

**DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT  
URBAIN EN AFRIQUE DE L'OUEST**

\*\*\*\*\*

**DEVELOPPEMENT URBAIN ET INTEGRATION  
VILLES / CAMPAGNES : PISTES DE REFLEXION**

**Mamadou DIOUF  
CONSULTANT**

Dakar, le 09 décembre 2003

## Introduction :

Selon le Pr Benoît « le phénomène de l'Administration locale est donc le résultat de la défaite des forces parcellaires face aux forces tendant à la constitution d'un ensemble et de leur survie partielle à l'intérieur de cet ensemble ... » Le terme même de « décentralisation » utilisé en France pour désigner l'administration locale est tout à fait révélateur d'(une) erreur d'analyse, qui n'est pas commise en Angleterre, par exemple, où le terme de « local government » correspond aux réalités historiques... Le phénomène de l'administration locale ne résulte nullement d'une simple réaction consécutive à la centralisation.

L'administration locale n'est donc pas un simple problème d'aménagement interne de l'Etat de caractère technique. C'est le résultat d'une lutte entre des forces sociologiques opposées quant à l'aménagement d'une société politiquement organisée ».

Dans ce contexte, la commune constitue la structure la plus ancienne et la plus solide par laquelle et au sein de laquelle l'homme veut affirmer et pratiquer ses libertés face à l'omnipotence de l'Etat unitaire centralisé. De ce point de vue, il peut alors exister deux types de « décentralisation » territoriale :

- La **décentralisation administrative**, en quelque sorte octroyé par l'Etat : un certain volume d'affaire dont la portée locale est reconnue est géré, au moyen de ressources propres, par des autorités locales dont l'activité est contrôlée plus ou moins étroitement par des représentants du pouvoir central.

- La **décentralisation « politique »** intègre le citoyen. Elle est fondée sur la **liberté participation** qui implique non seulement l'élection des **autorités locales** mais encore, de la part de ces dernières, la recherche du concours des citoyens dans tous les domaines où cela est possible. La commune, voulue par ses habitants, est sans cesse fortifiée par leur action.

Evidemment, dans la réalité présente, ces deux formes se mêlent, s'interpénètrent.

## I - DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

**Le réseau des communes ne peut absorber la totalité de l'administration décentralisée.** Si tous les problèmes humains se posent à l'échelon d'une commune, les autorités communales ne sont pas à même de les régler tous comme le reconnaît le rapport « Vivre ensemble » : « Certaines fonctions administratives que l'on pourrait envisager de placer sous l'autorité de conseils élus demandent une organisation de services qui n'est pas à l'échelle d'une agglomération urbaine ou d'un pays rural »(p. 64). La décentralisation implique que, chaque fois qu'une collectivité locale peut-être substituée à l'Etat dans l'exercice d'une compétence, elle le soit. Mais toutes ces attributions nouvelles, loin de là ne reviendront pas aux communes et il convient de déterminer le niveau le meilleur pour accomplir chacune des missions transférées. Le principe de subsidiarité doit devenir la règle en la matière. Chaque collectivité, commune, département, région devrait donc se voir attribuer par la loi un domaine de compétences propres dans lequel il détiendrait le pouvoir de décision.

Si l'on veut décentraliser, il est essentiel de réaliser ce qui peut être considéré comme une gageure : mettre sur le même pied d'égalité administration d'Etat et administration locale, c'est-à-dire partager équitablement entre les deux ressources disponibles en hommes comme en finances. Si l'Etat monopolise les hommes de valeur, du fait des avantages qu'il réserve à la seule fonction publique qui le sert, si l'Etat accapare à son seul profit tous les impôts productifs, l'administration locale et, en particulier l'administration communale, la moins susceptible d'offrir une « carrière » à ses agents restera forcément dans une position subordonnée.

## II - POUR UN DEVELOPPEMENT INTEGRE ENTRE ZONES URBAINES ET RURALES.

Les dernières publications sur les relations entre la ville et la campagne abordent dans leur écrasante majorité la nécessaire intégration des actions de développement urbain et rural.

Il semble que les politiques de développement urbain mis<sup>es</sup> en œuvre jusqu'ici accordent plus d'importance à la résolution des problèmes d'urbanisme et d'équipements collectifs alors qu'un effort analogue est toujours attendu dans le milieu rural.

Or, les besoins des populations urbaines que l'on tente de satisfaire ainsi atteignent en Afrique au Sud du Sahara des proportions exponentielles qui dépassent vite les moyens financiers et humains disponibles auprès des communes même appuyées par l'Etat et l'aide extérieure, avec l'exode rural qui croît rapidement au gré des aléas climatiques, de la crise économique et de la détérioration des termes de l'échange.

La question qui vient alors à l'esprit est celle-ci : n'est-il pas plus efficace de mettre en œuvre une politique plus intégrée de développement des villes et des campagnes ?.

En vue de répondre à cette question, il est utile d'examiner les données du problème :

- en fonction de la dominante agricole des pays d'Afrique de l'Ouest ;
- en relation avec les politiques de développement expérimentées jusqu'à nos jours, notamment au Sénégal.
- en rapport avec la politique de décentralisation.

### III - Intégration des politiques de développement urbain et rural dans une économie à dominante agricole.

Les différentes approches sur la crise des sociétés urbaines ont donné souvent lieu, depuis une quinzaine d'années, à des discours où ville et campagne étaient artificiellement opposées .

Il a été constaté dans la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara certains dévoiements des objectifs de développement endogène, particulièrement en matière d'autosuffisance alimentaire, du fait de la spécialisation dans les cultures de rente qui profitent de toutes les attentions au détriment des cultures vivrières. Alors que la fragilité des revenus que les paysans tirent des cultures de rente rend aléatoire le modèle ainsi adopté.

C'est donc pour compenser les manques à gagner que les paysans "envahissent les villes dont ils gonflent les banlieues, avant tous les risques qui en découlent : désillusion, frustration, comportements répréhensibles.

Il y a souvent des excès dans l'analyse de l'exode rural. Tout se passe comme si les paysans sont expulsés d'un "paradis perdu" attiré par le secteur secondaire .

La croissance des villes dépasse alors le rythme de leur croissance naturelle.

Il est pourtant juste d'affirmer que les villes, bénéficient du développement agricole et que l'agriculture elle-même progresse sous l'influence des villes.

A ce titre, est-il utile de constater que le revenu agricole(monétaire) provient essentiellement de la vente de produits agricoles à la population urbaine et de l'exportation de ces denrées qui passe par des services urbains.

le revenu agricole est utilisé – en dehors de l'épargne(report) et de l'investissement foncier – pour acquérir des biens de consommation, des équipements, des intrants, des services qui sont essentiellement produits ou mis en œuvre par les urbains.

Le modèle qui en découle révèle alors que :

- le revenu monétaire agricole est toutes choses égalées par ailleurs – directement proportionnel au rapport de la population urbaine à la population agricole ;

- la part de l'activité urbaine qui est liée directement ou de façon induite à l'agriculture est considérable qu'elle est proportionnelle au revenu agricole et aux échanges ville/campagne.

La relation ville/campagne devrait donc être conçue davantage comme une stratégie de développement agricole plus que comme une simple procédure de règlement de conflits sur l'utilisation de l'équipement de l'espace.

En effet c'est dans les zones péri-urbaines qui servent d'interface entre villes et campagnes que le cercle vertueux du revenu agricole, des échanges et de l'activité urbaine peut s'amorcer le plus facilement.

Cependant, une croissance urbaine rapide ne peut qu'accentuer considérablement les décalages dans l'approvisionnement des villes. Ce sont les importations qui doivent alors combler le gap, avec tous les risques d'extraversion, de dépendance du marché mondial... etc.

L'objectif d'autosuffisance alimentaire à l'échelle nationale implique alors un doublement de la productivité moyenne en 15, 20, ou 25 ans, ce à quoi s'opposent des facteurs limitants :

- 1) – un nouveau système de production, avec des moyens modernes, dans des exploitations plus grandes s'impose, alors que la plupart des paysans, ne disposent pas de moyens appropriés :
- 2) le milieu rural est peu structuré et peu différencié.
- 3) - L'investissement par exploitation est faible, bien qu'il existe des organismes financiers (Crédit agricole) qui prêtent à des taux prohibitifs ;
- 4) - l'enclavement du milieu rural est la règle générale, du fait de la faible densité du maillage urbain, du réseau d'infrastructures et de la faiblesse du marché urbain.

- Il convient, pour vaincre progressivement ces contraintes :

1) - mettre en œuvre une politique harmonieuse d'aménagement du territoire : métropoles d'équilibres ; développement des villes-marchés ; améliorer les réseaux d'infrastructures routières hydrauliques, d'éclairage public, téléphoniques, d'assainissements en vue de mieux connecter villes et campagnes ;

2) aider à l'émergence d'agriculteurs modernes en associant avec des investisseurs urbains pour aboutir une croissance de productivité forte notamment dans les zones :

- à forte intensité et densités de services et d'infrastructures
- où les populations sont passées au dynamisme et aux initiatives.

3) encourager l'initiative privée, l'organiser et l'impulser :

l'appui aux associations villageoises de développement, de groupements de promotion féminine, de groupements d'intérêt économique d'ONG...etc.

Ces associations pourront devenir les interlocuteurs des communautés rurales et des communes pour l'organisation des relations villes/campagnes.

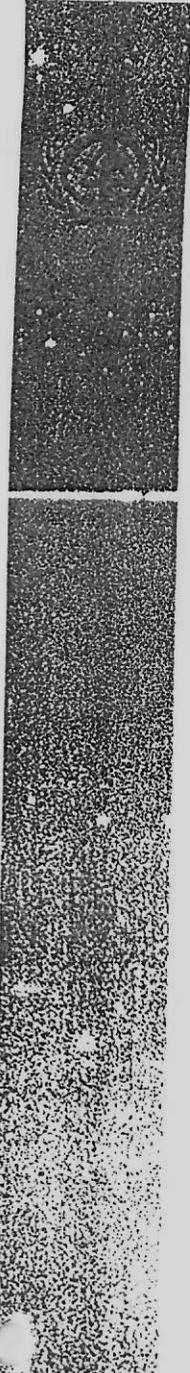
Ces associations regroupent des fédérations régionales d'organisations professionnelles qui absorberont progressivement les nombreux diplômés des Ecoles de développement rural qui deviendront progressivement des "agriculteurs modernes".

- Apposer à ce réseau ⇨ assistance technique
  - ⇨ Formation en gestion etc...

# **ANNEXE**

\*\*\*\*\*

**NORMES DE BONNE GOUVERNANCE ELABOREES  
PAR LE PNUEH, AVRIL 2001**



# Les Normes de Bonne Gouvernance Urbaine proposées

- 1 ■ Durabilité
- 2 ■ Subsidiarité
- 3 ■ Équité
- 4 ■ Efficacité
- 5 ■ Transparence et responsabilité
- 6 ■ Engagement civique et Citoyenneté
- 7 ■ Sécurité

# Durabilité

Prendre en compte les besoins actuels et futurs en termes social, économique et environnemental

*Quelques moyens de mettre en pratique cette norme...*

- Consultations partenariales en vue de penser et mettre en œuvre une stratégie municipale
- Processus consultatifs de planification et de gestion environnementales
- Viabilité financière, ce à travers la participation de l'ensemble des citoyens à la vie économique municipale

# Subsidiarité

au niveau des Autorités, en termes de ressources

*Quelques moyens de mettre en pratique cette norme...*

- Développer les capacités de gouvernance au niveau local
- Attribuer les responsabilités et ressources afférentes à l'échelle municipale
- Transferts fiscaux transparents, et péréquation financière pour soutenir les autorités locales les plus démunies

# Équité

en termes d'accès aux processus de décision  
et aux services urbains de base

*Quelques moyens de mettre en pratique cette norme...*

- Assurer à tous un égal accès au processus de décision, aux ressources et aux services de base
- Mesurer cet accès sur la base de données différenciées par sexe
- Etablir des principes équitables pour prioriser le développement et tarifier les services

# Efficacité

en termes de mise à disposition des services  
publics et de promotion du développement  
économique local

*Quelques moyens de mettre en pratique cette norme...*

- Partenariat avec le secteur privé et la société civile
- Des cadres réglementaire et légal équitables et fiables
- Une collecte de l'impôt local améliorée
- Des objectifs et des cibles clairs pour la prestation de services

# Transparence & Responsabilité des preneurs de décision et des bailleurs

*Quelques moyens de mettre en pratique cette norme...*

- Budget participatif
- Procédure transparente
- Lutte contre la corruption et promotion d'un service éthique
- Création de mécanismes de restitution publique
- Débats médiatiques ouverts et relatifs aux problématiques urbaines

# Engagement civique & Citoyenneté

reconnaître que les individus sont le principal capital-richesses des villes, et simultanément objet et moyen d'un développement humain durable

*Quelques moyens de mettre en pratique cette norme...*

- Une culture de solidarité civique, basée sur le respect et l'acceptation mutuels
- Une participation civique équitable et de grande ampleur
- Des mécanismes participatifs
- Des référendums municipaux

# Securité

## des individus et de leur environnement

*Quelques moyens de mettre en pratique cette norme...*

- Processus consultatifs basés sur les principes du droit, la solidarité et la prévention
- Prise de conscience et préparation face aux risques et catastrophes
- Gestion des ressources urbaines environnementales
- Favoriser une culture de la paix et une tolérance face à la diversité