaux**. De cette manière, les expériences obtenues à l'échelon local peuvent être pris en compte dans les processus de décision nationaux, et des stratégies nationales peuvent être testées à titre expérimental au niveau local (mécanismes interactifs).

Le **développement des structures de réalisation** dans les projets de décentralisation n'est pas une fin en soi, mais intervient dans la mesure où il contribue à parfaire le système, notamment en optimisant son efficacité.

Les projets de décentralisation sont aptes à promouvoir les échanges internationaux de connaissances et d'expériences ainsi que les processus d'apprentissage grâce à des **partenariats de développement** systématiques entre institutions partenaires et les collectivités territoriales allemandes.

L'assistance-conseil par des experts de la GTZ s'effectue sur la base de trois **éléments** :

- expérience de l'expert avec des structures administratives décentralisées (avec prise en compte particulière de la forme spécifiquement allemande de la décentralisation, c'est-à-dire en tenant compte des formes de manifestation diversifiées que peuvent prendre le fédéralisme et l'autonomie communale dans un État fédéral) ;
- analyse d'options d'aménagement de la décentralisation dans d'autres pays ;
- enseignements accumulés grâce à l'observation des effets de la politique nationale de décentralisation.

2.3. Exigences en termes de politique et de profil du personnel

Théoriquement, l'assistance technique optimale en matière de décentralisation allie des éléments du conseil politique, de l'expertise sectorielle et du conseil en organisation de manière rendant plus difficile le recrutement de personnel sur la base de profils de formation classiques.

Toutefois, le profil idéal du personnel d'assistance technique dans des projets de décentralisation répond aux qualifications suivantes : expérience pratique au niveau ministériel, dans la fonction de tutelle communal et/ou au niveau communal ; expérience pratique dans l'appui technique de processus de décentralisation dans les pays en voie de développement ; expérience concrète dans la gestion de réformes administratives ; connaissance du type d'administration existant dans la région ; capacité à analyser la situation politique et à penser et conseiller en dimensions stratégiques et politiques ; excellentes compétences sociales ; compétence interculturelle ; aptitude au travail en équipe.

Notamment lorsque l'assistance technique doit tenir compte des sensibilités politiques et s'adapter aux spécificités et intérêts culturelles et sociales locales, et donc lorsqu'elle est tributaire d'une interaction entre un grand nombre d'acteurs, le recrutement des consultant(e)s locaux et régionaux pourrait être un août. Il est toutefois nécessaire de réaliser certains inconvénients de ces derniers (qui pourraient être valable également pour certains experts internationaux) : leur avenir professionnel s'inscrit dans la région ou dans le pays concerné et ils auront en conséquence la tendance d'être partial en vue de s'assurer de futurs possibilités d'emploi, leur durée d'intervention est souvent assez brève (ils perdent ainsi les bases d'une activité future), ils sont « empêtré » dans leur milieu culturel et politique (et leur travail de consultant n'est donc pas « neutre »), et enfin, il y a souvent collision entre les activités de conseil et les fonctions d'exécution.

3. Contribution de la CT

En règle générale, l'appui de la GTZ porte sur un ou plusieurs des domaines ci-après :

- Assistance technique pour les projets et processus de réforme au niveau national, p.ex. élaboration de bases juridiques pertinentes, appui de stratégies d'information et de sensibilisation, conseil/développement pour des stratégies d'implémentation et pour des stratégies de formation
- Aménagement et renforcement d'une ou des unité(s) compétente(s) pour la décentralisation

- Assistance technique pour la conception et la mise en oeuvre de mécanismes et structures pertinents pour une décentralisation réussie (p.ex. système de péréquation financière, système coopératif d'exécution des tâches, statut de la fonction publique, systèmes budgétaires et comptables décentralisés, systèmes de participation et de tutelle)
- Mise en place des conditions nécessaires à l'aménagement et au bon fonctionnement d'organisations de intercommunales chargées de la défense des intérêts des collectivités territoriales au niveau national et de la prestation de services à leurs membres
- Optimisation des conditions pour l'appui des organisations d'entraide des collectivités territoriales – groupements de planification, associations intercommunales, associations régionales – (coopération intercommunale/régionale)
- Développement d'instruments et de procédures de tutelle et assistance-conseil aux autorités de tutelle
- Renforcement des droits démocratiques de la population face à l'administration locale (droits d'information, de consultation, de conseil, d'initiative, de codécision, de défense) et affermissement de la position de l'organe représentatif vis-à-vis de l'administration et des autorités de tutelle
- Assistance-conseil pour la résolution de conflits entre différents niveaux

4. Références standard

- BMZ 1998 : Évaluation transversale de l'évaluation sérielle « Décentralisation »
- GTZ : Décentralisation et égalité des chances : fascicule d'information
- Habitat : Charte Mondiale de l'Autonomie Locale (Projet)
- IULA : Déclaration mondiale sur les femmes dans le gouvernement local
- PNUD 1993 : - Rapport sur le développement humain
- Banque mondiale 1997 : Rapport sur le développement dans le monde – L'état dans un monde en mutation

Annexe 1:

- **Volonté de réforme explicite du gouvernement s'appuyant sur une adhésion aussi large que possible de la société civile**

Indicateurs négatifs : manque de continuité de la réforme, manque de sérieux (visible lors de la redistribution des ressources) ; coalition insuffisante en faveur de la réforme;

Possibilités d'action : mesures aptes à légitimer la réforme dans l'environnement, p.ex. création/renforcement des associations intercommunales, critères pour l'octroi de crédits par les fonds d'investissement communaux, jumelages entre villes et dialogue politique.

- **Capacité et volonté de changement des unités concernées par la réforme**

Indicateurs négatifs : incitations insuffisantes pour le personnel; archaïsmes administratifs et socioculturels ; instabilité institutionnelle ; cloisonnement et fragmentation des unités administratives

Possibilités d'action : réforme des structures d'incitation dans l'administration publique ; identification, renforcement et mobilisation des forces favorables à la réforme au sein de l'administration ; participation à la planification détaillée et à la mise en œuvre des mesures de réforme.

- **Chances de réussite de l'action de l'État de droit**

Indicateurs négatifs : manque d'habitude de l'observation de normes et règles, manque de diffusion des règles juridiques, justiciabilité déficiente, dualisme/pluralisme juridique

Possibilités d'action : clarification, apurement et diffusion des normes juridiques, initiation aux procédures administratives dans un État de droit, prise en compte des normes traditionnelles, surveillance et contrôle de l'application de la loi.

- **Chances de réussite de la démocratie**

Indicateurs négatifs : prédominance de structures autoritaires, prise en compte déficiente de l'hétérogénéité ethnique, distanciation entre l'État et la population, hégémonie de l'exécutif

Possibilités d'action : prise en compte/association des chefferies traditionnelles, information/participation de la population, renforcement des organes de représentation de la population.