

Originalité et convergence des phénomènes de décentralisation en Afrique Sub-Saharienne

Matthieu FAU-NOUGARET

Maître de Conférences à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV

C.E.R.D.R.A.D.I – G.R.E.C.C.A.P

L'État unitaire est la forme dominante de l'État sur le continent africain. Formellement, on compte trois États ayant adopté un système fédéral : le Nigéria, l'Ethiopie et l'Afrique du Sud. Le faible nombre d'États fédéraux s'explique assez aisément par des raisons historiques.

Au moment de la décolonisation, l'objectif était de créer un sentiment national dans des États construits de toute pièce par les colons¹. Les frontières arbitraires créées par la conférence de Berlin en 1885 devaient être respectées selon le principe *d'uti possidetis*, corollaire de l'octroi de l'indépendance².

Pourtant une des marques de ces États était la coexistence en leur sein de plusieurs ethnies (plus de 100 par exemple au Cameroun) et la séparation d'une même ethnie entre deux ou plusieurs États (Haoussa au Niger et Nigéria ; Fangs au Gabon, Cameroun et Guinée Equatoriale). Bien évidemment ces problèmes ne sont pas propres au continent africain comme le montrent sur le continent européen les problèmes posés par les Basques entre la France et l'Espagne, ou, de manière plus marquée, le phénomène de scissiparité étatique dans les Balkans.

¹ Pour résumer ce point de vue on peut citer la déclaration de M. Mobutu Sese Seko, « La démocratie n'est pas pour l'Afrique. Le Chef africain ne partageait pas son pouvoir. Ce qu'il nous faut au Zaïre, c'est l'unité », *Wall Street Journal*, 14 octobre 1985.

² Yapko (E.K.M.), « The African concept of uti possidetis - need for change? », in *Liber Amicorum Mohamed Bedjaoui*, E. Yapko et T. Boumedra (eds.), *Kluwer Law International*, 1999, The Hague-London-Boston, pp. 271-290. Medhi (R.) et Sorel (J-M), "L'*uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique: essai de réactualisation", *Annuaire Français de Droit International* (1994), p. 11-40.

Certains épisodes postcoloniaux, au Katanga ou au Biafra, n'ont fait que renforcer le sentiment de la nécessité de créer un État Nation sur le continent africain. Aussi l'unité nationale passait par une centralisation, couplée avec une personnification, du pouvoir. Ceci est connu et étudié³.

La décentralisation est un mode de gouvernance, pour utiliser un mot dans l'air du temps, connu. Pour reprendre la formule d'un décret de 1852 sur la décentralisation, « *Si l'on gouverne bien que de loin, l'on administre bien que de près* »⁴. Les études sur ce sujet sont nombreuses⁵.

Jusqu'au début des années 90 peu d'États, notamment francophones, portaient un intérêt à la décentralisation (à l'instar de leur ancienne métropole), les préoccupations étaient autres, notamment le développement économique (les choses ont peu évoluées sur ce point).

Comment expliquer dès lors la fièvre décentralisatrice des années 1990 ? En effet il n'est pas un état qui n'ait adopté soit une loi sur la décentralisation soit un *Local Government Act* ou autre. Pourquoi ? Est-ce le fruit d'une prise de conscience spontanée des vertus réelles ou supposées de la décentralisation par les dirigeants de ces États ? Ou est-ce plutôt une « incitation renforcée » de la part d'acteurs supra-étatiques que sont les bailleurs de fonds ?

Nous verrons que les réponses sont loin d'être manichéennes. Mais le phénomène de décentralisation sur le continent africain est intrinsèquement lié avec celui de la démocratisation. Cette dernière nécessite, du moins c'est ainsi qu'on le présente, une décentralisation⁶.

³ Voir entre autres Gonidec (P. F.), « Les systèmes politiques africains », 2^{ème} éd., 1978, *L.G.D.J.*, Paris ; voir l'introduction du professeur J. du Bois de Gaudusson, dans Gaudusson (J. du Bois de), Conac (G.) et Desouches (Ch.), « Les Constitutions africaines publiées en langue française », *La Documentation Française*, Coll. Retour aux textes, vol. 1 et 2, Bruylant, 1997-1998. Médard (J.F) ; « États d'Afrique Noire : Formation, mécanismes et crise », *L'Harmattan*, Paris, 1990 ; Bayart (J.F) ; « L'Etat en Afrique », *Fayard*, Paris, 1992.

⁴ Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative.

⁵ Voir entre autres Nach Mback (Ch.), « Démocratisation et décentralisation », *Karthala – PDM*, 2003, 528 p.

⁶ Pour une critique de ce postulat, à laquelle nous adhérons, Chantebout (B.), « Décentralisation et démocratie : l'anti-modèle français », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, pp.773-786.

La question que l'on peut légitimement se poser est celle de savoir si ce phénomène appliqué au contexte africain comporte des éléments susceptibles d'en faire l'objet d'une étude scientifique propre.

Autrement dit, l'Afrique sub-saharienne souvent considérée, notamment par la doctrine française, comme un sous produit juridique des systèmes européens présente-t-elle des éléments qui lui sont propres justifiant une étude dépourvue de condescendance ? La réponse est assurément positive comme nous le montrerons.

Toutefois la pratique de plus d'une dizaine d'année de décentralisation montre que certaines problématiques se retrouvent indifféremment du lieu de l'expérience décentralisatrice : les mêmes difficultés, les mêmes enjeux sont au rendez-vous. En cela, la décentralisation telle que pratiquée en Afrique sub-saharienne converge avec d'autres expériences. Mais même dans ce cadre nous verrons que le continent présente certaines spécificités ou plus exactement accentue les travers vécus ailleurs.

C'est pourquoi nous verrons dans un premier temps que la décentralisation en Afrique subsaharienne est avant tout un processus imposé (I) ; pour nous interroger dans un second temps sur l'existence ou non d'une standardisation du phénomène décentralisateur (II).

I) L'imposition de la décentralisation sur le continent

Il peut y avoir, de prime abord, quelque chose de choquant dans l'idée que quelqu'un puisse imposer à un État un mode de gouvernance, de gestion de la sphère administrative. A priori traditionnellement l'État détenteur de sa *summa potesta* est libre de faire ses choix.

La réalité montre que cette fiction juridique connaît de nombreuses atténuations suivant l'État envisagé. Autrement dit l'égalité formelle des souverainetés n'est pas une égalité matérielle. Plusieurs éléments sont susceptibles d'influer sur l'étendue plus ou moins importante de l'usage de sa souveraineté par un État. Il en est un particulièrement qui concerne les pays en développement : la dette. Plus un État est endetté plus la pratique montre que les bailleurs de fonds dont il a besoin pour apurer sa dette vont l'inciter à adopter certains comportements, notamment par le biais de la conditionnalité démocratique⁷.

La question est dès lors de savoir qu'elles sont les justifications de l'incitation à la décentralisation ? (A) Et la question subséquente est de savoir si celles-ci ne comportent pas des limites (B).

A) Les justifications

« L'appui aux politiques de décentralisation et à la gestion des municipalités africaines est devenu une des priorités importantes de la communauté internationale, et les bailleurs de fonds multilatéraux tels que la Banque mondiale, la CEE ou la BAD, ou bilatéraux et notamment la France, y consacrent chaque année une part croissante de leur aide »⁸.

Cette intégration s'est faite sous différentes formes soit par l'attribution d'aides spécifiques pour la décentralisation soit par l'intégration de la décentralisation dans le cadre des conditions d'attribution d'autres aides.

L'interrogation alors légitime, est celle de savoir quelle plus-value les organisations attendent de la mise en place de la décentralisation en matière de démocratie ? N'est-on pas une démocratie sans décentralisation ? Il semblerait que ce soit la position de certaines

⁷ Fau-Nougaret (M.), « La conditionnalité démocratique. Etude de l'action des organisations internationales », Thèse de doctorat en droit, Bordeaux, 17 décembre 2004, 604p.

⁸ Venard (J-L.), « Bailleurs de fonds et développement local », in « Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en question », Jaglin (S.) et Dubresson (A.) (sous la direction de), Karthala, 1993, pp. 20-33.

organisations, notamment la Communauté européenne. Dans sa communication du 12 mars 1998, « Démocratisation, État de droit et bonne gestion des affaires publiques », la Commission européenne affirme que l'application effective d'une démocratie se traduit notamment par « *des mécanismes institutionnels de participation au niveau des prises de décision et des choix de développement tant au niveau national, régional que local, ce qui peut notamment impliquer : (...) la reconnaissance de la démocratie au niveau local et du principe de libre administration des populations qui peuvent se traduire par une décentralisation administrative* »⁹. C'est la raison pour laquelle, dans le paragraphe consacré au renforcement des mesures d'appui dans les domaines prioritaires, on trouve « *les réformes de décentralisation administrative en vue du développement et de l'ancrage de la démocratie au niveau local. Aucun processus de démocratisation ne sera réel sans une appropriation de celui-ci par les populations de base. Ces réformes participent à l'enjeu fondamental qui consiste à ce que les citoyens redeviennent responsables de leur développement et non les assistés d'un État mais bien les partenaires de celui-ci dans une nouvelle conception et répartition de leurs rôles respectifs et dans un environnement favorable à l'initiative et à la valorisation des savoir-faire des cultures locales. Ces réformes doivent également s'articuler avec une approche décentralisée de la coopération* »¹⁰.

Plusieurs justifications ont été apportées à la nécessité d'intégrer la décentralisation dans le cadre de la conditionnalité démocratique. La première est la défiance des organisations vis-à-vis des exécutifs africains, considérés comme étant en grande partie responsables du non développement économique¹¹.

Une deuxième raison tient au fait que, la mise en place d'entités sub-nationales permettrait aux citoyens de « goûter » plus facilement, plus directement, aux joies de la démocratie. Plus l'entité est restreinte, commune ou district, plus le citoyen ayant élu ses représentants, est à même de juger de leur compétence, et de demander des comptes. Comme l'affirmait la Banque mondiale, « *The classic argument in favor of decentralization is that it increases the efficiency and responsiveness of government. Locally elected leaders know their constituents better than authorities at the national level and so should be well positioned to*

⁹ Communication de la Commission, "Démocratisation, Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques", COM/1998/0146, 12 mars 1998.

¹⁰ Communication de la Commission, "Démocratisation, Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques", COM/1998/0146, 12 mars 1998.

¹¹ Voir entre autres Cartier-Bresson (J.), « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Revue Tiers Monde*, vol. XLI, n°161, janvier-mars 2000, pp. 165-192. A noter que selon les rapports de l'organisation non gouvernementale *Transparency International* parmi les pays les plus corrompus du monde on trouve à la première place le Nigeria puis parmi les dix autres pays les plus corrompus 5 pays africains.

provide the public services local residents want and need. Physical proximity makes it easier for citizens to hold local officials accountable for their performance”¹². Ce type d’argument se retrouve aussi dans la littérature du PNUD, « *Décentraliser les pouvoirs publics (...) permet aux gens de participer plus directement aux processus de gouvernance et peut aider à renforcer les capacités d’intervention de gens qui étaient jusque là exclus des prises de décisions* »¹³. Ce qui explique que l’organisation octroie plus de 50% de ses ressources aux activités en faveur de la gouvernance démocratique parmi lesquelles, figure l’appui à la décentralisation et à la gouvernance locale¹⁴.

Aux yeux des organisations, la formulation des projets par des autorités décentralisées favorise une meilleure appropriation, ou *ownership*, car ils correspondent aux attentes de ces collectivités. Comme l’exprimait S.E. Boutros Boutros Ghali, « *La décentralisation et le renforcement des structures communautaires permettent aux facteurs locaux, qui ont une incidence sur le développement, de mieux être pris en compte* »¹⁵. Ainsi les organisations internationales espèrent que le retour sur investissement sera meilleur que si elles avaient attribuées de tels financements à la collectivité nationale.

De plus, la création de structures locales, susceptibles d’exercer un contre pouvoir, vis-à-vis de l’État central, serait un moyen pour ce dernier de se démocratiser. En effet, en soutenant l’émergence des exécutifs locaux dénués de tout lien hiérarchique avec le pouvoir central, les organisations tendent à favoriser le rôle d’arbitre du pouvoir central entre les différents souhaits exprimés par les collectivités locales. Ce faisant, l’État, tout en gardant un certain rôle planificateur, est tenu de prendre en compte les volontés de chacun. Ainsi comme l’affirme la Banque, “*The balance of powers between national and subnational governments will therefore depend on the influence of regional interests on the national government. And*

¹²Voir Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 », 2001, Washington. D.C., chapitre V « Décentralisation : repenser le gouvernement », pp. 107-124.

¹³ PNUD, « La gouvernance en faveur du développement humain durable », *Document de politique générale du PNUD*, janvier 1997, New York, 36 p.

¹⁴ Voir Rapport du Secrétaire Général, « Support by the United Nations system of the efforts of governments to promote and consolidate new or restored democracies », doc. A/55/489, 13 octobre 2000, § 15.

¹⁵ Rapport du Secrétaire général, « Agenda pour le développement », doc. A/48/935, 6 mai 1994, § 129 *in fine*. Voir aussi l’Agenda pour la démocratisation, où S.E. Boutros Boutros Ghali affirme “*Local participation enhances the legitimacy and effectiveness of global decisions by helping to ensure that those decisions emerge from the realities of the local life and are supported by local action*”, Letter dated 17 december 1996 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly, doc.A/51/761, 20 décembre 1996, 51^{ème} session, New York.

*the stability of this balance of power hinges upon the design of institutions that make the interest of national and subnational political elites to cooperate with each other*¹⁶.

Derechef en soutenant l'attribution aux collectivités locales, à leurs responsables de nouvelles prérogatives, les organisations souhaitent avoir de nouveaux interlocuteurs directs, se trouvant hiérarchiquement à un niveau moindre, ce qui leur permet de réduire la chaîne d'intervenants, et donc les risques de corruption et détournement de l'aide. L'expérience de l'attribution de l'aide a en effet montré, qu'entre le moment où l'aide était débloquée pour un projet et le moment où cette aide arrivait à son destinataire final, il y avait eu une « évaporation » de la majeure partie de l'aide. Cette évaporation s'était effectuée dans les méandres de l'administration centrale puis locale. En réduisant les services administratifs susceptibles de manipuler l'aide, le détournement, à défaut de disparaître totalement, est susceptible de devenir moindre. Ainsi, dans leur stratégie de lutte contre la corruption, la décentralisation paraît aux yeux des bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale, une alternative crédible¹⁷.

De même, en matière de réduction de la pauvreté, nouveau paradigme de l'aide au développement, la décentralisation est considérée comme un élément indispensable. Car elle permet aux organisations de mieux identifier les besoins de chacun, étant entendu que les représentants des collectivités locales sont les mieux à même, de connaître leurs besoins. C'est pourquoi, soit dans le cadre d'une réduction de la dette, les États PPTE souhaitant bénéficier d'un soutien, doivent dans le cadre des Cadre de Lutte Stratégique contre la Pauvreté, inclure des éléments ayant trait à la décentralisation¹⁸ ; soit dans le cadre d'aide pour un projet, qui peuvent s'inscrire dans le cadre plus large d'un programme, liée à la pauvreté, la décentralisation figure parmi les priorités.

¹⁶ Voir Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 », 2001, Washington. D.C., chapitre V « Décentralisation : repenser le gouvernement », pp. 107-124

¹⁷ Voir en ce sens Banque Mondiale (IDA), « IDA in action 1996-1999 : improving aid effectiveness and reaching the poor », Washington D.C, 2000, où la Banque indique que “Decentralization can also be powerful in improving community ownership and reducing the effects of poor governance at the national level”. Ce que désigne la Banque par “poor governance” est, entre autres, la corruption. Voir aussi Banque mondiale, « Des institutions pour les marchés », le Rapport sur le développement 2002, janvier 2002, Washington D.C., 258 p.

¹⁸ Voir F.M.I et I.D.A, « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté : questions d'ordre opérationnel », 10 décembre 1999. <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fre/poverty1.htm>

B) Les limites

L'enthousiasme actuel, que suscite la décentralisation chez les bailleurs de fonds, ne doit pas faire perdre de vue, qu'il s'agit d'un processus complexe, de longue haleine, qui nécessite de nombreux préalables. Si elles ont incité les États à adopter des textes constitutionnels ou législatifs consacrant la décentralisation dès le début des années 90, force est de constater que, ceux-ci étaient peu effectifs, dans certains États, des années plus tard¹⁹.

Plusieurs raisons expliquent cette ineffectivité²⁰. Il faut d'abord s'entendre sur les structures de bases de cette décentralisation : doit-il s'agir du découpage issu de la décolonisation, ou doit-on créer de nouvelles structures propres à chaque pays, ce qui n'exclut pas une convergence entre les différents pays ? Quel est le rôle du soutien des organisations dans ce domaine ? La réponse est ambiguë. Car si dans certains États, ce sont les autorités de ce dernier, qui ont eu un rôle d'impulsion²¹, dans d'autres le soutien s'est traduit par une transposition d'un modèle précis, sans réelle acclimatation²².

De plus le phénomène de décentralisation participe, comme celui de privatisation, à celui de désétatisation. Conçu ainsi par les organisations internationales, il est logique que certains exécutifs africains soient peu enclins à faciliter le mouvement. Plusieurs techniques, leurs ont permis de ralentir le mouvement qui peuvent se regrouper en deux catégories : opérer un transfert de compétences administratives et financières à leur représentant dans les collectivités locales (soit directement par le biais de la déconcentration, soit indirectement par le biais du contrôle de tutelle)²³ ; opérer un transfert de compétences administratives sans transfert financier ou en retardant ce transfert²⁴.

¹⁹ Ainsi la décentralisation malienne a pris du temps du fait de nombreuses contraintes politiques, budgétaires et juridiques. Voir en ce sens le rapport présenté sur le Mali lors du Deuxième forum sur la gouvernance en Afrique (FGA II) à Accra, 25-26 juin 1998.

²⁰ V. Du Bois de Gaudusson (J.), « La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance ? », in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp.995-1009.

²¹ Ce fut le cas, par exemple, de l'Ouganda, de l'Afrique du Sud ou de l'Éthiopie. Voir Olowu (D.), « Evaluation des politiques de décentralisation en Afrique dans les années quatre-vingt-dix », *R.F.A.P.*, n°88, oct-déc. 1998, pp.517-528.

²² Ainsi dans le cadre sénégalais, la Banque mondiale et le PNUD envoyèrent un expert français pour réfléchir à un approfondissement du processus de décentralisation. Or cet expert français s'inspira fortement de son modèle de référence, la loi du 2 mars 1982.

²³ Voir Olowu (D.), « Evaluation des politiques de décentralisation en Afrique dans les années quatre-vingt-dix », *R.F.A.P.*, n°88, oct-déc. 1998, pp.517-528. Ainsi que Adamolekun (L.), « Promoting african decentralization », *Public Administration and Development*, vol. 11, n°3, 1991, pp. 285-291.

²⁴ Voir pour le cas du Ghana, le rapport sur l' « Amélioration de la responsabilité et de la transparence dans l'intérêt d'une bonne gouvernance », préparé pour Deuxième forum sur la gouvernance en Afrique (FGA II) à Accra, 25-26 juin 1998.

Une fois de plus, ce qui est au centre des ambiguïtés du phénomène de désétatisation, c'est le rôle de l'État. Car, comme le faisait remarquer M. Venard, « *Les bailleurs de fonds appuient ces initiatives et dialoguent, de plus en plus volontiers, directement avec les dirigeants locaux, parce qu'ils estiment que les décisions politiques intéressant les villes seront plus efficaces et plus justes si elles sont prises par des municipalités familières des problèmes locaux, plutôt que des agents de l'État, même lorsque celui-ci est déconcentré* »²⁵. Le postulat de départ est susceptible de vicier les rapports entre l'État et les collectivités locales.

Ceci est renforcé par le fait, que la décentralisation étant souvent perçue, surtout à Washington, comme un moyen de réduire les dépenses budgétaires, les autorités centrales, en cas de difficultés économiques accélèrent le processus de décentralisation. Ce danger avait déjà été perçu, il y a quelques années, par le professeur J. du Bois de Gaudusson, qui expliquait que, « *dans ces conditions la décentralisation risque de n'être qu'un transfert d'obligations, à charge, pour les collectivités locales, d'exercer des missions que le pouvoir central ne peut assurer* »²⁶. Avant d'être reconnu plus tardivement, par la Banque mondiale, « *Plusieurs pays africains faisant face à une détérioration économique, transfèrent une partie des services gouvernementaux aux autorités locales sans leur octroyer les revenus suffisants* »²⁷.

Ceci soulève une autre difficulté concernant la décentralisation, celle de savoir si sa viabilité ne dépend pas du niveau de développement économique de l'État. Plusieurs auteurs²⁸ ont émis des doutes quant à l'effectivité de celle-ci dans le cadre de pays dont le PNB serait trop faible. Il y aurait, dans ce contexte, une décentralisation de la pauvreté. Ce point de vue pose la question des ressources budgétaires de ces collectivités. Quelle est leur source ?

L'impôt sur le revenu, lorsqu'il existe et qu'il est prélevé, est très mal vécu par les populations, car elles sont pauvres et parce qu'il nourrit, de temps en temps, la corruption²⁹.

²⁵ Venard (J.-L.), « Bailleurs de fonds et développement local », in « *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en question* », Jaglin (S.) et Dubresson (A.) (sous la direction de), Karthala, 1993, pp. 20-33.

²⁶ Gaudusson (J. du Bois de), « La décentralisation en Afrique : nouvelles perspectives », Encyclopédia Universalis, *Symposium*, 1990, pp. 1631-1636.

²⁷ Voir Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001, Washington D.C, p. 123.

²⁸ Notamment Riggs (F.), « Administration in developing countries – The theory of prismatic society », Boston, Houghton Mifflin, 1964 ; Prud'homme (R.), « The dangers of decentralization », *World Bank Research Observer*, vol. 2, n°10, 1995, pp. 201-210; Martinez-Vasquez (J.) et Mac Nab (R.), « Fiscal decentralization and economic growth », *World Development Report*, Vol.31, n°9, 2003, pp. 1597-1616.

²⁹ Voir le rapport du séminaire sur la décentralisation et la lutte contre la pauvreté, 3 août 2001 (Natitingou, Bénin), Commission des droits de l'homme des Nations Unies, doc. E/CN.4/2002/WP.1, 12 mars 2002.

L'impôt sur les sociétés se réduit essentiellement à un impôt sur les grandes sociétés, du fait de la nature essentiellement informelle des économies africaines. De plus, des subventions du type Dotation Globale à la Décentralisation, risquent d'être insuffisantes pour compenser le transfert de compétences aux collectivités locales. D'où l'idée émise, par certains, de mettre en place un budget participatif et de fonds de solidarité au niveau des communes³⁰. Solution palliative, elle ne peut être une réponse à long terme. Toutefois sans la mise en place de tels moyens de financement la décentralisation juridique souhaitée, risque d'être plus virtuelle que réelle.

D'un point de vue administratif, il est aussi nécessaire de veiller à la compétence adéquate des autorités locales pour la gestion des nouveaux services. Au-delà du problème de la formation nécessaire, d'une élite locale souvent proche de l'analphabétisme³¹, la décentralisation et la déconcentration se heurtent à de nombreux obstacles. La nature enclavée de certaines régions africaines, l'absence d'infrastructures susceptibles de rompre cet enclavement a pour conséquence un refus de la part de certains fonctionnaires ou de certaines professions, de se rendre dans ces régions³². De plus, les bailleurs de fonds partent souvent du principe, que les autorités locales seraient moins corrompues que les autorités centrales, ceci reste toujours à prouver, car il n'est pas dit que ces autorités locales ne puissent pas être atteintes des mêmes maux, que celles nationales.

Enfin la mise en place de la décentralisation est susceptible de créer, dans un État n'ayant pas réussi à faire émerger une Nation, des troubles. Les inégalités, notamment économiques, existant entre les régions risquent d'amener les régions les plus riches à concevoir la décentralisation comme l'antichambre de la sécession. Cette vision pessimiste n'est pas dénuée de tout fondement. Il nous suffit pour cela de songer à l'évolution politique d'une démocratie comme l'Italie, ou aux tentatives de sécessions apparues, par exemple, au Nigeria, au Rwanda, au Burundi et au Zaïre.

³⁰ Voir le rapport du séminaire sur la décentralisation et la lutte contre la pauvreté, 3 août 2001 (Natitingou, Bénin), Commission des droits de l'homme des Nations Unies, doc. *E/CN.4/2002/WP.1*, 12 mars 2002. Ainsi que les expériences menées par la Banque mondiale en Angola, en Zambie et au Rwanda, Report of the IDA, « Improving aid effectiveness and reaching the poor (1996-1999) », The World Bank, Washington D.C, 2000.

³¹ Voir entre autres, Siteo (E.) et Hunguana (C.), « Decentralization and sustainable peace-building in Mozambique : bringing the elements together again », CEDE, Maputo, octobre 2005, 15 p.

³² Ainsi peut-on lire dans la Stratégie de coopération Communauté européenne – Centrafrique, « Enfin, les agents de l'Etat refusent souvent les affectations en brousse du fait de l'isolement, ce qui réduit l'accès des populations de l'intérieur à l'éducation et à la santé. A titre d'exemple, on trouve un médecin pour 7182 habitants à Bangui et pour 93066 habitants dans le reste du pays. Voir Commission Européenne – République Centrafricaine, « Stratégie de coopération et programme indicatif 2002-2007 », 31 août 2001

Ainsi l'une des caractéristiques du phénomène de décentralisation en Afrique subsaharienne est d'avoir été imposée de l'extérieur, mais est-il pour autant un phénomène standardisé ?

II) La décentralisation en Afrique sub-saharienne : un phénomène standardisé ?

Les techniques de décentralisation sont connues et malgré l'existence de certaines variantes formelles, il y a des convergences. En cela le phénomène tel que pratiqué sur le continent africain ne connaît que peu d'originalité notamment concernant l'institutionnalisation de la décentralisation (A).

L'originalité réside selon nous dans l'existence préalable d'un terreau favorable à la décentralisation. Cette dernière devant, pour ne pas être que formelle, intégrer cette donnée dans sa mise en œuvre (B).

A) L'institutionnalisation de la décentralisation.

Les États d'Afrique subsaharienne ont fait des choix différents dans les moyens employés pour mettre en place la décentralisation. Cependant ces choix différents rejoignent les schémas classiques.

Tout d'abord il y a les États unitaires qui dans le cadre de leur constitution reconnaissent l'existence des collectivités locales en laissant à la loi le soin d'organiser la décentralisation³³, ou qui spécifie que ce sont des États unitaires décentralisés³⁴. Ces États ont tous, dans des délais qui ont parfois été assez longs, adopté des lois de décentralisation, ou Local

³³ Voir entre autres, Art.144 de la Constitution de 1991 du Burkina Faso révisée ; Art.5 de la Constitution post-transition du Burundi ; art. 102 de la Constitution de 2004 de la République Centrafricaine ; Art. 174 et s. de la Constitution de 2002 de la République du Congo ; Art. 112 de la Constitution de la République du Gabon de 1991 révisée ; Art. 167 de la Constitution Rwandaise de 2003 ; Art. 102 de la Constitution de 2001 du Sénégal ; Art. 4 de la Constitution Mozambicaine de 1990.

³⁴ Art.1 de la Constitution de 1972 du Cameroun révisée.

Government Act³⁵. A l'aspect exogène de l'origine du phénomène, que nous avons évoqué auparavant, on peut aussi ajouter certaines raisons circonstanciées bien particulières expliquant l'allongement de certains délais. Ainsi, dans le cas Mozambicain la mise en place d'une décentralisation prématurée risquait de pérenniser un combat entre deux groupes militaires devenus partis politiques par la force des choses. Le FRELIMO, plutôt urbain et développé dans les catégories socioprofessionnelles que l'on pourrait nommer middle-class, risquait de se trouver confronté à une RENAMO plutôt bien implantée dans le milieu rural et prolétaire. C'est l'une des raisons pour lesquelles bien qu'inscrit en 1990 dans la constitution, la première loi n'intervint qu'en 1994 mais surtout en 1997³⁶.

Il y a ensuite les États qui, tout en conférant à la loi le soin de préciser certaines répartitions ou déterminations de compétence, inscrivent de manière plus ou moins détaillées les principes devant régir l'administration des collectivités (rôle de l'exécutif, représentativité, ...) ³⁷. Bien évidemment, plus le pouvoir constituant précise les prérogatives, les compétences ou l'organisation des collectivités plus le législateur est lié.

Ainsi à titre d'exemple d'un point de vue institutionnel, la constitution malgache stipule dans ces articles 144 et 145 « *-La fonction délibérante est exercée par le Conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel direct et selon les conditions fixées par la loi et les règlements. Les Parlementaires sont membres de droit du Conseil régional (art.144).- La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil régional ainsi que le mode et les conditions d'élection de ses membres sont fixés par la loi. (art.145) ».*

Le législateur malgache dispose d'une marge de manœuvre assez importante. Beaucoup plus importante que celle laissée au législateur ghanéen lorsque sur la composition de l'assemblée du District, l'article 242 de la Constitution précise " *A District Assembly shall consist of the following members (a) one person from each local government electoral area within the*

³⁵ Au rang des Etats ayant de manière très réactive adopté une loi de décentralisation peu de temps après la promulgation de la Constitution on peut citer l'Ouganda qui pris cette législation en 1997 alors que sa constitution datée de 1995. Cette réactivité peut s'expliquer par l'existence d'une législation antérieure en 1993 et d'une certaine pratique de la décentralisation depuis les années 1980. Voir entre autres, Okidi (J-A.) et Guloba (M.), « Decentralization and development : Emerging issues from Uganda's experience », Economic Policy Research Centre, Occasional Paper, n°31, sept. 2006, Kampala, 20 p.

³⁶ Lachartre (B.), « Elections municipales et démocratisation au Mozambique », Politique Africaine, n°75, octobre 1999, pp. 162-169.

³⁷ Voir en ce sens le titre V de la Constitution malgache de 2007 qui dans les articles 134 à 151 fixe un cadre de l'organisation des régions et communes concernant notamment la désignation des exécutifs et législatifs de ces collectivités. On peut dans le même sens cité le cas de la Constitution ghanéenne de 1996 qui dans son chapitre XX (art. 240 à 255) laisse très peu de marge de manœuvre au législateur. On pourrait aussi citer le Titre XII de la Constitution tchadienne de 1996 révisée, ou le titre VI de la Constitution Cap Verdienne ou encore le Chapitre XI de la Constitution ougandaise de 1995.

district elected by universal adult suffrage; (b) the member or members of Parliament from the constituencies that fall within the area of authority of the District Assembly as members without the right to vote; (c) the District Chief Executive of the district; and (d) other members not being more than thirty percent of all the members of the District Assembly, appointed by the President in consultation with the traditional authorities and other interest groups in the district”.

Il y a enfin les États où l’on trouve au sein de la Constitution une détermination précise des compétences conférées aux collectivités locales et à l’État. Ce type de détermination n’est pas usuel dans le cadre des États unitaires mais plus développé dans le cadre des États fédéraux. On peut même dire que c’est un élément fondamental de la viabilité du fédéralisme. Cela étant, certains États, notamment la République Démocratique du Congo, pourtant formellement unitaire l’ont fait. Que ce soit d’un point de vue institutionnel (art. 195-200) ou matériel (art 201-207), le pouvoir constituant a tenu à déterminer de manière très précise la composition des organes des provinces ainsi que les compétences respectives, exclusives ou concurrentes de celles-ci et de l’État. Cette manière de procéder peut être rapprochée du modèle constitutionnel d’un autre État unitaire, l’Italie, où le titre V (art. 114 à 133) de la Constitution détermine de manière précise les rôles de chacun³⁸. Mais il nous semble que comme l’Italie, il s’agit plus d’une mutation de la structure de l’État, ou plus exactement d’une évolution, d’une opacification des frontières traditionnelles entre État unitaire et fédéral.

Si les techniques utilisées sont globalement connues et utilisées ailleurs, il n’en demeure pas moins que l’Afrique sub-saharienne dispose d’un passé historique pré-colonial, encore très présent, qu’il la rend plutôt réceptive aux expériences décentralisatrices. A condition, bien évidemment, que les résidus de ce passé ne soient pas raillés, au rang du folklore.

B) L’existence d’un terreau historico-culturel

Les États africains sont en partie caractérisés par la multiplicité des ethnies qu’ils comportent. Cette multiplicité se traduit par des coutumes différentes, des langues différentes. Cette réalité, parfois exacerbée par des dirigeants souhaitant régner en divisant, fut longtemps mise

³⁸ Pour consulter une version française de la constitution italienne, voir http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf (dernière visite 11 juillet 2008)

en exergue pour justifier le renforcement de l'État central, dans le but de mettre en place des États-nations. « *La décentralisation en Afrique s'est d'abord heurtée au refus des gouvernants ou à leur indifférence, la construction d'une périphérie administrative apparaissant secondaire par rapport à d'autres impératifs, comme d'assurer l'ordre, l'unité et l'autorité d'un État nouvellement indépendant* »³⁹. Mais l'échec de cette entreprise amena certains auteurs à s'interroger sur les raisons, les facteurs de résistance⁴⁰.

Or si l'on s'intéresse à l'anthropologie juridique du continent on peut comprendre et appréhender ces facteurs. Dans les États pré-coloniaux, qui étaient des États dans ce sens où ils étaient composés d'un territoire, d'une population et d'un gouvernement, la décentralisation était la règle et la centralisation l'exception. L'organisation des pouvoirs laissait une place importante aux pouvoirs locaux. « *Les gouvernements fortement centralisés n'étaient pas légion en Afrique noire sub-saharienne. Du fait de la pauvreté des moyens de communication, il était impossible d'empêcher les États de se morceler et il n'est pas étonnant que les plus stables et les plus durables aient été ceux qui disposaient de voies navigables, en particulier les royaumes du Soudan occidental desservis par le Niger* »⁴¹. Comme le montre le professeur Georges B.N. Ayittey, en analysant différents types de régimes précoloniaux, il existe des raisons culturelles profondes, à l'existence d'une forme de décentralisation du pouvoir dans ces régimes. L'existence actuelle de royaumes dans plusieurs États africains, en est une des marques⁴².

La construction d'États de toute pièce sur le continent a bien entendu modifié certains comportements. Il n'en demeure pas moins qu'à défaut de la persistance de certaines structures traditionnelles, des comportements se maintiennent, surtout dans les zones rurales. L'individu s'identifie par rapport à un groupe, plus restreint que la Nation. Il peut s'agir du village, de l'ethnie, de la région (au sens physique et non administratif du terme), etc. « *En d'autres termes l'appareil d'État précolonial a été démantelé, mais les nations précoloniales*

³⁹ Gaudusson (J. du Bois de), « La décentralisation en Afrique : nouvelles perspectives », Encyclopédia Universalis, *Symposium*, 1990, pp. 1631-1636.

⁴⁰ « *Mais, là où l'on tenta la centralisation au moyen de la force militaire, l'effondrement fut aussi rapide que l'édification. Ainsi s'effondrèrent l'empire Oyo, au cours de la première moitié du XIX^{ème} siècle, l'empire Akwamu de la Côte de l'Or, au XVIII^{ème} et l'empire Zoulou dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Il est assez instructif de noter que les facteurs qui compromirent le gouvernement fort et centralisé restent encore valables aujourd'hui : leçon amère pour les dirigeants actuels* », Ayittey (G.), « La démocratie en Afrique précoloniale », *Africa 2000*, n°2, août 1990, pp. 39-75

⁴¹ Ayittey (G.), « La démocratie en Afrique précoloniale », *Africa 2000*, n°2, août 1990, pp. 39-75 (p.52).

⁴² Par exemple au Ghana, il existe « 32 000 chefs du Ghana, on compte 200 chefs supérieurs, 2000 chefs de cantons et environ 30000 Odikros (chefs de village) », West Africa, 8 février 1988, cité par Ayittey (G.), « La démocratie en Afrique précoloniale », *Africa 2000*, n°2, août 1990, pp. 39-75

qui furent les marqueurs identitaires de ces sociétés plurales ou société éclatées ont survécu, bien que ce soit au prix d'un découpage en plusieurs morceaux, pour nombre d'entre elles, disséminés sur plusieurs États coloniaux et post coloniaux, et ce, dans une configuration territoriale bien déterminée »⁴³.

Il y a donc un terreau historico-culturel, fortement ancré, favorable à la décentralisation. Elle constitue une forme d'exercice du pouvoir qui pourrait s'adapter au contexte africain.

Mais pour bien réussir, la décentralisation se doit de ne pas être prématurée, elle est un processus qui demande la constitution d'éléments préalables indispensables⁴⁴. C'est pourquoi l'approche purement technique de la décentralisation telle que pratiquée par les organisations internationales est une approche non dénuée de tous reproches. Il peut être légitime de se poser la question de savoir pour qui cette décentralisation est mise en place.

En ce sens un point mérite d'être abordé. Il s'agit de la composition structurelle des entités infranationales, ou plus exactement du rôle que pourrait être amené à jouer les autorités traditionnelles. Certains États, anglophones dans un premier temps, ont fait le choix de les inclure dans le processus de décentralisation (il s'agit notamment de l'Afrique du Sud⁴⁵, du Ghana, du Malawi, du Nigeria et du Lesotho⁴⁶).

Des États francophones en ont fait autant de manière très inégale. La Constitution togolaise, dans son article 143, « reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes. La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissant aux us et coutumes de la localité ». Cette reconnaissance est juridiquement limitée puisque d'une part aucun rôle dans l'exercice du pouvoir ne lui est accordé et que d'autre part les normes dont la chefferie à la garde ne semblent pas appartenir au droit positif. A contrario la Constitution tchadienne dans son titre XIII (aux articles 214 à 217) reconnaît le rôle des autorités coutumières ou traditionnelles, et leur attribut certaines fonctions en matière de décentralisation. Plus en avant

⁴³ Voir l'article du professeur Tshiyembe (M.), « L'Etat en Afrique : crise du modèle importé et retour aux réalités. Essai sur la théorie de l'Etat multinational », in *mélanges F. Borella : Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1999, pp.485-519.

⁴⁴ Il serait sûrement nécessaire de ne pas faire l'économie d'une déstructuration/reconstruction, pour trouver le système le mieux adapté aux réalités continentales, voir Tshiyembe (M.), « L'Etat en Afrique : crise du modèle importé et retour aux réalités. Essai sur la théorie de l'Etat multinational », in *mélanges F. Borella : Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1999, pp.485-519.

⁴⁵ Pour les difficultés posées par l'application pratique de cette forme de gestion des collectivités locales, voir Drimie (S.), « Local government, traditional authorities and land tenure : reform in KwaZulu-Natal », in *Governance and Democracy*, Bordeaux, 12-14 septembre 2001, 17 p.

⁴⁶ Voir le rapport de l'Afrique du Sud présenté lors du Deuxième forum sur la gouvernance en Afrique (FGA II) à Accra, 25-26 juin 1998.

la Constitution de la République Démocratique du Congo intègre le droit coutumier dans la hiérarchie des normes. En effet, non seulement les autorités coutumières sont reconnues par la Constitution, mais en plus les normes qu'elles protègent le sont et ce à plusieurs titres. Tout d'abord la détermination du droit coutumier est de la compétence concurrente de l'État et des Provinces (art. 203-2), alors que son exécution est de la compétence exclusive des Provinces (art. 204-28). Ensuite car l'article 207 énonce « *L'autorité coutumière est reconnue. Elle est dévolue conformément à la coutume locale, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la Constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs* ». Ainsi le droit coutumier trouve sa place dans la hiérarchie des normes congolaises.

Ce genre d'expérience, typiquement africaine, relève du pragmatisme et non du dogmatisme. Elle part d'une réalité du continent, renforcée dans le contexte local où les autorités traditionnelles ont toujours joué un rôle « d'administration informelle »⁴⁷. Le Secrétaire général des Nations Unies, S.E. Boutros Boutros Ghali a d'ailleurs attiré l'attention des Nations Unies sur ce point. Dans son rapport de 1995 sur « l'appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies »⁴⁸, il affirmait que « *Les résultats en Afrique ont permis de mettre en lumière un aspect totalement différent de la décentralisation : les réformes introduites à l'échelon local ne doivent pas reléguer au second plan les structures traditionnelles du pouvoir. L'autorité traditionnellement conférée aux chefs tribaux représente pour beaucoup un pouvoir ancestral respecté de tous. Le processus de modernisation et de développement démocratique doit trouver des moyens d'intégrer ce pouvoir, afin que la démocratisation ne conduise pas à un effondrement de l'ordre établi et à l'élimination des mécanismes traditionnels de résolution des conflits et de gestion du bien commun* » (§88). Il n'est pas certain, que la véracité de ce constat soit toujours réellement perçue par les bailleurs de fonds, notamment à Washington.

⁴⁷ Gaudusson (J. du Bois de), « La décentralisation en Afrique : nouvelles perspectives », Encyclopédia Universalis, Symposium, 1990, pp. 1631-1636.

⁴⁸ Rapport du Secrétaire Général, « Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies », doc. A/50/332, 7 août 1995, 51ème session, New York, pp. 36

Conclusion :

Le continent africain est en proie aux mêmes difficultés matérielles et aux mêmes choix stratégiques que d'autres continents : à savoir les conditions de la décentralisation ?

En tant que technique, la décentralisation sur le continent africain répond à des standards internationaux connus : à savoir un transfert plus ou moins important des compétences de l'État vers ses collectivités locales, transfert organisé soit par la loi soit par la constitution et transfert de compétences couplé avec un transfert des moyens financiers (normalement).

En tant que vécu, imposée de l'extérieur, la décentralisation légale se superpose le plus souvent avec une décentralisation informelle, traditionnelle. L'existence de cette dichotomie peut être source de difficultés car il y a une concurrence de légitimité potentiellement conflictuelle, d'où l'idée d'intégrer les représentants traditionnels au sein de la décentralisation légale de manière plus ou moins marquée. Pourtant cette intégration ne résout pas tous les problèmes. De plus, la décentralisation sur le continent africain est une décentralisation « sous perfusion » financière des bailleurs de fonds. Les États, se voyant dans l'obligation de transférer certaines de leurs compétences, sont réticents à transférer les fonds nécessaires pour l'exercice de celles-ci, semblant ainsi mettre au défi les bailleurs de fonds d'assumer financièrement la charge d'une politique qu'ils imposent. Le cas de l'Ouganda est topique de cette situation, puisque mise en place très tôt en 1994 et 1997, la décentralisation ne survit financièrement que grâce à l'aide notamment de la Banque Mondiale et de l'USAID.

Enfin en tant que phénomène, la décentralisation telle que pratiquée sur le continent africain participe au renouvellement de la problématique sur la séparation entre les différents types d'État et sur les rapprochements pratiques constatés. L'une des dernières constitutions adoptées sur le sous continent est assez caractéristique de ce propos. La constitution de la République démocratique du Congo, nous l'avons dit, consacre un État unitaire. Pourtant, l'article 198 impose une fourchette de membres dans l'assemblée provinciale, tout comme l'article 105 de la constitution de la République sud-africaine ou l'article 27 de la Constitution

brésilienne. L'article 203 de la constitution de la République démocratique du Congo définit les compétences concurrentes des provinces et de l'État au même titre que l'Annexe 4 de la Constitution sud-africaine ou l'article 24 de la Constitution brésilienne. Pourtant la République Sud-Africaine tout comme le Brésil sont des états fédéraux, d'où la question suivante : les critères de distinction état unitaire – état fédéral sont-ils encore pertinents ?

Publié officiellement sur le site de la **Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique** (Afrilex) : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/>

Relayé par [Légibénin](#), site d'information juridique et de recherche juridique au Bénin