

22 mars 2017

Comité d'experts de l'administration publique

Seizième session 24-28 avril 2017

Point 3 (a) de l'ordre du jour provisoire

Appréhension des besoins des autorités et des collectivités locales en vue de les aider et les préparer à prendre part à la réalisation des objectifs de développement durable

Transformer les autorités et les collectivités locales en acteurs avisés de réalisation des objectifs du développement durable

<p>Ce document de séance a été préparé par M. Palouki Massina, membre du Comité. Le contenu et les opinions exprimés dans le document sont ceux de l'auteur et n'impliquent aucune expression d'opinion de la part de l'Organisation des Nations Unies.</p>

Plan:

Introduction

I – Le préalable

II – Deux niveaux de responsabilisation

III – Le meilleur des mondes

IV – Le monde à construire

V – Une expérience enrichissante

Introduction:

1- L'homme est au centre des ODD. Le but poursuivi par ces objectifs est, non seulement d'éradiquer la faim et la pauvreté, mais d'assurer à tous les hommes l'épanouissement, aussi bien pour les générations actuelles que pour les générations futures.

2- La réalisation de cet idéal de développement entend, d'une part, inclure tout le monde, quels que soient son sexe, son handicap, sa situation («ne laisser personne de côté»), d'autre part, associer chacun à l'élaboration des décisions qui le concernent.

La participation inclusive est également au centre des ODD.

3- Dans cette optique, les collectivités et les autorités locales occupent une place centrale dans la réalisation des ODD. Leur implication active est la condition d'atteinte desdits objectifs, car c'est de la réalisation de leurs besoins qu'il s'agit.

4- D'où la double question: i) comment faire pour que les collectivités locales puissent être amenées à déterminer elles-mêmes leurs besoins et à s'impliquer dans le contrôle des missions censées y donner satisfaction? ii) comment faire en sorte que les

autorités publiques locales parviennent à la parfaite expression des besoins de leurs populations, que ces autorités disposent de pouvoirs et de moyens suffisants pour réaliser les attentes des populations, afin de transformer leur environnement (équipement) et leur vie pour un développement durable?

5- Les procédures pour répondre à ces questions peuvent varier suivant les pays, leur culture, leurs traditions, mais, quelles qu'elles soient, ces procédures doivent viser un seul but: ne laisser personne de côté.

I -Le préalable:

6 – Pour répondre aux questions soulevées précédemment, il nous semble qu'il est nécessaire de procéder, au **préalable** à une sorte de **pédagogie à tous les niveaux** (national, régional et local) pour que les ODD soient inclus dans le bagage culturel de tous. Le mail que notre collègue Allan nous a envoyé en juillet 2016 à la suite d'une conférence tenue en Afrique du Sud en dit long : pour rappel, un ministre des finances déclarait au cours de cette conférence que les ODD sont une invention des Nations Unies pour imposer un nouveau modèle de développement aux pays faibles. Une telle affirmation – que Allan pourrait éventuellement rectifier – tenue par un haut responsable d'un Etat, montre qu'il y a du travail à faire pour que les ODD soient compris par tous comme des objectifs communs décidés librement par tous les Etats de la communauté internationale, et qu'ils entrent dans les préoccupations quotidiennes de tous les acteurs. Ce n'est qu'ainsi, nous semble-t-il, que l'on pourra transformer les autorités et les populations locales en acteurs avertis du développement durable. Bien entendu, cette action que l'on pourrait appeler «**conscientisation et appropriation**», dans les mentalités, du développement durable est appelée à être permanente.

II - Deux niveaux de responsabilisation:

7 – Parallèlement à cette action, incontournable à notre avis, la réalisation de l'agenda 2030 doit être entreprise, et la gouvernance transformée au niveau local par une responsabilisation des autorités et des populations elles-mêmes. En vue d'y parvenir, on peut se placer à deux niveaux: un premier niveau que j'appellerai «**le meilleur des mondes**» et un second niveau que je baptiserai «**un monde à construire**».

III – Le meilleur des mondes

8 – «**Le meilleur des mondes**» est celui où tout le monde a conscience des bienfaits des ODD et où la décentralisation, entamée depuis longtemps, est vécue pleinement sur le terrain. La transformation des autorités et des populations locales en acteurs avertis du DD est ici plus aisée : il suffit de déterminer avec précision dans la loi les domaines de compétence des collectivités locales; imposer aux autorités locales des procédures – tenant compte des habitudes du milieu – destinées à associer les populations à exprimer leurs priorités et à choisir parmi elles les plus urgentes – les plus vitales; amener ces populations à se prononcer sur les sacrifices – fiscalité locale - qu'elles sont prêtes à consentir à cet effet; associer les représentants des populations dans les mécanismes d'évaluation des actions entreprises.

9 – La transformation des autorités locales en acteurs de développement dépend de la transformation des mentalités des parties prenantes; mais la prise de conscience et l'expression des besoins ne sont rien si les acteurs n'ont pas la possibilité de les financer. D'où la question cruciale des moyens, humains, techniques et financiers. Cette question, qui peut être résolue avec bonheur dans les pays développés, est déterminante dans les pays à faibles revenus.

IV - Le monde à construire:

10 – La transformation est donc plus ardue dans le «**monde à construire**». Il faut, en effet, ici, tout construire : décentraliser, faire élire des **autorités locales** compétentes; les former à prendre en charge les compétences transférées dans l'optique du développement durable; leur apprendre à mettre en œuvre des procédures de participation inclusive à tous les niveaux : expression des besoins et des priorités, décision, suivi-évaluation de l'exécution, etc. Il faut, ensuite amener **les collectivités locales** à comprendre qu'elles peuvent désormais se prendre en charge en déterminant – conformément à des procédures définies – les besoins conformes à leur attente; qu'elles doivent désormais s'impliquer dans le processus du choix et de l'évaluation; les sensibiliser aux objectifs et aux bénéfices du développement durable. La participation exige une organisation. Il faut donc amener les populations à créer des associations à cet effet, car, en l'absence d'une infrastructure – internet – développée, la participation individuelle est pour le moment, pratiquement impossible. Il faut également **une administration déconcentrée** capable d'accompagner l'administration locale dans la détermination des choix, leur transformation en projets, en programmes et en actions, la détermination des moyens techniques, humains et financiers de mise en œuvre ainsi que dans le suivi/évaluation, etc.

11 - La transformation des acteurs au niveau local et la satisfaction des besoins exprimés par les populations concernées passe donc par des solutions aux **difficultés techniques, humaines et financières**.

IV – 1 Difficultés liées aux ressources humaines

12 – **S'agissant des ressources humaines: dans les pays en voie de développement**, le problème d'acquisition des compétences et de renforcement des capacités, aux niveaux déconcentré et local, est crucial si on veut se donner une chance d'atteindre les ODD. Des efforts importants sont à faire dans ce sens pour encadrer les communautés locales.

13 – Certains pays comme **le Ghana** ont procédé de façon originale et instructive : après avoir opté pour la décentralisation, ce pays a pris cinq (5) ans pour former le personnel des collectivités locales, avant de passer à l'élection des organes décentralisés. Le bénéfice est évident: les autorités locales élues disposent, dès leur mise en place, d'un personnel compétent pour mettre en œuvre les décisions de manière efficace.

IV – 2 L'handicap technique

14 – **L'handicap technique** est également lourd dans le pays africains en voie de développement. Faute d'investissements conséquents – sauf dans de rares pays

comme ceux d'Afrique du nord et d'Afrique australe – l'internet a du mal à se développer (problème de large bande) pour permettre aux TIC de jouer pleinement leur rôle d'accélérateur du développement.

IV – 3 Difficultés relatives au financement

15 – La dernière question à résoudre est celle du **financement**, sur laquelle repose la solution des deux premières. Comment assurer aux collectivités décentralisées des ressources suffisantes pour leur permettre de faire face aux besoins exprimés par les collectivités locales, de manière à ne laisser personne de côté? Bien sûr, les autorités nationales collectent pour le compte des autorités locales des impôts et taxes qu'elles reversent à ces dernières. Bien sûr, les Etats ont des systèmes de péréquation qui leur permettent de redistribuer aux collectivités locales une partie du produit d'impôts nationaux; de même que des fonds sont institués pour financer les activités des collectivités locales! Certes, les collectivités ont la possibilité d'instituer des impôts locaux à leur profit! Mais tout cela s'avère généralement insuffisant pour faire face au financement des besoins en services publics sans cesse croissants des populations locales.

16 – D'autres possibilités de financement existent, qu'il faut explorer; il en est ainsi, par exemple des emprunts auxquels pourraient recourir les collectivités locales avec l'aval de l'Etat. Mais la faiblesse des ressources pour faire face au paiement des intérêts et au remboursement de la dette limite cette possibilité. **L'association de deux ou plusieurs collectivités** formant un espace territorial continu pour gérer un service d'intérêt commun (distribution d'eau, par exemple) peut constituer une solution; **la mutualisation des moyens** permettrait dans ce cas de recourir plus facilement à l'emprunt.

17 - Les ressources tirées de la coopération décentralisée sont incertaines, bien qu'utiles, vu leur caractère épisodique.

18 - **Les ressources innovantes** telles que le partenariat public-privé (ou PPP) peut constituer une chance pour la réalisation des besoins exprimés par les communautés locales. Dans ce partenariat gagnant-gagnant, le secteur privé doit pouvoir jouer sa partition, pour peu que le cadre de partenariat soit clair et transparent, et garantisse les acteurs de toute surprise. Sur ce point précis, il y a une action de conscientisation à entreprendre envers le secteur privé national souvent réticent à investir dans des projets non immédiatement rémunérateurs.

19 – Si tout ce qui vient d'être dit permet de donner des pouvoirs aux autorités et aux collectivités locales afin de faire d'elles des acteurs de leur propre développement, **il n'est pas indispensable que toutes ces conditions soient réunies avant de faire participer ces populations à la détermination et à la réalisation de leur destin.**

V - Une expérience enrichissante:

20 – Certains pays comme **le Sénégal et le Togo**, ont tenté, à travers leur «programme d'urgence de développement communautaire» (**P.U.D.C.**), une expérience de participation inclusive concluante: des formulaires ont été envoyés aux autorités et aux populations locales, leur demandant d'exprimer tous leurs besoins. Des équipes

formées au niveau central se sont ensuite rendues sur le terrain pour procéder, ensemble avec les autorités et les populations concernées, à la synthèse et à la hiérarchisation des besoins exprimés. Au terme de ce processus, l'Etat s'est engagé à financer, par son budget et par le recours à **l'emprunt SKUK**, les actions prioritaires retenues; le Togo s'est ainsi engagé à réaliser, sur une période de trois (03) ans, la totalité des actions prioritaires de développement local, retenues pour un montant de 158 milliards de FCFA.

21 - Cet exemple montre, que, parallèlement à une véritable décentralisation du pouvoir et des moyens, il est possible de faire une politique inclusive impliquant l'expression des besoins par la base. L'objectif, toutefois, doit être de faire de la base, un acteur conscient de son destin.

Conclusion:

22 – Pour que le développement durable ne soit pas un vain mot, pour ne laisser personne de côté, la plupart des pays en voie de développement notamment, doivent **«transformer» les autorités et les populations à tous les niveaux (national, régional et local)** pour en faire des acteurs actifs et inclusifs du développement.

23 – Pour les pays où la décentralisation n'a pas encore eu lieu, ou pour ceux où la décentralisation est faiblement engagée, le chemin est tout tracé: engager ou accélérer le processus; décider des compétences à transférer aux collectivités locales; leur permettre de disposer de ressources et des pouvoirs nécessaires à la réalisation de leurs besoins, mais surtout, résoudre rapidement le problème des ressources humaines compétentes.

24 – **La question des ressources humaines**, compétentes et en nombre suffisant est vraiment la **question numéro un à résoudre avec diligence**. Les ressources humaines sont indispensables pour encadrer les collectivités locales dans leurs initiatives pour les aider à exprimer et prioriser leurs demandes, pour transformer les idées en projets réalisables, pour assurer la réalisation de ces projets. Si les OMD n'ont pas pu être atteints dans la plupart des Etats, c'est, en partie, à cause de la faiblesse des ressources humaines. **Il est impossible, en effet, de concevoir des politiques publiques et d'en assurer la parfaite réalisation sans planificateur, sans statistiques ni statisticien, sans gestionnaire de projets compétent, ni suivi-évaluateur, etc.**

25 – Quels que soient donc les objectifs que l'on s'est fixés dans le cadre des ODD, quelles que soient les politiques et les stratégies adoptées, quelles que soient l'ambition et la volonté exprimées par les Etats, il est impossible de les atteindre si l'on n'apporte pas une réponse à ce problème primordial par l'acquisition (recrutement et formation) d'un personnel compétent et en nombre suffisant. C'est dire que la question du renforcement des capacités est **consubstantielle** aux ODD.