



Royal Tropical Institute

**En quoi les collectivités territoriales
rurales peuvent-elles contribuer au
développement du secteur privé?**

**Thea Hilhorst
Gerard Baltissen
Elsbet Lodenstein**

KIT Working Papers Series
WPS.G2

KIT Working Papers

La série *Working Papers* du KIT couvre des sujets d'actualité sur le développement international. Le but de cette série est de partager les résultats de la recherche-action du KIT sous sa forme préliminaire avec les praticiens du développement, les chercheurs et les décideurs afin de stimuler la discussion et les contributions avant la publication finale des travaux. Nous invitons vos réactions et commentaires.

Copyright

Ces travaux sont sous licence de Creative Commons Attribution Noncommercial - No Derivative Works 3.0 Unported Licence.
© Royal Tropical Institute 2008

Citation exacte

Toute citation de cet article devra être énoncée de la manière suivante :

Hilhorst T., G. Baltissen et E. Lodenstein (2008) *En quoi les collectivités territoriales rurales peuvent-elles contribuer au développement du secteur privé?* KIT Working Papers Series G2. Amsterdam: KIT

Pour contacter l'auteur

Thea Hilhorst t.hilhorst@kit.nl

Téléchargement

Il est possible de télécharger ce document à partir de www.kit.nl/workingpapers/



Royal Tropical Institute
KIT Development Policy & Practice

KIT Development Policy & Practice

La section pour les politiques et pratiques de développement du KIT (*KIT Development Policy & Practice*) est le principal département de l'Institut Royal des Tropiques en matière de développement international. Son but est de contribuer à réduire la pauvreté et l'inégalité dans le monde et de promouvoir le développement durable. Nous réalisons des recherches et proposons des formations et des services de consultation sur une grande variété de questions liées au développement, y compris la santé, l'éducation, le développement social et le genre, ainsi que le développement économique durable.

Site internet : www.kit.nl/development

Autres publications

Hilhorst, T. (2008) *Local governance institutions for natural resource management in Mali, Burkina Faso and Niger*. KIT Working Papers Series G1. Amsterdam: KIT www.kit.nl/workingpapers/wpsG1

Hilhorst, T., C. Adjinacou et P. Langley (2008) *L'approche sectorielle peut-elle renforcer les instances locales ? Le secteur eau au Bénin*. Amsterdam: KIT Éditeurs <http://tinyurl.com/3tnyzz>

Pour consulter d'autres publications du KIT : www.kit.nl/publications

Table des matières

1 Introduction	1
2 Contribuer à un environnement propice au développement du secteur privé 3	
2.1 Immatriculation et permis.....	3
2.2 Impôts et taxes.....	4
2.3 Infrastructures matérielles et autres investissements.....	5
2.4 Qualité des prestations de services : fiabilité et transparence.....	6
3 Contribution des collectivités territoriales à la gestion des ressources naturelles	8
4 Les collectivités territoriales comme clientes des services du secteur privé..	9
5 Coordonner le dialogue et les partenariats afin de promouvoir le développement du secteur privé.....	11
5.1 Dialogue	11
5.2 Organisations du secteur privé	12
5.3 Partenariats.....	14
5.4 « Municipio productivo ».....	14
6 Conclusions	16
Bibliographie	18

Liste des encadrés

- Encadré 1 – Centre de formalités à guichet unique au Vietnam et en Bolivie
- Encadré 2 – Les collectivités territoriales et une organisation du secteur privé fixent ensemble les redevances et collaborent à leur collecte au Ghana
- Encadré 3 – Stratégies de développement économique local d'après l'OIT
- Encadré 4 – Structure du secteur privé

1 Introduction

La réforme institutionnelle visant à renforcer les politiques de décentralisation gagne du terrain dans plusieurs pays, notamment dans les zones rurales. Les collectivités territoriales acquièrent davantage d'autorité et de pouvoir et ce renforcement des collectivités crée des possibilités de développement économique par le biais d'un essor des activités du secteur privé sur leur territoire.

Beaucoup de travaux ont été effectués sur le développement économique local des zones urbaines (Cities alliances, 2007 ; VNG, 2007). Ce papier explore plutôt en quoi les collectivités territoriales des zones rurales peuvent contribuer au développement du secteur privé. L'accent est mis sur l'Afrique de l'Ouest, où les collectivités territoriales sont un nouvel intervenant ayant un mandat et une base de ressources en expansion. Ces nouvelles collectivités territoriales, de même que les organisations qui les soutiennent, font preuve d'un intérêt croissant envers des approches qui promeuvent l'essor économique et la réduction de la pauvreté.

Ce papier explore en quoi les collectivités territoriales peuvent soutenir les acteurs existants du secteur privé au sein de leur territoire : les agriculteurs et les entreprises, formels ou informels, et en particulier ceux qui offrent une source de revenu et d'emploi aux plus pauvres et aux membres plus marginalisés de la société. Le mot *territorial* fait référence au plus bas échelon de la gouvernance sous-nationale où les élus des collectivités territoriales¹ et les fournisseurs de service en « tête de ligne » sont en interface avec le secteur privé. Dans ces unités territoriales officiellement délimitées, où les collectivités territoriales exercent une juridiction politique, les collectivités territoriales peuvent contribuer au développement du secteur privé en agissant comme prestataires de service, organes régulateurs et catalyseurs (VNG, 2007).

Les agriculteurs et les entrepreneurs, tant les hommes que les femmes, se heurtent à plusieurs problèmes qui entravent leurs progrès. Parmi ceux-ci figurent un manque de connaissance de la réglementation et de leurs droits et un accès limité et onéreux aux services financiers, aux marchés, à l'information et aux innovations. Les agriculteurs et les entrepreneurs pauvres en ressources en particulier tendent à être moins bien organisés que d'autres types d'entreprises et ils ont moins de contact avec les décideurs (OCDE, 2006 ; OCDE, 2004 ; Poel *et al.*, 2005). Les enjeux qui touchent à l'environnement pour le développement du secteur privé sont : la gouvernance économique ; les infrastructures matérielles, l'accès au marché et des marchés performants ; le développement du secteur financier ; la gestion du savoir et la formation professionnelle. Les collectivités territoriales sont particulièrement à même de contribuer à l'amélioration de la gouvernance économique et à la réalisation d'investissements dans les infrastructures. Dans leur rôle de catalyseurs, elles peuvent s'efforcer d'attirer d'autres types de prestataires de services dans leur territoire.

Ce papier débute par une exploration des politiques qui affectent le contexte du développement du secteur privé, comme la réglementation, les taxes et les impôts, l'administration des terres et des titres (gouvernance économique). La section suivante se penche sur les contributions des collectivités territoriales aux infrastructures matérielles : le soutien aux investissements touchant aux réseaux routiers, aux marchés, à l'électrification, et aux places commerciales. La troisième section examine la gestion des ressources naturelles, notamment les ressources sous utilisation et gestion partagée (*common pool resources*) tels que les forêts, les pâturages et les plans d'eau. L'accès sécurisé et la gestion durable de ces actifs sont des éléments importants pour bon nombre d'acteurs du secteur privé. Les collectivités territoriales rurales ont un rôle pivot à jouer à ce niveau.

Les collectivités territoriales peuvent aussi être clientes du secteur privé. À la section 4, nous explorons en quoi ceci peut constituer une autre stratégie pour soutenir le secteur privé local.

¹ Ce qu'englobe le terme « collectivités territoriales » varie d'un pays à l'autre. Il existe des variantes dans la taille du territoire, la densité démographique, le potentiel de développement économique, les capacités disponibles et les infrastructures existantes, autant d'éléments qui ont des implications pour le développement du secteur privé. Ce papier ne se penche pas sur le niveau régional ou provincial, bien qu'à cet échelon, la planification du développement du secteur privé pour ce qui touche aux gros investissements infrastructurels et le soutien aux sous-secteurs soit plus appropriée (Janvry & Sadoulet, 2004).

Enfin, la création d'un cadre d'échanges et de dialogue et la promotion de la coordination entre les acteurs du secteur privé et les autres parties prenantes est aussi un facteur important pour le développement économique. Ici, les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle de catalyseur. Cette série d'activités, au sein de laquelle les collectivités territoriales, le secteur privé et les partenaires du secteur non gouvernemental travaillent ensemble pour créer des conditions plus propices à la croissance économique et à la création d'emplois décents, est souvent évoquée sous le terme de développement économique local (DEL) (Banque mondiale et OIT²). Ce rôle est abordé dans la dernière section.

² http://www.ilo.org/dyn/empent/empent.portal?p_prog=L
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0..menuPK:341145~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:341139_00.html

2 Contribuer à un environnement propice au développement du secteur privé

Dans les collectivités territoriales rurales d'Afrique de l'Ouest, le secteur privé est principalement composé d'agriculteurs et d'entrepreneurs, le plus souvent de petite taille et fréquemment informels. Nombre d'entre eux sont à leur compte ou emploient des membres de leur famille et de la main-d'œuvre occasionnelle. Il peut arriver qu'une usine (p. ex. une usine d'égrenage de coton), une exploitation minière, un aéroport, etc. se trouve sur le territoire de la collectivité rurale, ce qui crée à la fois des opportunités et des défis pour les élus, qui peuvent bénéficier d'un soutien ciblé. Toutefois ces cas particuliers ne sont pas abordés dans ce papier.

2.1 Immatriculation et permis

Un certain nombre de lois et de réglementations mises en œuvre au niveau local influencent le contexte dans lequel fonctionnent les entreprises, de façon positive ou négative. Elles peuvent concerner l'immatriculation, les permis de construire, les conditions d'emploi, la protection de l'environnement, etc. Certaines réglementations relèvent du mandat des collectivités territoriales. D'autres tombent sous le joug des ministères et de leurs agences, même si leur application est déléguée aux collectivités territoriales.

Bien souvent, la création « officielle » d'une entreprise tend à impliquer de nombreuses étapes et des interactions avec plusieurs organes du secteur public à différents niveaux du gouvernement. Ces interactions avec les pouvoirs publics peuvent porter sur la déclaration fiscale, le renouvellement de permis ou les inspections gouvernementales. Toutes ces procédures administratives variées constituent le cadre juridique et réglementaire du fonctionnement des entreprises privées. Le nombre d'étapes à franchir, le temps que cela nécessite et les coûts à assumer sont surveillés annuellement dans chaque pays par la Banque Mondiale (*doing business*)³.

Les entrepreneurs – nouveaux ou informels – considéreront d'abord l'ensemble des frais et des avantages avant de décider de s'immatriculer. Parmi les bénéfices que l'on peut tirer de la formalisation d'une entreprise figurent l'accès aux services aux entreprises, au financement et aux marchés publics (Sa, 2005). Du point de vue des pouvoirs publics, les principaux objectifs de l'immatriculation sont : d'avoir les instruments requis pour vérifier que les activités commerciales sont conformes au cadre juridique existant, faciliter la collecte des impôts, et recueillir des statistiques utiles. Ainsi par exemple, les données d'immatriculation peuvent fournir des informations importantes sur les secteurs, la taille et la propriété des entreprises.

L'immatriculation d'une entreprise fait souvent intervenir des autorités régionales ou municipales. Les collectivités territoriales peuvent aussi jouer un rôle dans la délivrance de permis d'exploitation et de permis de construire, et dans la surveillance du respect de la législation du travail. En Tanzanie par exemple, chaque collectivité locale est censée créer un centre d'immatriculation des entreprises⁴. Les collectivités territoriales peuvent aussi être impliquées dans l'évaluation et l'inspection des terres et des immeubles (p. ex. au Nigeria, au Lesotho ou au Ghana) ou dans la délivrance de certificats attestant que les taxes ont bien été payées (R.D. Congo). Un autre rôle des collectivités territoriales en termes d'immatriculation et d'administration qui commence à voir le jour concerne la gestion des titres et des actes fonciers. Au Bénin par exemple, des copies des cessions ou des baux fonciers sont conservées pour sauvegarde par les collectivités territoriales (moyennant un droit de conservation). Les collectivités territoriales sont également impliquées dans la conversion de terres agricoles en terres à vocation résidentielle, dans l'allocation de parcelles et dans la délivrance de certificats qui permettent l'occupation des terres.

Il se peut que les entrepreneurs n'aient pas conscience des réglementations qui les touchent ou qu'ils ignorent auprès de quel service public ou de quelle agence ils peuvent s'adresser pour

³ <http://www.doingbusiness.org/>

⁴ Voir la Loi sur l'immatriculation des entreprises de 2005.

répondre à leurs questions ou résoudre leurs problèmes. À travers le monde, il est proposé des centres de formalités dits à guichet unique à l'intention du secteur privé (Pays-Bas, Bolivie, Vietnam, etc., voir l'encadré 1) pour faciliter le processus d'immatriculation et d'administration du secteur privé et le rendre plus performant. Ces centres sont le plus souvent situés dans les villes ou au niveau du district.

Encadré 1 – Centre de formalités à guichet unique au Vietnam et en Bolivie

L'objectif d'un centre de formalités à guichet unique au Vietnam est de créer un guichet unique pour les services administratifs requis par les citoyens et le secteur privé de façon à ce que la prestation de ces services soit plus efficace, plus performante et plus transparente. Certains exemples concernent la notariation et l'authentification des actes ; la délivrance de licences d'exploitation, de permis de construire, de permis liés à l'administration foncière, etc. Le programme a démarré au début des années quatre-vingt-dix à Ho Chi Minh et, depuis lors, il a gagné les districts ; en 2002, le pays comptait 562 guichets uniques. Les résultats ont été positifs. Les usagers des services des collectivités territoriales se déclarent plus satisfaits. Le personnel des collectivités territoriales est lui aussi plus satisfait, même si cette mesure a augmenté sa charge de travail.

À La Paz, capitale de la Bolivie, l'IFC a également promu le développement de guichets uniques afin de réduire la complexité de l'immatriculation des entreprises. Dans un premier temps, les fonctionnaires ont été formés et les systèmes informatiques ont été modernisés. Une analyse de l'efficacité du processus d'immatriculation a entraîné la réduction de 70 % du nombre d'étapes de la procédure. Suite à l'introduction des guichets uniques à La Paz, le temps requis pour immatriculer une entreprise a été réduit de 90 % alors que le nombre de demandes augmentait de 25 %. La même approche est maintenant adoptée par d'autres municipalités urbaines d'Amérique latine.

2.2 Impôts et taxes

Les impôts et taxes fournissent les ressources requises pour gérer l'administration locale et financer les investissements, y compris le développement économique local. Le degré d'autonomie fiscale des collectivités territoriales varie d'un pays à l'autre. La collecte des taxes et des impôts locaux est une source de revenu importante pour les collectivités territoriales et elle complète les transferts des autorités centrales, les dons des bailleurs et autres fonds de projets externes. Les collectivités territoriales ont tout intérêt à collecter des niveaux élevés de recettes locales car les revenus générés en interne ne sont pas réservés à un usage particulier.

La possibilité de « mobilisation des ressources » locales est fonction du degré suivant lequel les autorités locales sont autorisées à collecter les impôts et taxes, tels que les frais de place au marché, la taxe de développement, la patente, les droits de services, les taxes sur les voitures, les motos, les minibus, etc. ; les taxes sur les mines et carrières ; sur le bois de chauffage, le charbon de bois et le bois d'œuvre et parfois les taxes foncières et autres taxes immobilières.

Le régime de taxation a une dimension sensible aux pauvres, en fonction du choix des produits et services effectivement taxés. Lorsque c'est un taux de taxe uniforme qui est utilisé, un plus gros fardeau fiscal est imposé sur les petites entreprises. Lorsque les taux de taxe locale varient d'un conseil à un autre et selon les marchés et les produits, les marchés et la concurrence se trouvent faussés, et ceux qui paient plus considèrent que c'est une injustice. À ce niveau, une coordination entre les collectivités territoriales s'impose.

Une taxation excessive peut nuire au développement économique local et endommager les relations avec les acteurs du secteur privé. Ainsi par exemple, le droit de patente peut devenir un fardeau pour les entreprises qui souhaitent s'officialiser. En outre, les méthodes de collecte des taxes peuvent être perçues comme du harcèlement et même décourager l'officialisation si plus de

visibilité débouche sur plus de harcèlement pour le paiement des droits, taxes, etc. (Bahiigwa *et al.*, 2004). Un enjeu associé, lié à la légitimité de la collecte des impôts telle qu'elle est perçue par le secteur privé et la communauté en général, concerne l'efficacité et la transparence du système de collecte et l'utilisation des ressources par les collectivités territoriales.

Il est intéressant de noter que le besoin des collectivités territoriales d'accroître la collecte de taxes peut créer une occasion pour entamer un dialogue avec le secteur privé et améliorer la gouvernance des systèmes de collecte fiscale. Au Mali, de meilleurs systèmes de collecte des droits de place au marché sont en cours d'élaboration pour augmenter les revenus des collectivités territoriales et, dans le même temps, améliorer les conditions de commercialisation. Une partie des taxes collectées a servi à moderniser les infrastructures marchandes. Au Ghana, la taxation des petites entreprises a débouché sur un soutien et un engagement plus marqués envers les organisations du secteur privé, bien que cela se fasse surtout sentir dans les zones urbaines (*voir l'encadré 2*).

Encadré 2 – Les collectivités territoriales et une organisation du secteur privé fixent ensemble les redevances et collaborent à leur collecte au Ghana

Au Ghana, les assemblées de district (AD) sont autorisées à imposer et collecter des taxes. Parmi celles-ci figurent des redevances, des amendes, des impôts, des patentes et autres taxes exigibles sur le revenu des personnes à leur compte. Les ressources générées en interne constituent en moyenne 14 % du budget total.

Pour améliorer la collecte des taxes et patentes, l'assemblée de district de Kpando a mis au point une stratégie de communication. Tout d'abord, les organisations du secteur privé (OSP) sont invitées à participer à des réunions pour déterminer les redevances. Deuxièmement, l'appui au développement du secteur privé est discuté lors des réunions des assemblées de district et les fonds sont mis à disposition pour les PME (par le biais du fonds de réduction de la pauvreté). Le Conseil national de district pour les petites entreprises prodigue aussi des conseils et une formation en matière de développement commercial et de techniques de commercialisation à ces groupes cibles. Il existe deux critères d'éligibilité : être officiellement reconnu et être membre d'une OSP. Les droits de patente sont désormais payés plus régulièrement. Certaines OSP collectent les redevances auprès de leurs membres et les reversent collectivement à l'AD.

Cette forme de coopération entre le secteur privé et l'AD fonctionne bien pour certains types d'entreprises dans les zones urbaines, où l'accès aux services de développement des entreprises est relativement facile. Les avantages sont bien moindres pour les petites entreprises rurales, plus informelles.

Dans la prochaine section, nous aborderons plus en détail le rôle des collectivités territoriales dans la gestion des ressources naturelles. Les impôts et taxes sur l'usage de ressources naturelles comme le bois de feu et le bois d'œuvre, et l'accès aux pâturages, sont autant de sources potentielles de revenu. Pour les collectivités territoriales, le défi consiste à trouver un équilibre entre l'intérêt à court terme que présente l'optimisation des revenus et l'intérêt à plus long terme qu'il y a à garantir la base de ressources.

2.3 Infrastructures matérielles et autres investissements

Des infrastructures matérielles adaptées constituent un élément déterminant des coûts de production, de la qualité du produit et de l'accès au marché. L'électrification, le réseau routier, l'approvisionnement en eau, les égouts, les services de télécommunication, les terres et les espaces de travail commerciaux sont des facteurs critiques pour le développement économique. Ainsi par exemple, l'accès à l'électricité détermine le type de processus technique susceptible d'être utilisé. Des routes mal entretenues augmentent les coûts de production et de commercialisation.

L'accès aux réseaux de télécommunications est vital pour l'information de marché et pour conclure des transactions et il permet parfois de réduire les frais de déplacement. Le manque d'accès à des approvisionnements suffisants en eau courante et au tout-à-l'égout affecte la capacité de production des entreprises de transformation alimentaire.

D'après la loi, les collectivités territoriales peuvent être chargées de certains de ces investissements, notamment la planification spatiale et l'allocation de terres juridiquement délimitées à un développement commercial, l'entretien et la création de voies de desserte et les services de base comme l'eau et l'électricité. Leur contribution aux investissements réels en termes d'infrastructures sera sans doute limitée compte tenu de leur piètre base de ressources, mais elles peuvent attirer et faciliter les investissements par le secteur privé, les projets et les agences gouvernementales. Au Bénin et au Cameroun, par exemple, les maires font pression auprès des pouvoirs publics et des agences pour l'électrification, la construction de routes et la création de points d'eau. Les services de télécommunications sont de plus en plus souvent assurés par le secteur privé. Un autre développement au Mali et au Bénin est que, de plus en plus, les communes collaborent et partagent les coûts des projets d'infrastructures intermunicipales pour améliorer la mobilité régionale et l'accès aux marchés (ANICT, 2007 ; Dongmo Tsozbe *et al.*, 2007 ; Langley *et al.*, 2006).

Au Cameroun, la commune de Bikok, s'est procuré des ressources auprès du fonds de développement national (moyennant une contrepartie à hauteur de 10 % des coûts par les collectivités territoriales) pour améliorer la route principale de la commune, qui tend à devenir impraticable à la saison des pluies. Le maire de la commune d'Aguégué dans le sud du Bénin a fait pression auprès de l'administration centrale pour l'électrification et pour l'obtention d'un périmètre d'irrigation. Le maire de Glazoué, également au Bénin, s'est servi de ressources locales pour payer les salaires d'un certain nombre de vulgarisateurs afin de soutenir la production de coton et l'entretien d'une voie de desserte. Au Mali, les collectivités territoriales ont investi massivement dans des infrastructures économiques par le biais du Fonds d'investissement des collectivités territoriales. Entre 2002 et 2006, 251 projets ont été menés à bien, tels que la construction de marchés, d'abattoirs, de gares, de marchés à bestiaux et de centres de vaccination. Dans les régions sud du Mali, les communes ont réussi à mobiliser les ressources pour un petit périmètre d'irrigation et la gestion d'un bassin versant pour développer l'agriculture.

2.4 Qualité des prestations de services : fiabilité et transparence

Les organisations du secteur privé font souvent référence aux attributs de la gouvernance (transparence, fiabilité) qui gravitent autour de la délivrance de permis, de licences, etc. lorsqu'on leur demande de noter la performance du secteur public. Elles apprécient un processus rapide et performant qui est accessible, prévisible (procédures correctement mises en œuvre) et transparent, qui mette tous les concurrents sur un pied d'égalité.

Un autre aspect important est le coût du service, y compris les coûts de transaction pour le requérant et la provision ponctuelle d'informations suffisantes sur ce qui est demandé et sur la façon d'y parvenir. Toutefois, l'amélioration des procédures et de la réglementation ne sera peut-être pas facile car plusieurs de ces « lacunes » représentent une source de revenu pour certains et offrent des possibilités de clientélisme politique ou de concurrence déloyale (p. ex. l'accès aux permis d'exportation).

Les entrepreneurs pauvres en ressources peuvent avoir du mal à faire face à toutes les réglementations. Dans certains pays, on a renoncé à appliquer la réglementation fiscale, du travail et environnementale aux petites entreprises mais d'aucuns soutiennent que ce type de soutien central risque de faire plus de mal que de bien aux économies locales s'il condamne les communautés à une stagnation économique à bas niveau, à une dégradation de l'environnement et à la violation des droits des travailleurs (Tendler, 2002).

Les agents des collectivités territoriales n'agissent pas toujours de façon transparente, ne privilégient pas toujours la pérennité et n'agissent pas toujours dans le meilleur intérêt de tous les

citoyens. Ils font l'objet de beaucoup de pressions de la part des autorités politiques et d'intérêts commerciaux, et ils doivent répondre aux besoins de la clientèle locale. Les conseillers et le personnel peuvent être plus occupés à se plier aux exigences des administrateurs et des élus qu'à défendre les intérêts de la population locale. On redoute aussi de plus en plus de voir la politique risquer s'immiscer⁵ dans la gestion des affaires locales (Banshaf *et al.*, 2000 in Crook, 2003 ; Thiéba, 2003).

Certains conseillers locaux donnent parfois la priorité aux intérêts économiques de l'élite. Il suffit de voir la façon dont les parcelles résidentielles ont été gérées par les municipalités urbaines et rurales pour se faire une idée des risques encourus. Les collectivités territoriales sont souvent activement impliquées dans le processus de conversion de terres agricoles en parcelles résidentielles en autorisant la conversion (décisions de planification), et parfois dans l'allocation de parcelles à des fins de logement et la délivrance d'une déclaration d'occupation (Bagré *et al.*, 2003). Une « bonne » gouvernance économique suppose donc que certains groupes ou certains intérêts n'influencent pas injustement la prise de décision et l'allocation des ressources.

⁵ Plusieurs cas ont été relatés au Mali et au Niger révélant des tentatives par les autorités coutumières de réduire l'ingérence des partis politiques et les luttes partisans en développant leur propre liste qui était ensuite offerte à un parti très en vue (Hilhorst & Coulibaly, 2004) ; dans d'autres situations, des clans puissants ont cherché à s'emparer de la mairie pour protéger leurs intérêts sur les ressources naturelles (Cotula & Cissé, 2007).

3 Contribution des collectivités territoriales à la gestion des ressources naturelles

L'état des ressources naturelles peut varier en fonction de la zone, de la saison et de l'année et, parallèlement, il existe de nombreux groupes différents d'usagers des ressources, en particulier pour ce qui concerne les ressources « communes » (forêts, pâturages, plans d'eau et bassins versants). Toute cette variabilité exige des systèmes de gestion adaptatifs – au niveau approprié pour le type de ressources en question – et l'espace (juridique) requis pour une « subsidiarité » de la prise de décision.

Ces règles et règlements négociés peuvent concerner des brigades de surveillance des feux de brousse, le marquage des pistes du bétail, la fixation de périodes pour la cueillette de baies sauvages ou pour l'accès aux pâturages, la définition de quotas pour l'utilisation des ressources (bois de feu, bois d'œuvre) et la protection des forêts en voie de repeuplement. Ce type d'action contribuera aussi à la prévention et à la réduction des conflits liés à l'utilisation des ressources.

La décentralisation fait qu'il arrive souvent qu'une nouvelle structure de gouvernance vienne se superposer officiellement à des institutions coutumières existantes, lesquelles sont particulièrement importantes dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Pour être efficaces, les collectivités territoriales doivent faire participer ces instances locales à la gestion des ressources naturelles et donc réconcilier légitimité et légalité (Benjamin, 2006). En fait, les collectivités territoriales des zones rurales sont bien placées pour renforcer la gestion décentralisée des ressources naturelles et soutenir des instances de gouvernance performantes et légitimes. Les collectivités territoriales peuvent servir de plate-forme pour inclure des acteurs locaux dans la gestion des ressources naturelles, appuyer les conventions locales et autres types de réglementations qui ont été négociés par différents groupes d'usagers pour optimiser la pérennité des ressources et éviter les conflits ; il se peut que les collectivités territoriales jouissent d'un espace discrétionnaire pour ajuster les politiques nationales aux circonstances et aux priorités locales. Les usagers locaux peuvent aussi leur demander d'intervenir lorsqu'un conflit survient. (Djiré & Dicko, 2007 ; Lavigne Delville, 1999 ; Ribot, 2002).

De toute évidence, les collectivités territoriales dans les zones rurales ouvrent de vastes possibilités pour une gestion plus durable et plus équitable des ressources naturelles. L'aménagement foncier, la gestion intégrée des ressources en eau et la protection de l'environnement font partie du mandat des collectivités territoriales. Ces dernières peuvent aussi s'impliquer dans l'immatriculation et l'administration des régimes fonciers et des transactions foncières (Niger, Mali, Burkina Faso, Éthiopie, Burundi, etc.). Toutefois, malgré les différentes lois qui énoncent leurs responsabilités en matière de gestion des ressources naturelles, le transfert effectif des pouvoirs et des ressources aux collectivités territoriales est souvent retardé. Même si, dans la pratique, cela ne les a pas empêché de s'impliquer (au travers d'autres mandats, par exemple le maintien de la paix locale), ces retards ne leur facilitent pas la tâche.

La prise de conscience du potentiel de la décentralisation en termes de gestion des ressources naturelles exige un repositionnement de la part de l'administration centrale. Le rôle du gouvernement central devrait évoluer vers la définition de politiques, l'orientation, l'information, la surveillance, l'inspection et l'arbitrage, tout en veillant à ce que l'exclusion et l'injustice sociale ne fleurissent pas au nom de l'autonomie. Le rôle de l'administration centrale consiste aussi à faire en sorte que les collectivités territoriales protègent les ressources naturelles et la biodiversité, conformément aux politiques nationales et aux engagements internationaux. Il est vital que les politiques futures soutiennent plus activement la gestion décentralisée des ressources naturelles en appuyant et en renforçant les capacités des instances locales et en encourageant les innovations en faveur d'une gestion plus durable des ressources naturelles et des plans d'eau (Hilhorst, 2008).

4 Les collectivités territoriales comme clientes des services du secteur privé

Les collectivités territoriales achètent des biens et des services. Elles se procurent des services conseils, font des appels d'offres pour la construction d'infrastructures et peuvent sous-traiter la fourniture et l'entretien de services publics comme l'eau potable, les marchés et même la collecte des impôts, tout comme elles peuvent déléguer certaines de leurs responsabilités ou accorder des concessions (forêts, carrières). Il est estimé qu'en Ouganda, par exemple, un tiers de tous les marchés publics de l'État sont gérés par les collectivités territoriales⁶.

Les collectivités territoriales peuvent être un client important du secteur privé et elles peuvent user de cette influence pour orienter le type de croissance économique et de création d'emplois. Ainsi, elles peuvent privilégier les entreprises locales, même s'il leur faudra rester dans les limites de la loi en matière de marchés publics et de libre concurrence. Elles peuvent aussi spécifier les travaux de manière à ce qu'ils deviennent très intensifs en utilisation de la main-d'œuvre (par exemple, dans le cas du développement économique piloté par les infrastructures). Ainsi, les systèmes d'attribution des marchés publics peuvent servir à promouvoir un développement propice aux pauvres et la création d'emplois dans la localité. Ce rôle « marchand » des collectivités territoriales deviendra beaucoup plus important lorsque davantage de ressources leur auront été transférées et là où la mobilisation des ressources locales sera couronnée de succès.

En Afrique du Sud, la législation est en place pour promouvoir un développement économique propice aux pauvres et la création d'emplois locaux au moyen d'un cadre de marchés publics préférentiels pour les biens et les services qui ciblent les compagnies locales, et en particulier, les petites entreprises et les sociétés appartenant à des personnes issues de communautés jusque-là désavantagées (c.à.d. autonomisation économique du peuple noir). C'est dans les plus grosses municipalités qui comptent plus de petites entreprises que la politique a donné les meilleurs résultats. Les résultats s'améliorent lorsque les élus municipaux ont conscience de la situation des petites et micro-entreprises et de la manière de rédiger les documents d'appels d'offres mais aussi lorsqu'ils sont plus au fait des moyens d'appliquer une approche plus intensif en utilisation de la main-d'œuvre et d'améliorer la qualité.

D'autres pays qui utilisent l'attribution des marchés publics au niveau local pour promouvoir le développement local sont la Bolivie, le Brésil, la Namibie et les Philippines (Rogerson & Vorster, 2003 ; Ton & Mendoza, 2007). En Bolivie, les collectivités territoriales ont influencé le système de fourniture des repas scolaires, en soulignant l'importance que revêtait l'achat de denrées produites localement. Le programme de « cantine scolaire ou *schoolfeeding* » au Ghana entend construire un type de marchés analogues pour les producteurs locaux.

Ailleurs, la marge de manœuvre pour envisager une politique de marchés publics préférentiels peut se trouver limitée lorsque la réglementation existante fixe des exigences minimales très strictes pour que les compagnies puissent participer au marché public (p. ex. au Bénin, la possession d'un véhicule 4x4 et le recrutement d'un ingénieur pour les entreprises qui souhaitent soumettre une offre dans le cadre de marchés publics de construction). Le manque de transparence et même la corruption dans les systèmes d'attribution des marchés publics peuvent miner le développement d'un secteur privé sain qui garantit une bonne qualité de prestations. Des systèmes de marchés publics défectueux profitent aux entreprises qui disposent des relations de patronage et qui sont prêtes à « payer », pas à celles qui travaillent correctement (pour un exemple tiré du Cameroun, voir Dongmo Tsobzé *et al.*, 2007). Il est difficile pour les collectivités territoriales de changer le résultat d'un processus de marché public corrompu et de mettre la pression sur l'entrepreneur retenu pour qu'il fournisse du travail de qualité. Elles doivent collaborer avec d'autres parties prenantes afin de trouver des alliés au sein des ministères qui exigent des infrastructures de qualité pour améliorer les prestations de services.

⁶ http://www.busiweek.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1317&Itemid=58

Des situations où le secteur privé est officiellement ou officieusement impliqué dans la fourniture de services publics commencent aussi à se faire jour, par exemple dans le secteur de l'eau au Bénin, où la gestion des points d'eau est confiée à un entrepreneur à l'issue d'un processus d'adjudication. Toutefois, cela n'est pas sans présenter de risques pour les collectivités territoriales qui manquent d'expérience et de ressources. Les collectivités territoriales peuvent signer des contrats qui les désavantagent en raison de leurs piètres capacités à négocier⁷ et à superviser. Des analyses coûts-avantages rigoureuses s'imposent pour prendre les décisions adaptées (Plummer, 2000). Les municipalités ont besoin de partager les enseignements et les expériences en matière de signature de différentes sortes de contrats avec le secteur privé car un manque d'accès à l'information ne fait que perpétuer la précarité des partenariats.

⁷ Nombre des contrats PPP plus anciens dans le secteur de l'eau et l'assainissement ne renfermaient pas de clauses propices aux pauvres. Il est nécessaire d'améliorer le ciblage et de réexaminer la portée et les processus de livraison. Il faut des experts qualifiés pour aider les municipalités à atteindre des objectifs propices aux pauvres.

5 Coordonner le dialogue et les partenariats afin de promouvoir le développement du secteur privé

5.1 Dialogue

Les malentendus, des relations ambiguës et une certaine méfiance entre les acteurs du secteur public et du secteur privé sont fréquents dans nombre de pays et sont à l'origine d'une réactivité limitée des pouvoirs publics aux demandes exprimées par le secteur privé. Des processus de communication insuffisants peuvent déboucher sur des politiques et des programmes inadaptés qui viennent parfois exacerber le climat des affaires, ce qui entrave la croissance, les investissements et la réduction de la pauvreté.

Un meilleur dialogue et davantage de communications entre les secteurs public et privé peuvent être un premier pas vers l'amélioration du contexte économique, des politiques et des réglementations. Le développement économique local (DEL) peut être approché comme un partenariat entre le secteur des affaires, les intérêts des communautés et les pouvoirs municipaux qui vise à renforcer les capacités économiques d'une localité. On peut arguer que les gouvernements qui se lancent dans un véritable dialogue ont plus de chance de promouvoir des réformes sensées et réalisables ; dans le même temps, les entreprises et les agriculteurs qui y participent ont plus de chance d'appuyer ces réformes. Cette stratégie DEL est promue par l'OIT, par des branches de la Banque mondiale et elle est devenue une politique à part entière en Afrique du Sud. D'après l'OIT, si on la compare aux politiques de développement traditionnelles, il s'agit d'une stratégie « d'empowerment » (*voir l'encadré 3*). (Bannock Consulting, 2005 ; Herzberg & Wright, 2005 ; Jutting, 2003 ; OCDE, 2006).

Encadré 3 – Stratégies de développement économique local d'après l'OIT

- Habilitier les sociétés locales et générer un dialogue local. Les populations qui vivent dans des régions du monde qui n'ont eu, jusqu'à récemment, que très peu de maîtrise sur l'activité économique intervenue sur leur territoire, commencent à adopter une approche plus proactive en ce qui concerne leur propre avenir ;
- Aider à rendre les instances locales plus transparentes et plus responsables et contribuer au développement de la société civile locale ;
- Rendre l'activité économique tributaire des conditions économiques spécifiques et des avantages comparatifs d'un territoire défini ; générer un emploi durable dans des entreprises mieux capables de s'adapter aux changements de l'environnement économique mondial ;
- Contribuer à une amélioration générale de la qualité des emplois du fait de la participation des parties prenantes locales et de l'ancrage d'une activité économique dans un territoire.

Source : <http://learning.itcilo.o/entdev/led/>

Le défi consiste à arriver à un échange d'aspirations concernant les rôles et attributions, qui pourrait servir de base à l'établissement progressif d'une relation fonctionnelle et transparente entre les parties prenantes. Par le biais du dialogue, le premier objectif est de renforcer la confiance et de faire accepter les différentes impressions afin de jeter les fondations permettant une analyse commune du problème.

Un environnement peu propice à l'autonomisation de par ses cadres juridiques et réglementaires, ses régimes fiscaux et d'octroi de licence trop complexes, la corruption et un soutien limité constituent des sujets évidents de dialogue. Cette relation problématique avec les agents publics fait que les entrepreneurs hésitent à faire confiance aux pouvoirs publics dès le départ. Pour nombre d'entre eux, leurs seuls contacts avec l'administration se limitent aux interventions des percepteurs d'impôts ou de la police dans le cadre de la réglementation (Bannock Consulting, 2005).

Les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle important dans la promotion de partenariats, la collaboration à la gestion des ressources naturelles et la prévention des conflits en faisant preuve de détermination et en encourageant l'équité (en empêchant certaines zones et certaines communautés d'être « oubliées »). Pour que cela se produise, les élus et le personnel des collectivités territoriales ont besoin d'accepter de faire partie de relations de collaboration non hiérarchiques et d'accueillir à bras ouverts la participation citoyenne. Les politiciens, qu'ils soient expérimentés ou fraîchement élus, ont souvent besoin d'aiguiser leurs compétences pour mieux comprendre le potentiel de ces partenariats ainsi que le rôle et les attributions du Conseil en tant que partenaire. Il se peut que les élus municipaux et les décideurs aient aussi besoin de renforcer leurs capacités en matière de création de partenariats public-privé efficaces pour la fourniture de services municipaux.

5.2 Organisations du secteur privé

On court le risque que le dialogue politique local en vue de promouvoir le développement du secteur privé soit dominé par une élite ayant un accès privilégié aux structures politiques et de gouvernance.⁸ Pour éviter ce problème, les micro-entreprises de même que les petites et moyennes entreprises (MPME) et les agriculteurs ont besoin d'être bien organisés et ciblés. Il faut des structures et des processus qui encouragent délibérément la participation des agriculteurs et des entreprises pauvres et marginalisés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Ceci exige plus de maîtrise des approches et des mécanismes qui veillent à ce que les MPME, le secteur informel et les producteurs agricoles de petite taille puissent exprimer leur préoccupations.

Dans la plupart des pays, il existe un manque d'associations qui représentent les différents enjeux de sous-secteurs ou de groupes de produit particuliers à tous les niveaux, du niveau local au niveau central. Lorsque ces organisations existent, elles manquent souvent de capacités et de ressources pour faire entendre comme il se doit les opinions et les préoccupations de leurs membres et devenir ainsi un interlocuteur efficace. La présence d'organisations du secteur privé bien organisées, responsables et compétentes, qui représentent aussi les intérêts des groupes plus pauvres, rend le dialogue et la collaboration public-privé plus pertinents (*voir l'encadré 4 à la page suivante*).

⁸ Les (anciennes) entreprises publiques, certaines compagnies internationales et les grosses entreprises trouveront sans doute plus facile de maintenir un dialogue informel avec les agents gouvernementaux, tout en cherchant à conclure des transactions en personne.

Encadré 4 – Structure du secteur privé

Au niveau des collectivités territoriales, les producteurs peuvent être organisés en coopératives ou en associations commerciales. Parfois, une chambre nationale de commerce ou d'agriculture est représentée. Au niveau national, les organisations du secteur privé (OSP) comprennent des chambres nationales de commerce et des chambres d'agriculture ainsi que leurs antennes au niveau sous-national ; des organisations qui sont organisées autour d'un produit particulier (café, coton, bétail) ou d'un domaine d'activités (agriculteurs, commerçants, etc.). Les fédérations d'organisations paysannes regroupent davantage d'organisations et de coopératives au niveau local.

Les organisations faitières au niveau national seraient la meilleure façon pour le secteur privé de se faire entendre dans les discussions politiques au niveau central mais rares sont les organisations capables de défendre véritablement des intérêts mutuels. Cependant, la plupart des chambres de commerce, chambres d'agriculture et autres organisations commerciales ne regroupent qu'une modeste partie du secteur privé (Bannock Consulting, 2005). Les associations commerciales polyvalentes ont souvent beaucoup de membres (l'adhésion est parfois obligatoire) et traitent d'une vision plus large du milieu des affaires mais elles maîtrisent souvent moins bien les enjeux du secteur ou les préoccupations qui sont propres aux MPME. À leur tour, les organisations sectorielles et les associations de membres spécialisés (MPME, agriculteurs) ont une meilleure connaissance de leur domaine d'activité mais peut-être une moins bonne maîtrise du monde général des affaires.

Nombre d'organisations locales du secteur privé ne sont pas liées aux organisations faitières du secteur privé comme les chambres de commerce au niveau régional ou central, alors que celles-ci pourraient défendre leurs intérêts au sein de processus de dialogue nationaux. Rares sont les entrepreneurs plus pauvres qui sont membres d'une organisation professionnelle et lorsqu'ils y adhèrent, leur intérêt propre n'exerce bien souvent qu'une influence limitée. Bien souvent, les droits d'adhésion sont relativement élevés pour les MPME lorsqu'on les compare à la valeur immédiate des services prodigués.

Des associations paysannes puissantes et autres associations professionnelles, qui s'expriment véritablement au nom des MPME peuvent être extrêmement utiles pour veiller à ce que leurs préoccupations soient entendues, mais la communication et le dialogue internes y sont souvent trop restreints. Deux approches politiques sont requises : promouvoir l'auto-organisation des MPME et la coopération avec les organisations faitières et stimuler ces organisations pour qu'elles deviennent plus représentatives (participation des MPME), sensibilisent l'opinion et promeuvent la compréhension des enjeux qui touchent les MPME.

Les politiques ayant trait aux organisations agricoles et professionnelles existantes ont besoin de se concentrer sur le renforcement organisationnel et la promotion de mécanismes qui optimisent la redevabilité et la transparence dans leur façon de travailler, ainsi que sur le renforcement des capacités sur des questions comme l'analyse du sous-secteur, le lobbying et les actions de plaidoyer pour qu'elles participent de manière plus efficace au dialogue local public-privé (OCDE, 2006).

Un autre défi concerne la qualité de la participation. Même si les associations paysannes et les organisations de MPME sont invitées, l'efficacité de leur participation est souvent limitée. La voix des petites entreprises est souvent noyée. Sans un dialogue plus équitable, les collectivités territoriales ont tendance à suivre le plus bruyant, le plus puissant, or il est rare que celui-ci s'exprime dans le meilleur intérêt de la croissance du secteur privé au sens large, et encore moins dans le sens de la réduction de la pauvreté (Herzberg & Wright, 2005 ; OCDE, 2006).

La conception, la préparation et la qualité de la facilitation du dialogue peuvent aussi empêcher le processus et les questions abordées d'être dominés par des entreprises de plus grosse taille ou

plus puissantes. Les MPME et les agriculteurs ont peut-être besoin de formation et d'accompagnement avant d'entamer le dialogue de façon à ce qu'ils puissent apprendre à défendre leur cause de manière efficace et ils ont peut-être aussi besoin d'aide pour concevoir des mécanismes de consultation et pour demander les réactions de leurs membres (OCDE, 2006).

5.3 Partenariats

La fourniture de services par les collectivités territoriales au secteur privé est plus efficace et plus durable si elle est intégrée dans une forme de coopération ou un partenariat qui marie l'offre à la demande et sert d'interface pour une prise de décision partagée et un exercice de résolution des problèmes.

Une fois qu'un dialogue a été établi avec la participation des collectivités territoriales, la prochaine étape consiste à forger des partenariats locaux qui cherchent à traiter des questions liées au développement, à la création d'emploi et peut-être même à l'accroissement de la compétitivité locale. Les acteurs peuvent s'engager dans une forme d'analyse et de planification stratégiques qui garantit le traitement des questions prioritaires et le ciblage correct des ressources précieuses, tout en construisant un milieu propice au développement du secteur privé. Ensemble, ils analysent les sous-secteurs et les marchés, discutent des politiques et évaluent les réglementations.

En ce qui concerne le « territoire » local, les discussions relatives aux prestations de service public et à la synergie sont mieux coordonnées par les autorités locales. Toutefois, il peut s'avérer que les partenariats axés sur les relations au sein d'un sous-secteur ou d'une chaîne de valeur spécifique soient mieux coordonnés par un acteur du secteur privé, en veillant à ce que les autorités locales soient parmi les invités. La mise en œuvre des accords s'effectue alors par tous les acteurs concernés, en fonction de leurs aptitudes et de leurs forces (Sinburn *et al.*, 2006).

Un exemple de cette approche est le cas d'ECOLOC, qui a été développé pour l'Afrique de l'Ouest par le Club du Sahel et le Programme de développement municipal (Bossard, 2001 ; Cour, 1999). Le projet ECOLOC se concentre sur les villes moyennes et leurs interactions avec les districts ruraux et urbains. Bien que l'approche ait renfermé une consultation et la planification d'activités, en réalité la plupart des efforts ont été consacrés aux études.

5.4 « Municipio productivo »

En Bolivie, en adoptant une approche appelée « municipio productivo », les collectivités territoriales encouragent le développement économique en collaboration avec des organisations du secteur privé et le soutien technique est fourni par des ministères spécialisés. Les activités comprennent la facilitation de tribunes de dialogue public-privé afin de développer une vision commune du développement du secteur privé.

Au cours de ces discussions, l'impact de la réglementation existante sur le développement du secteur privé est analysé et les attributions et les rôles des collectivités territoriales dans ces processus sont examinés. Le secteur privé a aussi essayé de convaincre les collectivités territoriales de restreindre leur participation active à la fourniture de services productifs, hormis en ce qui concerne le respect des règles et règlements liés au développement du secteur privé. Les collectivités territoriales doivent représenter l'intérêt public et empêcher toute atteinte à l'intérêt général (santé, pollution, conditions d'emploi, empêcher la discrimination, etc.). Il a été fréquemment fait mention de la responsabilité des collectivités territoriales en matière de promotion d'une utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles par la promotion et la défense de la réglementation, voire en faisant respecter les mesures de protection (Valderrama *et al.*, 1999). Les collectivités territoriales sont aussi devenues un créneau de prédilection pour le secteur privé qui peut appuyer le développement de la chaîne de valeur pour les entreprises qui parviennent à respecter les exigences administratives (Ton & Mendoza, 2007).

L'approche bolivienne a débouché sur des relations constructives entre les collectivités territoriales et le secteur privé. Elle a donné lieu à l'exécution conjointe d'études sectorielles. Les activités

soutenues par les collectivités territoriales sont l'organisation de foires commerciales et l'appui au développement de produits régionaux accompagnés d'un label et d'une certification. Certains échanges ont même débouché sur des propositions de projets public-privé, par exemple dans le secteur du tourisme ainsi qu'un programme de mise en valeur de la chaîne laitière entrepris avec des organisations agricoles.

Un autre développement prometteur concerne la coordination avec des ONG spécialisées dans la fourniture de services agricoles pour veiller à ce que ces services soient mis à la disposition des populations vivant sur leur territoire. En Bolivie, l'administration centrale a arrêté de prodiguer des services de vulgarisation agricole en partant du principe que les collectivités territoriales s'en chargeraient. Cela ne s'est pas produit dans la pratique car les collectivités territoriales considéraient les services de vulgarisation comme une responsabilité de l'administration centrale et ne disposaient pas des ressources nécessaires pour se lancer dans ce type d'activités.

6 Conclusions

Les collectivités territoriales peuvent contribuer au développement du secteur privé de plusieurs façons. Il leur faudra analyser plus à fond les effets de la réglementation locale, des impôts et taxes sur la dynamique du secteur privé ; cibler leurs investissements infrastructurels en fonction des besoins du secteur privé local ; faciliter la gestion durable des ressources naturelles ; et considérer quels fournisseurs locaux retenir au moment de l'achat de biens et services. Les collectivités territoriales peuvent aussi devenir un catalyseur de la coordination, l'innovation et la fourniture de services en encourageant le dialogue et les partenariats.

Toutefois, il ne faudrait pas trop attendre du rôle des collectivités territoriales. Les autorités locales ne sont qu'un acteur parmi tant d'autres impliqués dans la fourniture de services productifs, tels que les institutions financières, les négociants, les fournisseurs d'intrants, les prestataires de services d'innovation, etc. Ce ne sont pas nécessairement les structures les plus importantes et d'autres échelons du gouvernement (régional et national) ont aussi un rôle à jouer dans la formulation de politiques et les gros investissements. Le défi consiste à améliorer les interactions verticales et les communications pour veiller à ce que les questions qui ne peuvent pas être traitées localement et relèvent d'un niveau d'autorité supérieur soient effectivement transmises et réglées à ce niveau.

La planification et l'allocation budgétaire au niveau des collectivités territoriales sont basées sur un plan de développement local pluriannuel. Bien que les possibilités de développement économique soient comprises dans les inventaires, ces évaluations sont fréquemment générales et descriptives et il manque souvent une analyse solide de ce que signifie concrètement le développement « favorable aux pauvres ». En outre, le degré de consultation et la participation véritable des acteurs du secteur privé sont souvent limitées. Même lorsqu'un plan de développement d'une collectivité territoriale souligne le potentiel économique de son territoire, les actions identifiées tendent à se concentrer sur le potentiel fiscal. On accorde beaucoup moins d'attention à la façon dont les collectivités territoriales pourraient contribuer au développement économique et quels pourraient être les intervenants clés⁹. Les collectivités territoriales ne sont pas bien informées de ce que l'on attend des acteurs du secteur privé et il y a souvent un manque de dialogue entre les institutions publiques et privées. Un recadrage prônant l'abandon du contrôle au profit de la facilitation et de l'orientation sur les services s'imposera peut-être.

Les collectivités territoriales ont besoin de prendre conscience de leur rôle dans le développement économique, ce qui n'est pas toujours évident pour elles, et elles doivent se lier davantage avec une gamme d'acteurs du secteur privé sur leur territoire. Certains segments du secteur public considèrent qu'un tel dialogue public-privé est inutile. Dans le meilleur des cas, ils considèrent le secteur privé comme une « vache à lait » fort commode. Les autorités locales ont besoin de comprendre qu'en collaborant avec le secteur privé, elles ont de meilleures chances d'atteindre leurs objectifs de développement et d'améliorer leur base de revenus. Dans le même temps, le secteur privé devrait comprendre qu'il a des obligations, par exemple le respect des règles et règlements, ainsi que des droits, tels que le droit d'exiger la redevabilité des autorités et de meilleurs services et d'être consulté au moment de l'élaboration des politiques.

L'aptitude des collectivités territoriales à faciliter le développement du secteur privé dépend du cadre juridique qui définit leur autorité, leur mandat et les ressources à leur disposition. Un autre aspect qui revêt une importance vitale pour la performance des collectivités territoriales concerne la qualité de la gestion, la disponibilité et les performances du personnel¹⁰ et l'efficacité des collectivités territoriales en termes d'utilisation des ressources. Le secteur privé a besoin d'être assuré que les politiques, les systèmes et les procédures convenus sont appliqués, respectés et observés par les collectivités territoriales et les autres acteurs du secteur public. Les questions

⁹ Ou encore, il se peut que le plan soit franchement interventionniste (un variante de la planification du développement d'amont en aval), en suggérant par exemple que tous les acteurs d'une commune devraient se spécialiser dans un produit particulier, comme il est proposé dans le plan de développement des autorités locales de Bikok au Cameroun.

¹⁰ Les collectivités territoriales peuvent avoir leur propre personnel et leurs propres départements ou bien elles peuvent héberger des services « déconcentrés » ou encore juste du personnel des services techniques.

associées concernent la question de savoir si les engagements sont honorés et si les interactions sont empreintes de respect. Toutes ces questions font référence à la légitimité des autorités locales et dépendent de la question de savoir si elles sont perçues comme un partenaire crédible et digne de confiance par les entrepreneurs et les agriculteurs de la localité.

Bibliographie

Bagré, A., Ouatarra, A. et Ouédraogo, M. (2003) « Le processus de restructuration des terres en milieu rural et ses conséquences sur les conditions de vie des populations ». In: Groupe de Recherche et Action sur le Foncier (GRAF) (Ed) *Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso* Amsterdam : KIT.

Bahiigwa, G., Ellis, F., Fjeldstad, O. et Iversen, V. (2004) *Rural taxation in Uganda: implications for growth, income distribution, local government revenues and poverty reduction*. Research series no.35. EPRC (Ouganda), ODI et CMI.

Bannock Consulting (2005) *Reforming the business enabling environment, mechanisms and processes for private-public sector dialogue*. Actes de conférence.

Benjamin, C. (2006) *Decentralization and livelihoods in the Malian Sahel: Challenges of legal pluralism in decentralised natural resource management* (avant-projet). 11^e Conférence de l'Association internationale pour l'étude de la propriété communautaire (IASCP).

Bossard, L. (2001) *Managing the economy locally in Africa - Assessing local economies and their prospects* manuel ECOLOC. Paris : Club du Sahel/OCDE.

Cities alliances (2007). *Understanding your local economy- a resource guide for cities*. Washington : Cities alliances.

Cotula, L. et Cissé, S. (2007) A case study: changes in "customary" resource tenure systems in the inner Niger delta, Mali. In: L. Cotula (ed.) (ed.) *Changes in "customary" land tenure systems in Africa* (pp. 86-101). Londres : IIED.

Cour, J. M. (1999) *ECOLOC – Managing the economy locally in West Africa – Overview of the program*. Paris : OCDE/Club du Sahel, PDM (Programme de Développement Municipal).

Crook, R. C. (2003) "Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations". *Public Administration and Development*, 23:1, pp:77-88.

Djiré, M. et Dicko, A. K. (2007) *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*. Paris : Karthala.

Dongmo Tsozbe, A., Minla Mfou'ou, J. et Hilhorst T. (2007) *Entre désespoir et espoir: Les défis de la gouvernance et de la décentralisation dans la réalisation des investissements publics locaux au Cameroun*. Yaoundé, SNV, KIT, Canadel.

Herzberg, B. et Wright, A. (2005) *Competitiveness partnerships - building and maintaining public-private dialogue to improve the investment climate*. A resource drawn from 40 countries' experiences. Washington : Banque mondiale et IFC.

Hilhorst, T. (2008) *Local governance institutions for natural resource management in Mali, Burkina Faso and Niger*. KIT Working Papers Series G1. Amsterdam: KIT www.kit.nl/workingpapers/wpsG1

Hilhorst, T. et Coulibaly, A. (2004) *Implementing decentralisation in Mali: the experiences of two rural municipalities in southern Mali*. Drylands Issue Paper (E127). Londres : IIED.

Janvry, A. d. et Sadoulet, E. (2004) *Toward a territorial approach to rural development*. Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean "Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21st century" Costa Rica, 19-21 octobre 2004.

Jütting, J. (2003) *Institutions and development: a critical review*. Technical Paper No. 210. Paris : Centre de développement de l'OCDE.

Langley, P., Mondjanagni, A., Fadé, B., Gbédo, J., Adamou, Z. et Alidou, M. (2006) *Les premiers pas des communes au Bénin. Enseignements du processus de la décentralisation*. Baltissen, G. et Hilhorst T (eds). KIT Bulletin 371 Amsterdam : KIT Publishers.

Lavigne Delville, P. (1999) *La décentralisation administrative face à la question foncière* (Afrique de l'Ouest francophone rurale). 39. Institut für Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University)/ Das Arabische Buch. Working papers on African societies.

NICT (2007) *Rapport annuel - Agence nationale des investissements des collectivités territoriales*. Bamako.

OCDE, D. N. o. P. R. (2004) *Accelerating pro-poor growth through support for private sector development*. Paris : OCDE.

OCDE, D. N. o. P. R. (2006) *Constructing inclusive public private dialogue*. Paris : OCDE.

Plummer, J. (2000) *Favourable policy and forgotten contracts: private sector participation in water and sanitation services in Stutterheim, South Africa*. GHK Working Paper 442 01. IUDD-DFID.

Poel, N. v. d., Gerwen, F. v. et Olomi, D. (2005) *Reforming institutions aimed at improving the enabling environment for pro-poor private sector development, Tanzania case study*. Ede : MDF.

Ribot, J. (2002) *Democratic decentralisation of natural resources: institutionalising popular participation*. Washington : World Resource Institute.

Rogerson, C. M. et Vorster, P. (2003) *Public procurement and local economic development in South Africa*. Policy briefs on governance issues, special issue 7c. 2003. MDP, Ministerie van Buitenlandse zaken. Municipal Development Partnership, Eastern and Southern Africa.

Sa, L. d. (2005) *Business registration start-up: a concept note*. International Finance Corporation (IFC) et la Banque mondiale.

Swinburn, G., Goga, S. et Murphy, F. (2006) *Local economic development: a primer. Developing and implementing local economic development strategies and action plans*. Washington : Bertelsmann Stiftung et la Banque mondiale.

Tendler, J. (2002) *Small firms, the informal sector and the devil's deal*. IDS Bulletin 33: 3 juillet 2002. Brighton : IDS.

Thiéba, D. (2003). « Quelle gestion des ressources naturelles pour le milieu rural ? Les leçons des expériences de la mise en œuvre de la Réforme Agraire et Foncière (RAF) et les défis de la décentralisation ». In: Groupe de Recherche et Action sur le Foncier (GRAF) (ed.) *Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso* Amsterdam : KIT.

Ton, G. et Mendoza, M. (2007) *Government procurement policies in Bolivia: creating a learning environment for smallholder value chains to serve more demanding markets*. Regoverning markets case study.

Valderrama, F., Thevoz, L. et Garcia, A. (1999) *Municipio productivo - promoción económica rural aprendiendo de la realidad municipal*. La Paz : PADER-COSUDE.

VNG International (2007) *The role of local government in local economic development*. La Haye : VNG.