

LA GESTION PUBLIQUE LOCALE EN AFRIQUE DE L'OUEST : PARTIR DE LA BASE POUR DÉVELOPPER LES PAYS

En Afrique de l'Ouest, les problèmes liés à l'insécurité alimentaire sont très souvent attribués aux aléas climatiques et aux facteurs météorologiques. Si la baisse du niveau des pluies et le réchauffement climatique ont effectivement des répercussions sévères sur la situation des hommes, femmes et enfants, la récurrence des crises alimentaires au Sahel s'explique également par des facteurs humains, souvent relayés au second plan. Ainsi, les conflits armés, la mauvaise gestion des terres agricoles, les ressources limitées des agriculteurs et éleveurs face à la croissance forte de la population, le manque d'infrastructures pour répondre aux besoins fondamentaux des populations vivant dans les villes, villages et campagnes... sont autant de facteurs qui portent préjudice aux conditions de vie des habitants de la région.

Si des efforts importants sont déployés dans les capitales des pays sahéliens pour maintenir une certaine qualité de vie, il en va tout autrement des collectivités situées en périphérie. On constate effectivement un déséquilibre flagrant dans la répartition des ressources et des richesses qui se traduit souvent par des conditions de vie difficiles dans les zones rurales. Or, c'est justement là que réside la majorité des populations ouest-africaines. Mais pourquoi un tel déséquilibre ? La réponse se trouve dans la structure fortement centralisée de ces pays, qui est en partie due à l'héritage colonial. En conséquence, les affaires publiques ont longtemps été gérées et administrées depuis le centre.

A partir des années 90, les Etats ouest-africains entament un processus de décentralisation pour attribuer davantage de compétences aux autorités locales. Ce

processus conduit notamment à l'organisation des premières élections communales au Burkina Faso (1995), au Mali (1999) et plus tardivement au Bénin (2002) et au Niger (2004). Les maires et d'autres autorités locales s'impliquent désormais dans la gestion des affaires publiques.

Malgré ces réformes, plusieurs problèmes se manifestent dans la pratique. En premier lieu, les autorités locales n'ont pas assez de fonds pour assumer pleinement leurs responsabilités. De plus, elles ne disposent pas d'une longue expérience dans la conduite des affaires communales. Des compétences font parfois défaut, ce qui provoque des difficultés, voire des échecs dans l'accomplissement du mandat. Or, dans un contexte aussi fragile que la région sahélienne, les obstacles à la bonne gestion des collectivités peuvent être lourds de conséquences pour leurs résidents. C'est notamment le cas lors des périodes de sécheresse. Il s'agit donc de mieux équiper ces zones d'habitations tant au niveau des outils de gestion que des capacités.

En matière de conduite des affaires locales, la Suisse est souvent présentée comme un modèle. Profitant de cette longue tradition et de l'expertise qui en découle, la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) a appuyé techniquement et financièrement le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Niger dans ce processus de renforcement des collectivités locales. Cet appui a permis aux villes et villages de mieux se prendre en charge, d'engager avec la population un dialogue social et politique et d'impulser un nouvel élan socio-économique. La présente Brief décrit 4 projets de gestion publique locale soutenus par la DDC dans ses 4 pays prioritaires en Afrique de l'Ouest.



Un dimanche animé au marché à bétail de Fada N'Gourma.

LE RÔLE DU MARCHÉ DANS LA GESTION PUBLIQUE LOCALE : EXEMPLE DE LA COMMUNE DE FADA N'GOURMA

Épices aux mille saveurs, vêtements traditionnels multicolores, huiles végétales... le tout couvert par l'ombre des arcades qui protègent les clients égarés d'un soleil battant. A priori, le décor fait penser à n'importe quel bazar d'Afrique du Nord ou du Moyen-Orient. Et pourtant, le lieu qui abrite cette scène se trouve dans une commune de taille moyenne, située au beau milieu du Sahel et plus précisément à Fada N'gourma au Burkina Faso.

L'ouvrage est né d'un partenariat entre la DDC et le Gouvernement Burkinabè en appui à la commune de Fada N'Gourma. Conclu en 1997, ce partenariat pose les bases d'un projet de développement local grâce à la construction d'établissements marchands. Inauguré en 2001, le marché central de Fada N'Gourma représente désormais une source de revenus importante pour la commune et un carrefour commercial majeur pour toute la partie Est du Burkina Faso.

LE LIEN ENTRE LE MARCHÉ ET LE DÉVELOPPEMENT

Dans une région où l'essentiel des activités tournent autour de l'agriculture, il est indispensable que les paysans puissent vendre et écouler leurs produits. En les réunissant avec les consommateurs, le marché offre des débouchés vitaux aux producteurs de la région. Les ventes générées par cette rencontre constituent une source de revenus précieuse pour de nombreux paysans et leurs familles. Ils peuvent ainsi continuer à travailler la terre ou à élever leur bétail, tout en fournissant aux citadins des produits alimentaires de proximité. Dans un contexte climatique rude et imprévisible propre aux pays sahéliens, la sécurité alimentaire des habitants de la région dépend directement de la bonne productivité du milieu rural. A cet égard, il convient d'insérer paysans, éleveurs et agriculteurs dans les maillons d'une activité économique rentable, dont le marché est l'épicentre.

Pour la ville de Fada N'Gourma, le marché central est un important pourvoyeur d'emplois. Il compte aujourd'hui 1311 commerçants dont 341 femmes. Ces personnes rapportent chaque année CHF 50'000 d'impôts à la commune. Au to-

tal, les recettes moyennes du marché se chiffrent à CHF 160'000 par an et contribuent substantiellement au budget communal.

LA PARTICULARITÉ DU MARCHÉ CENTRAL DE FADA N'GOURMA

Même si le marché central de Fada N'Gourma se distingue des autres marchés de la région, notamment par sa taille et son potentiel économique, l'ingéniosité de la DDC ne se résume pas à sa construction. La particularité de ce marché réside plutôt dans la gestion du site. En effet, cette tâche est confiée à un conseil d'administration qui regroupe en son sein les représentants de la mairie, des commerçants et les syndicats. La gestion publique locale prend forme dans les discussions entre ces différents acteurs qui se réunissent périodiquement pour discuter du fonctionnement du site.

Mais ce qui rend ce marché si particulier, c'est l'usage de ses revenus. En effet, les bénéfices générés par les activités marchandes sont directement réinvestis dans des projets d'utilité publique grâce à un mécanisme ingénieux. Le principe est simple : les commerçants qui occupent les stands du marché paient un loyer mensuel. Une partie de ces montants est utilisée pour amortir les coûts de construction et assurer l'entretien du site (travaux, nettoyage, etc.) et le fonctionnement de la mairie. L'autre partie est placée dans le Fonds d'appui au développement communal (FADEC). Ce fonds sert à financer des projets qui répondent directement aux besoins des habitants. A Fada N'Gourma, le FADEC a permis de réaliser quatre grands projets communautaires et socio-économiques :

- L'aménagement des voies routières (plus de 3 km) de la ville,
- La construction d'une école de six classes,
- Le lotissement d'un village de la commune,
- La construction d'une aire de stationnement pour les véhicules commerciaux.

En investissant dans les marchés, la DDC a donc permis aux autorités locales de Fada N'Gourma de prendre en charge le développement de leur commune et de les rendre plus autonomes dans leurs fonctions. La gestion publique locale qui en résulte bénéficie tout particulièrement aux habitants qui reçoivent des services adaptés à leurs besoins.

LES FEMMES DANS LA CONDUITE DES AFFAIRES LOCALES : L'EXEMPLE DU BÉNIN

Pour la DDC, la réduction des inégalités entre hommes et femmes constitue un des éléments de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit de les impliquer équitablement dans la gestion des affaires publiques et domestiques afin que les retombées du développement puissent bénéficier aux deux sexes. Les collectivités locales offrent des exemples intéressants de l'engagement des femmes dans les affaires publiques.

Au Bénin, la participation des femmes dans la vie politique reste faible. Largement répandu en Afrique, ce phénomène s'illustre notamment dans le petit nombre de sièges qu'occupent les femmes dans les institutions publiques. Mais depuis quelques années, des signes encourageants démontrent une volonté grandissante des Béninoises à servir leur population. Les résultats des dernières élections municipales organisées en 2008 en sont la preuve. A la suite de ce scrutin, 66 femmes ont réussi à se faire élire au sein des Conseils communaux à travers tout le pays, contre 45 en 2003. Même si cette hausse constitue un progrès non négligeable, il faut rappeler que le taux de représentativité des femmes dans ces instances évolue lentement (de 3,75% en 2003 à 4,64% en 2008).

De l'autre côté, le simple fait d'occuper une place dans ces institutions ne permet pas forcément à ces nouvelles élues d'influer sur les projets politiques. Encore faut-il qu'elles soient suffisamment équipées pour mener à bien leur mandat. En effet, même si la grande majorité de ces femmes ont choisi de s'engager dans la vie politique pour contribuer au développement de leur localité et briser les préjugés dont elles font l'objet, la plupart estime qu'elles n'ont pas encore toutes les cartes en mains pour assumer leurs nouvelles responsabilités.

Conscient de ce décalage entre volonté et capacité, la DDC a élaboré une stratégie d'accompagnement des femmes conseillères au Bénin. Partie intégrante de l'Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale (ASGOL), la stratégie vise à renforcer les capacités des femmes élues afin qu'elles maîtrisent mieux leurs rôles et responsabilités et les assument

avec efficacité. Après avoir mené des entretiens pour identifier leurs besoins spécifiques, la DDC a mis en place des plans de formations pour permettre aux nouvelles élues de combler leurs lacunes. Au total, 23 modules ont été organisés, notamment sur les techniques d'expression orales et écrites, les droits et devoirs de la femme, la gestion d'un budget communal, l'élaboration et le suivi de micro-projets, le code des marchés publics et les textes d'application, la planification du développement, etc.

Les résultats de l'appui aux conseillères communales béninoises sont prometteurs, particulièrement dans les communes du Borgou (région prioritaire d'intervention de la DDC au Bénin). Ce département situé à l'est du pays regroupe le plus grand nombre de femmes élues (seize des 66 conseillères du Bénin proviennent de la région). Avec le soutien technique et financier de la DDC, les femmes élues du Borgou, ensemble avec leurs homologues de deux autres départements (20 femmes élues au total) ont réalisé quinze microprojets. Ces projets ont contribué à augmenter les revenus de 372 femmes membres de groupements villageois féminins de productions maraichères et de transformation de produits agricoles. Ils ont aussi touché la promotion de la scolarisation des enfants et des filles. Dans les zones rurales et désertées, 967 enfants de la maternelle ont bénéficié d'équipements ludiques et des jeunes filles méritantes ont été récompensées pour leurs performances. A travers ces petits projets souvent générateurs de revenus pour les femmes et ayant un impact direct sur les niveaux de pauvreté, les femmes élues ont su affirmer leur leadership et crédibilité.

Même si des progrès restent encore à faire pour une meilleure représentativité des femmes au niveau des instances politiques, les conseillères municipales du Bénin ont démontré une volonté de participer activement aux efforts de développement de leurs communautés avec un fort intérêt pour les affaires publiques. Dans un contexte de forte croissance de la population avec des taux de fécondité très élevés, la participation des femmes au sein des organes décisionnels et leur pouvoir d'influence sur les politiques peuvent certainement jouer un rôle décisif dans les efforts de développement et l'amélioration des conditions de vie de leurs congénères.



Le soutien de la DDC répond à une véritable aspiration des femmes béninoises à participer à la vie politique locale.

LA GESTION PUBLIQUE LOCALE & L'EAU POTABLE : LE CAS DU NIGER

Au Niger, l'économie repose en grande partie sur le secteur rural qui contribue à 52% du produit intérieur brut et qui abrite 82% de la population. Ces chiffres montrent qu'une très grande majorité des nigériens et nigériennes vivent dans des communes de petite ou moyenne envergure. Malheureusement, toutes ne sont pas dotées d'infrastructures suffisantes pour répondre aux besoins de leurs habitants. La gestion et la distribution de l'eau potable en est un exemple.

Si les communes nigériennes ont une grande responsabilité dans la gestion de l'eau potable, les autorités locales peinent à mettre en place les infrastructures nécessaires, faute de moyens techniques et financiers adéquats. Au Niger seul 48% des besoins en eau potable sont couverts dans les zones rurales, contre officiellement 100% dans les villes. Ce décalage flagrant traduit la difficulté du monde rural à améliorer ses services de base. Or, les conséquences d'un accès limité à l'eau peuvent s'avérer dramatique, surtout dans un pays comme le Niger qui est périodiquement exposé au spectre de la sécheresse, des maladies hydriques et de l'insécurité alimentaire.

Consciente de ce risque, la DDC s'est beaucoup investie dans le domaine de

l'hydraulique rurale au Niger et notamment dans les régions de Gaya, Maradi et Tillabéri. Elle y mène des programmes dans ce secteur depuis 1979. Depuis 2000, elle a adopté une nouvelle approche de développement local à travers deux instruments complémentaires : le Fonds de soutien aux investissements locaux (FSIL) et le Programme d'appui à la gouvernance locale (PAGL). Le premier soutient financièrement les communes dans la réalisation de biens publics et notamment les infrastructures hydrauliques. Le second accompagne les autorités locales dans la gestion de ces biens. L'application de ces deux outils suit une procédure bien élaborée : les communautés font part de leurs besoins au maire. Ce dernier en discute devant un conseil municipal avant de les soumettre au financement du FSIL. Les demandes retenues font l'objet d'un appel d'offre et un contrat est établi avec la société qui propose les meilleurs services. Par la suite, la mairie et les responsables du FSIL veillent au suivi des opérations. Si le processus paraît simple dans sa formulation, il ne va pas de soi dans un pays qui ne possède pas une longue expérience en matière de gestion publique locale (cf. encadré).

Durant ces dix dernières années, la DDC a réalisé 396 projets hydrauliques selon cette approche, permettant ainsi à environ 157'000 personnes d'avoir accès à l'eau potable et à l'assainissement. Depuis 2012, le FSIL s'est transformé en un projet d'hydraulique rurale et d'ici 2015, 75'000

personnes supplémentaires devraient bénéficier de ces services. En déléguant la gestion des installations hydrauliques aux communes, la DDC leur offre la possibilité d'assumer un rôle important dans la conduite des affaires locales, surtout pour une ressource aussi précieuse que l'eau. Les installations incitent également les citoyens (y compris les femmes) et les élus à dialoguer sur les besoins de chacun et les solutions pour les satisfaire. La participation des habitants permet aussi de les sensibiliser sur l'usage efficace de l'eau et de l'assainissement. Durant les périodes de sécheresse, les pratiques et connaissances acquises révèlent toute leur pertinence et les communes sont mieux préparées pour résister aux effets d'une pluviométrie incertaine.

PETITES COMMUNES MAIS GRANDS DÉFIS POUR LES ÉLUS LOCAUX

Au Niger, les élections locales sont un phénomène récent puisqu'elles n'existent que depuis 2004. Proches de leur communauté, les maires élus disposent d'une plus grande légitimité et sont mieux placés pour identifier les problèmes liés à leur commune. Mais dans un pays où les services publics de base ont toujours été gérés par les fonctionnaires de la capitale, les autorités locales n'ont pas toutes les cartes à leur disposition pour assumer ces mêmes fonctions. En effet, en dépit des nouveaux devoirs qui leur sont attribués, les autorités locales nigériennes n'ont parfois pas les compétences ni les moyens financiers nécessaires pour les accomplir. Le FSIL et PAGL viennent justement combler ce déficit pour permettre aux communes de se développer et de gagner en efficacité.

ENTRE INSTABILITÉ POLITIQUE ET CLIMAT D'INSÉCURITÉ : LA GESTION PUBLIQUE LOCALE AU MALI

A l'instar de ses activités dans les autres pays d'Afrique occidentale, la DDC s'est beaucoup investie dans le renforcement des acteurs locaux au Mali. Active dans les régions de Sikasso, Mopti et Tombouctou, ses programmes visent l'émergence d'un développement local avec des institutions et une société civile capables de délivrer des services publics de qualité. Si le coup d'Etat de mars dernier a provoqué une interrup-

tion temporaire de l'engagement de la DDC, il n'a pas stoppé pour autant l'ensemble de son programme au Mali. Hormis Tombouctou et les autres territoires du Nord, les partenaires de la DDC ont poursuivi leur appui dans les deux autres régions prioritaires.

Malgré un contexte difficile, le Mali présente des exemples intéressants dans la conduite des affaires locales. C'est le cas de Koutiala, commune et cercle¹ situé au centre du pays, qui constitue un des terrains d'application du Programme de développement social urbain (PDSU). Initié par l'Etat malien et soutenu par la DDC, ce programme a pour but d'améliorer les conditions de vie dans les villes comme Koutiala et ses collectivités environnantes. Pour y parvenir, il fallait investir dans des infrastructures destinées à dynamiser l'économie locale.

Au départ, des études ont été menées pour déterminer les projets qui devaient répondre aux besoins fondamentaux des acteurs locaux et identifier les potentiels de développement économique de la commune et de son arrière-pays. Les études révélèrent des liens insuffisants entre la commune de Koutiala et les 36 collectivités du cercle, tant au niveau de l'aménagement territorial que des activités économiques.

Sur la base de ce constat, la DDC a appuyé plusieurs projets d'aménagements et de désenclavement afin de mieux relier la ville-mère de Koutiala et sa périphérie rurale. On peut citer de nombreux exemples comme la piste intercommunale M'Pessoba – Karangana Mallé – N'Tossoni longue de 17km, la réalisation d'un réseau de drainage d'assainissement de plus de 8km, la construction d'un complexe parc à bétail de 3ha à N'Togonasso, des micro barrages dans les communes de Fakolo et Kapala, des équipements marchands à Koutiala, etc.

La mobilisation sociale et citoyenne qui a accompagné le processus de réalisation des infrastructures, a permis d'organiser

les associations d'usagers et de les former à la gestion et à l'entretien des ouvrages. Les collectivités territoriales porteuses de ces projets ont signé des conventions de délégation, de rentabilisation et de gestion des infrastructures avec les associations d'usagers. Par ailleurs, les 36 collectivités et la commune-mère de Koutiala ont formé un groupement communal pour mieux coordonner les actions de développement économique entre elles. Les agriculteurs et éleveurs se sont organisés en coopératives pour mieux défendre les intérêts du milieu rural.

Au final, ces projets ont permis de mieux relier la production rurale à la demande des ménages urbains, créant ainsi des emplois et des revenus pour les populations locales. Les activités socio-économiques ont significativement augmenté, tout comme la production et la productivité agricole, avec des effets positifs sur la sécurité alimentaire et l'économie locale.

Plusieurs partenaires importants du Mali se sont positionnés derrière ce programme national dont les effets de levier sont incontestables sur les aspects d'infrastructures, de fiscalités, de gestion administrative et financière. La DDC compte s'appuyer sur ses acquis à Koutiala pour renforcer le développement local dans d'autres régions du Mali.

IMPRESSUM

Publication

Direction du développement et de la coopération DDC
Division Afrique de l'Ouest
Division Afrique orientale et australe
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
E-Mail: info@deza.admin.ch
www.ddc.admin.ch

Photos

DDC

Berne, octobre 2012

Cette publication est également disponible en allemand et anglais

1 À l'image des cantons en Suisse, les cercles concentrent une multitude de communes et de villages en leur sein. La ville de Koutiala est le chef-lieu du cercle qui porte le même nom. Les cercles font partie du paysage administratif malien depuis 1999 et on en dénombre 49 dans tout le pays.