

Service public fédéral
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au
Développement
Direction Générale de la Coopération au Développement



Evaluation du thème

« Appui à la décentralisation et gouvernance locale »

Etape 2

Avril 2006



**Institut de recherches et d'applications des méthodes de
développement**

49, rue de la Glacière 75013 Paris, France
Tél. : 33 1 44 08 67 67
Fax : 33 1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org



**African Institute for Community Driven
Development**

16A President Steyn St, Westdene,
Bloemfontein, 9301, Free State, South
Africa
Tel +27 (0)51 430 0712 Fax +27 (0)51 430
8322
admin@aicdd.org • www.aicdd.org



CEPIA

**Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles
en Afrique**

BP. E 867 Bamako - MALI
ACI 2000 - Hamdallaye Immeuble DFA
Tél: +(223)229630
contact@cepia.org



International
Institute for
Environment and
Development

**International Institute for Environment and
Development**

3 Endsleigh Street, London
WC1H 0DD, UK
Tel: +44 (0) 20 7388-2117
Fax: +44 (0)20 7388-2826
info@iied.org • www.iied.org

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier le Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

LES PRODUITS DE L'ETAPE 2	7
ACRONYMES	9
PARTIE 1 - OBJECTIFS DE L'ETUDE, DEROULEMENT ET STRUCTURATION DU DOCUMENT DE SYNTHESE	13
1. OBJECTIFS DE L'ETUDE	13
1.1. Contexte	13
1.2. Objectifs et résultats attendus	14
2. DEROULEMENT ET METHODOLOGIE	14
2.1. Les étapes de travail	14
2.2. Le choix des pays faisant l'objet de l'étude	15
3. CONTENU ET STRUCTURATION DU DOCUMENT DE SYNTHESE	16
PARTIE 2 : DEFINITIONS, HISTORIQUE ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES DECENTRALISATIONS	17
1. DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE : DE QUOI PARLE-T-ON ?	17
1.1. Décentralisation	17
1.1.1. Les types de décentralisation	17
1.1.2. Principaux éléments de différenciation des systèmes de décentralisation en Afrique	18
1.2. Gouvernance locale	21
2. LES DECENTRALISATIONS EN AFRIQUE : HISTORIQUE, OBJECTIFS ET CARACTERISTIQUES	23
2.1. Historique	23
2.1.1. Des points communs	23
2.1.2. Mais des spécificités marquantes qui influent sur les objectifs	24
2.2. Les principales caractéristiques des réformes dans les différents pays	28

3. LES APPUIS A LA DECENTRALISATION ET A LA GOUVERNANCE LOCALE	29
3.1. Aperçu synthétique des appuis des différents intervenants	29
3.2. Les appuis de la Coopération belge	33
3.2.1. Eléments sur l'Aide publique belge au développement	33
3.2.2. La coopération bilatérale	33
3.2.3. Le Fonds Belge de Survie	36
3.2.4. Les ONG	37
3.2.5. Les municipalités	38
3.2.6. La Coopération Universitaire Institutionnelle	39
PARTIE 3 - ETAT DES PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET DE GOUVERNANCE LOCALE : SYNTHESE DES ETUDES DE CAS PAYS	41
1. LE CADRE CONCEPTUEL DES ETUDES DE CAS PAYS	41
1.1. Les champs d'analyse	41
1.2. Le déroulement des missions de terrain et les projets visités	43
1.2.1. La composition des équipes	43
1.2.2. Le déroulement	43
2. LE PARTAGE DES RESPONSABILITES ENTRE L'ETAT ET SES SERVICES, ET LES COLLECTIVITES LOCALES	47
2.1. Les compétences des collectivités locales	47
2.2. Les responsabilités de l'Etat	49
2.2.1. Le contrôle	49
2.2.2. L'appui-conseil	51
2.2.3. La gestion des programmes sectoriels	51
2.3. Une articulation des responsabilités parfois difficile à mettre en oeuvre	52
2.3.1. La mise en œuvre du rôle des services de l'Etat : des résultats hétérogènes	52
2.3.2. L'articulation entre programmes sectoriels et collectivités locales : l'enjeu de la maîtrise d'ouvrage	54
2.4. Les leçons à tirer	57
3. LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET SES MODALITES D'EXPRESSION	58

3.1. Des principes qui s'expriment dans les règlements et les dispositifs institutionnels	58
3.1.1. Différents niveaux électifs ou de représentation des citoyens	58
3.1.2. Des dispositions électorales prévoyant la participation des femmes et des minorités	59
3.1.3. Des textes juridiques réglementant la participation	59
3.1.4. Des autorités traditionnelles présentes dans les textes	60
3.2. La planification participative, base de l'expression des citoyens	60
3.3. Mais la participation des citoyens à la vie des collectivités est bien en deçà des objectifs affichés	61
3.3.1. Les structures de concertation et de représentation fonctionnent parfois de manière hétérogène	61
3.3.2. Les citoyens sont peu informés de leurs droits et du fonctionnement des collectivités	62
3.3.3. Une application mécanique de la planification participative dans certains cas	62
3.3.4. Une relation ténue entre les citoyens et les conseillers qui les représentent au niveau des collectivités locales	63
3.3.5. La présence des femmes dans les instances locales reste faible	63
3.3.6. La participation des chefferies traditionnelles, une opportunité inexploitée	64
3.3.7. Un foisonnement d'appuis et de méthodes en matière de planification locale qui manque de cohérence	65
3.3.8. Des formations axées la plupart du temps sur les seuls élus	65
3.4. Les leçons à tirer	65
4. LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	66
4.1. Les ressources financières des collectivités	66
4.1.1. Transfert des ressources financières et mobilisation des ressources internes : l'enjeu de l'autonomie	67
4.1.2. Les appuis des intervenants : des outils variés	70
4.2. Les ressources humaines des collectivités	73
4.2.1. Des évolutions importantes dans certains pays	73
4.2.2. Les appuis techniques aux collectivités	74
4.3. Les leçons à tirer	75
5. LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES COLLECTIVITES	77
5.1. La transparence vis à vis de l'Etat	77

5.2. La transparence vis à vis des citoyens	77
5.2.1. Des dispositions légales prévues	77
5.2.2. Mais une mise en œuvre difficile	78
5.3. Les leçons à tirer	79
6. LE SUIVI ET L'ACCOMPAGNEMENT DES EVOLUTIONS	80
6.1. Les dispositifs de suivi-évaluation de la réforme	80
6.2. L'accompagnement de la réforme	81
6.2.1. Les acteurs nationaux	81
6.2.2. Les coordinations des bailleurs de fonds	81
6.3. Les leçons à tirer	82
EN GUISE DE CONCLUSION	83
1. LES CONDITIONS ESSENTIELLES A LA REUSSITE DE LA DECENTRALISATION	83
2. LE ROLE, LES OBJECTIFS ET LES MODALITES D'INTERVENTION DE LA COOPERATION BELGE	84
ANNEXES	85
ANNEXE 1 - TERMES DE REFERENCE	87
ANNEXE 2 - CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE DE L'ETAPE 2 DE L'EVALUATION DU THEME « APPUI A LA DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE »	101
ANNEXE 3 - PERSONNES RENCONTREES DURANT LES MISSIONS DE TERRAIN	119
ANNEXE 4 - AIDES MEMOIRES DES MISSIONS DE TERRAIN	133

Les produits de l'Etape 2

L'Etape 2 de l'Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale » a donné lieu à la rédaction de plusieurs documents :

- Les rapports de mission dans les quatre pays retenus comme études de cas, à savoir le Bénin, le Burundi, le Mali et l'Ouganda qui font l'objet de documents spécifiques ;
- Le présent rapport qui fait la synthèse des quatre missions de terrain et des résultats de l'Etape 1 de l'Evaluation.

Il a été rédigé par Marie-Jo DEMANTE de l'IRAM avec les contributions de :

Françoise BRUNET

Falilou MBACKE CISSE (CEPIA)

Ced HESSE (IIED)

Gerda HEYDE

Ian GOLDMAN (AICDD)

Abdoulaye SIDIBE (CEPIA)

Ousmane SY (CEPIA)

Su Fei TAN (IIED)

Mpopo TSOELE (AICDD)

Isabelle TYMINSKI (IRAM)

Karla Van EYNDE

et l'assistance de Anne LHOMME (IRAM) et Ghislaine CONTE (IRAM).

Acronymes

ADECOI	Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (Bénin)
AICDD	African Institute for Community Driven Development
AFD	Agence Française de Développement
AMM	Association des Municipalités du Mali
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (Mali)
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CC	Conseil Communal
CCC	Centre de Conseil Communal (Mali)
CCD	Commission Communale de Développement (Bénin) Comité Communautaire de Développement (Burundi)
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (Bénin)
CDT	Conseil de Développement Territorial (Bénin)
CEPIA	Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche (France)
CLO	Comité Local d'Orientation (Mali)
CRO	Comité Régional d'Orientation (mali)
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTB	Coopération Technique Belge
DANIDA	Coopération au Développement Danoise
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCPND	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale (Bénin)
DDSP	District Development Support Program (Ouganda)

DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement (Belgique)
DLG	District local government (Ouganda)
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
FAC	Fonds d'Action et de Coopération (France)
FADEC	Fonds National d'Investissements destinés aux Communes (Bénin)
FBBR	Fonds Belgo-Burundais de Réemploi
FDL	Fonds de Développement Local
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (Mali)
FSB	Fonds Belge de Survie
G-tax	Graduated tax (a locally raised income tax abolished in June 2005) (Ouganda)
GTZ	Coopération allemande pour le développement
HAADI Sud	Hydraulique et Assainissement comme Appui au Développement Institutionnel dans les Départements du Mono et du Couffo
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales (Mali)
HPPG	Harmonised Participatory Planning Guide for lower level local governments (Ouganda)
IIED	International Institute for Environment and Development
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
KDRCDP	Kasese District Rural Community Development Program (Ouganda)
LGA	Local Government Act of 1997 (Ouganda)
LGDP	Local Government Development Programme (Ouganda)
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriales et des Collectivités Locales (Mali)
MCL	Maison des Collectivités Locales (Bénin)
MCPD	Ministère Chargé de la Planification et du Développement (Bénin)
MD	Mission de Décentralisation (Bénin)
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (Bénin)
MISD	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (Bénin)
MOLG	Ministry of Local Government (Ouganda)
NAADS	National Agricultural Advisory Services (Ouganda)

NRM	National Resistance Movement (Ouganda)
OISE	Outil Informatisé de Suivi-Evaluation (Mali)
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACR-M	Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (Mali)
PAC MEHU	Programme d'Appui aux Communes du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (Bénin)
PAD-K	Programme d'Appui à la Décentralisation de Koulikoro (Mali)
PAI	Programme Annuel d'Investissement (Bénin)
PDC	Programme de Développement Communal (Bénin)
PDI	Programme de Développement Institutionnel (Mali)
PDL-Collines	Programme de Développement Local – Département Les Collines (Bénin)
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PDSEC	Plan de Développement Economique Social et Culturel (Mali)
PIC	Programme d'Investissement Communal (Bénin)
PNACT	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales (Mali)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Education (Mali)
PRODECOM	Projet d'Appui au Démarrage des Communes (Bénin)
PRODESS	Programme Décennal de Développement Socio-Sanitaire (Mali)
PROTOS	Agence pour la Coopération Technique Intégrée (PROjectgroep voor Technische OntwikkelingsSamenwerking) (Belgique)
PTF	Partenaires Financiers et Techniques
SIDA	Sub-County Integrated Development Associations (Ouganda)
SNV	Service des Volontaires Néerlandais
SWAP	Sector-Wide Approach Programme
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local (Mali)
UAUA	Uganda Association of Urban Authorities
ULGA	Uganda Local Government Association
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development

Partie 1 - Objectifs de l'étude, déroulement et structuration du document de synthèse

1. Objectifs de l'Etude

1.1. Contexte

Tel que rappelé par les termes de référence de l'étude, le service de suivi-évaluation et statistiques (D0.2), dans sa note stratégique approuvée par le comité de gestion de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) en janvier 2004, recommande l'identification, annuellement et de concert avec le comité de gestion de la Direction, de thèmes ou préoccupations importantes pour la Coopération belge et ses partenaires, en vue de les examiner plus en profondeur. Ces préoccupations répondent à un besoin de stratégie à plus long terme pour une meilleure efficacité et pertinence de l'Aide publique belge.

Un des sujets retenus dans le **programme d'évaluation pour l'année 2005** concerne **l'Appui à la décentralisation et la gouvernance locale**.

La Coopération belge **n'a pas de cadre stratégique spécifique** pour l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale. « Décentralisation et gouvernance locale » fait partie du 5^{ième} secteur de la Coopération belge « Prévention de conflits et la consolidation de la société, compris le soutien au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Parallèlement à des projets/programmes de décentralisation et gouvernance locale, la liste des projets/programmes bilatéraux touche à des secteurs comme la justice, la sécurité, l'administration publique, les droits de l'homme. D'autres projets appuient de façon plus spécifique des processus de décentralisation, notamment en gouvernance locale. Certains projets de développement rural intégré ont « évolué » avec le temps vers des projets de décentralisation. Le Fonds Belge de Survie (FBS) co-finance une douzaine de programmes considérés comme des appuis à la décentralisation.

1.2. Objectifs et résultats attendus

«¹L'évaluation thématique vise à **orienter la politique de la Coopération belge dans la perspective d'une meilleure prise en compte des thèmes « décentralisation » et « gouvernance locale »** dans les programmes indicatifs de coopération et dans la formulation des programmes de coopération, en stimulant une meilleure maîtrise du thème (théorique et pratique) par les décideurs, les gestionnaires et responsables de la mise en œuvre ».

L'évaluation thématique se veut un **processus de renforcement des capacités de la Coopération belge** en décentralisation et gouvernance locale. Les nouvelles connaissances et les leçons tirées de l'exercice doivent lui apporter des éclairages pour sa programmation future.

En plus des documents de synthèse de l'étude, « l'évaluation thématique devrait conduire à des propositions analytiques et pratiques permettant la rédaction d'une **note établissant le cadre stratégique/ politique/conceptuel** en décentralisation et gouvernance locale pour la Coopération belge future. Elle devrait préciser des principes et des critères d'appui à la décentralisation et gouvernance locale ».

2. Déroulement et méthodologie

2.1. Les étapes de travail

Le déroulement prévisionnel, proposé par les termes de références initiaux, indique les étapes suivantes :

- **Etape préparatoire : Analyse bibliographique** permettant de définir les concepts de décentralisation et de gouvernance locale, de présenter succinctement la situation dans huit pays et de broser un panorama de l'Aide publique belge dans ce domaine.
- **Etape 1 : Un atelier de 2 jours pour 25 à 30 personnes**, présentant les résultats de l'analyse bibliographique et aboutissant à l'élaboration d'un cadre conceptuel et à la définition de la méthodologie de l'évaluation sur le terrain².

¹ Cf. Termes de référence de l'évaluation thématique – Annexe 1.

² Cf. Partie 2.

- **Etape 2 : L'évaluation elle-même** avec des missions dans un maximum (mais pas nécessairement) de 5 pays et pour un maximum (mais pas nécessairement) de 15 projets.
- **Etape 3 : Elaboration et validation** d'un cadre conceptuel de l'intervention de la Coopération belge.

Deux modifications ont été apportées à ce déroulement prévisionnel. La première concerne l'ampleur de la participation à l'atelier de l'étape 1. Prévues d'une trentaine de personnes, elle a été étendue à une cinquantaine de participants. La deuxième concerne la validation du cadre conceptuel qui devait initialement se dérouler via une réunion interne à la DGCD et qui s'est transformée en un atelier regroupant les mêmes participants que ceux de l'étape 1.

L'ensemble des travaux, réalisé par le groupement de bureaux d'études³ IRAM-CEPIA-AICDD-IIED, s'est déroulé sous le contrôle et avec l'appui du Comité de Pilotage de l'étude constitué à son démarrage.

2.2. Le choix des pays faisant l'objet de l'étude

- L'analyse bibliographique

Huit pays partenaires de la Coopération belge ont fait l'objet d'une analyse bibliographique selon les critères suivants : ancienneté de la décentralisation, importance des actions de la Coopération belge, « modèle » de décentralisation francophone et anglophone, au moins un pays fragile selon les critères du CAD, existence d'une coordination des bailleurs de fonds.

Les pays retenus ont été : l'Ouganda, le Bénin, le Niger, le Mali, le Rwanda, la Tanzanie, l'Afrique du Sud et la Bolivie.

- Les pays faisant l'objet des visites de terrain (Etape 2)

Selon les mêmes critères, ont été retenus 4 pays : le Mali, le Bénin, l'Ouganda, le Burundi. Le Burundi, pays dit fragile, a été retenu à la place du Niger.

Les pays retenus comme études de cas de terrain

Bénin : les élus locaux sont en cours d'exécution du premier mandat des collectivités locales, modèle de décentralisation francophone, implication de l'Aide publique belge dans des programmes de nature sectorielle mais aussi en appui au développement des communes, existence d'une coordination des bailleurs de fonds.

Burundi : pays fragile, pays en cours de décentralisation, intervention de la Coopération belge dans divers domaines : agriculture, éducation, santé...

Mali : les élus locaux sont en cours d'exécution du deuxième mandat des collectivités territoriales, modèle de décentralisation francophone, plusieurs interventions de la Coopération belge dans le domaine de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale et dans des domaines sectoriels (santé, développement rural, environnement et prévention des conflits), existence d'une coordination des bailleurs de fonds.

Ouganda : décentralisation en cours depuis un peu moins de 10 ans, modèle anglophone, intervention de la Coopération belge en appui à des collectivités territoriales, existence d'une coordination des bailleurs de fonds.

³ Iram : France ; AICDD : Afrique du Sud ; Cepia : Mali ; IIED : Grande Bretagne.

3. Contenu et structuration du document de synthèse

Ce document de synthèse présente les résultats des Etape 1 et 2. Il est structuré en 4 parties :

- Une partie 1, présentant le contexte, la méthodologie et le déroulement de l'évaluation thématique.
- Une partie 2 qui définit les concepts de décentralisation et de gouvernance locale, donne quelques éléments d'histoire des décentralisations en Afrique et présente leurs principales caractéristiques.
- Une partie 3 qui présente l'état des décentralisations dans les 4 pays ayant fait l'objet des missions de terrain (Mali, Bénin, Burundi et Ouganda).

Cette partie est structurée selon les 6 champs d'analyse proposés dans le cadre conceptuel de l'Etape 2, élaboré suite à l'atelier tenu en Etape 1. Pour chaque champ, sont d'abord présentés les principaux constats, puis une analyse critique est réalisée, enfin des leçons à tirer sont identifiées.

- Une conclusion qui introduit les éléments de stratégie développés dans un document spécifique.

Partie 2 : Définitions, historique et principales caractéristiques des décentralisations

1. Décentralisation et gouvernance locale : De quoi parle-t-on ?

Parler de décentralisation et de gouvernance locale nécessite de clarifier le sens de ces concepts. La compréhension que l'on en a peut en effet influencer sur l'analyse des enjeux qu'ils recouvrent, et de l'état d'avancement des réformes et des processus de mise en œuvre. En effet, si les définitions générales semblent largement partagées, on s'aperçoit, à la lecture des documents et lors des entretiens avec les différents acteurs internationaux, nationaux ou locaux que dans les détails, ces termes peuvent recouvrir des nuances parfois considérables. Ces nuances sont à mettre en relation avec les systèmes politiques et administratifs de référence, l'histoire et les courants de pensée dominants, en référence en particulier au concept encore plus large et encore plus polysémique de démocratie.

1.1. Décentralisation

1.1.1. Les types de décentralisation

De manière générale, le terme de **décentralisation** fait référence **aux processus engageant des transferts de pouvoir d'un niveau central à un niveau local**, de l'Etat central à des institutions différentes.

Ce terme de décentralisation englobe de fait une variété de concepts qui amène à définir plusieurs types de décentralisation : la décentralisation politique, la décentralisation administrative, la décentralisation financière.

- La décentralisation politique vise à conférer aux citoyens et/ou à leurs élus plus de pouvoir de décision. **Elle se base sur l'hypothèse que des décisions prises avec une**

plus grande participation des administrés sont mieux fondées et répondent mieux aux intérêts des divers groupes de la société que celles prises uniquement par des autorités situées au niveau central. Elle suppose, pour sa mise en œuvre, des réformes constitutionnelles et statutaires et l'existence d'un système politique pluraliste.

- La décentralisation administrative vise quant à elle à **répartir, selon différents échelons de gouvernement, les responsabilités et les ressources financières pour assurer la fourniture de services publics.** Il s'agit donc de transférer les responsabilités de planification, de financement et de gestion de tout ou partie des compétences sectorielles de l'Etat central et de ses organes vers des unités d'administration sur le terrain, des autorités publiques semi-autonomes ou des collectivités locales.
- La décentralisation financière vise à **transférer des ressources** (ressources fiscales propres et subventions de l'État) et à **attribuer une autonomie de gestion de ces ressources** (fixation du niveau des ressources et les décisions sur leur affectation) à des organisations de niveau inférieur à celui de l'Etat.

Ces différents types de décentralisation peuvent eux-mêmes revêtir plusieurs formes selon les pays et leur histoire politique et sociale, au sein d'un même pays ou d'un même secteur.

La décentralisation politique, pour pouvoir s'exercer, doit s'accompagner des décentralisations administrative et financière. On verra plus loin que l'intensité de ces deux derniers types de décentralisation varie considérablement d'un pays à l'autre.

1.1.2. Principaux éléments de différenciation des systèmes de décentralisation en Afrique

La littérature fait fréquemment référence à deux systèmes de décentralisation en Afrique : le système des pays francophones et celui des pays anglophones.

Les principes de ces systèmes sont profondément ancrés dans l'histoire coloniale des pays concernés et les modèles d'administration territoriale que celle-ci a générés. Les rapports⁴ entre l'administration coloniale et les « populations indigènes » ont marqué les rapports entre l'Etat et les habitants aux jours de l'indépendance de ces pays. Ainsi il existe de profondes différences entre le système colonial français où le colonisateur a recréé sur place ses formes de structures administratives et celui de l'Angleterre qui avait adopté un régime d'administration indirecte laissant aux chefferies locales le soin de gérer leurs affaires civiles ou de celui des colonies belges où l'administration avait été confiée, dans certains pays, à des compagnies privées dans le cadre de concessions.

⁴ La décentralisation en Afrique de l'Ouest – Entre politique et développement – Marc Totté, Tarik Dahou et René Billaz. Ed. Karthala – 2003.

On ne peut, dans les lignes qui suivent, entrer dans les détails de l'influence des modèles juridiques et administratifs coloniaux sur les décentralisations en cours. Par souci de simplification et de clarté, on se contentera de rappeler les principales différences entre les systèmes des pays francophones et anglophones pour améliorer la compréhension des organisations existantes.

a. Les pays d'Afrique francophone

Les systèmes de décentralisation administrative d'Afrique francophone sont profondément marqués par les principes de décentralisation à la française (peu différente dans les principes **administratifs** de celle de la Belgique).

Dans les pays francophones, **la décentralisation est définie comme le transfert⁵ de certaines fonctions à des collectivités locales** dont l'exécutif est élu et qui, sur un territoire juridiquement reconnu, disposent de l'autonomie de décision, de l'autorité financière et de gestion. Les collectivités locales agissent généralement sous le contrôle, plus ou moins rapproché, d'une autorité de tutelle qui a pour mandat la vérification de la légalité des actes émis par les collectivités.

La décentralisation, ainsi définie, se distingue de la **déconcentration qui consiste en un transfert de responsabilité du gouvernement central à des agents ou organismes locaux appartenant à l'administration d'Etat**, l'objectif étant alors de rapprocher l'Etat et son administration des citoyens et de rendre les services apportés plus efficaces.

Dans la plupart des cas, le processus de décentralisation est accompagné d'un processus de déconcentration. La concomitance des deux processus vise à favoriser l'efficacité de la mise **en œuvre des services publics par le rapprochement entre les services de l'Etat chargés de l'appui-conseil et du contrôle et des collectivités locales en charge de l'implantation et de la gestion d'un certain nombre de services. Par ailleurs, ce rapprochement est censé garantir une articulation plus étroite entre la définition des politiques sectorielles nationales et les politiques locales.**

En matière de compétences, dans les pays où le système français influence largement les principes de gestion administrative, a longtemps prévalu **la compétence générale de principe** : le Conseil municipal⁶, « règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Avec le développement et l'extension des missions du secteur public et l'apparition de nouvelles collectivités locales (le département et la région en France), il est apparu que l'absence de délimitation des compétences de la commune exposait celle-ci à la fois à des empiètements de compétences de la part des services de l'Etat et des collectivités de niveau

⁵ Le terme même de « transfert » souligne que les compétences appartiennent initialement à l'Etat, et que celui-ci les confie aux collectivités décentralisées.

⁶ En France, c'est la commune qui est apparue comme première collectivité territoriale.

supérieur, et à des mises en jeu de la responsabilité locale dans des domaines que les autorités locales ne considéraient pas comme relevant de leur compétence. C'est pourquoi, progressivement, est apparue la nécessité de définir plus strictement les compétences de chaque niveau de collectivité décentralisée.

Les principales compétences traditionnellement exercées par les communes sont assez similaires dans les pays d'Afrique francophone :

- les attributions administratives, dont très généralement l'administration de l'état civil⁷ et la gestion urbaine ;
- les services urbains de proximité : les marchés, les gares routières, les abattoirs, etc.
- les services sociaux : écoles primaires - le personnel enseignant continuant à relever de l'Etat - la santé primaire et les maternités, l'approvisionnement en eau, en dehors des réseaux qui relèvent généralement de sociétés concessionnaires de l'Etat.

Un débat aigu subsiste dans la plupart des pays : alors que les communes revendiquent la gestion foncière, qui serait une compétence logique pour elles, celle-ci reste très généralement de la compétence de l'Etat⁸, essentiellement pour des raisons tenant à l'importance des enjeux financiers et d'influence qui y sont liés.

S'il existe **d'autres niveaux de décentralisation** (ce qui est le cas par exemple au Mali où il en existe trois), **des compétences spécifiques** leurs sont attribuées :

- la coordination des efforts de développement des collectivités de base ;
- les établissements scolaires et de santé de niveau supérieur à ceux qui sont placés sous la responsabilité des communes ;
- et parfois également des compétences à caractère économique : l'hydraulique urbaine, l'aménagement rural, le tourisme, etc.

b. Les pays anglophones

Dans le système des pays **anglophones**, le **concept de décentralisation est plus large**. En fonction des institutions responsabilisées et du niveau d'autonomie de ces institutions dans l'exercice de leurs fonctions, il peut signifier la **déconcentration**, la **délégation de pouvoir** par laquelle l'Etat délègue un certain nombre de ses compétences à des structures publiques semi-autonomes ou la **dévolution**, qui correspond à la **notion francophone de la décentralisation**.

Dans le cadre de la « dévolution », la logique de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées est très différente des pays francophones.

⁷ Qui est cependant une compétence de l'Etat.

⁸ Une exception notable en Afrique de l'Ouest, le Sénégal.

En premier lieu, **l'organisation des collectivités n'obéit pas à une logique d'uniformité**, comme dans les pays francophones, où elle est considérée comme découlant directement du principe fondamental d'égalité. Les collectivités ont un statut différent dans les zones urbaines et dans les zones rurales.

En second lieu, **les compétences attribuées aux collectivités varient** selon leur appartenance aux zones urbaines ou aux zones rurales, et, dans ces zones, entre les collectivités selon leur importance. Une distinction est ainsi établie entre les « **compétences obligatoires** » (« mandatory functions ») et les « **compétences discrétionnaires** » (« permissive functions »). Les « compétences obligatoires » sont, en quelque sorte, des responsabilités universelles et permanentes de toute collectivité décentralisée, hors du champ d'intervention de l'Etat, et sont donc attribuées à toutes les collectivités, quelle que soit leur taille ou leur capacité, qu'elles appartiennent au monde rural ou au monde urbain. En revanche, les « compétences discrétionnaires » sont attribuées de manière plus discriminante : certaines sont reconnues aux collectivités urbaines et non aux collectivités rurales, aux collectivités disposant d'une capacité suffisante et non aux autres, etc. La répartition des compétences est donc très variable dans le temps, entre les pays, et, dans chaque pays, entre les collectivités elles-mêmes. Ainsi, par exemple :

- En Ouganda, les compétences des collectivités locales sont étendues et précisément définies : eau, assainissement, voirie, éducation primaire, soins de santé primaire, agriculture.
- Au contraire, en Tanzanie, les compétences sont définies de manière vague, avec très peu de compétences obligatoires ; l'Etat conserve des missions importantes dans le secteur local, en particulier pour ce qui concerne l'eau dans les zones urbaines.
- En Afrique du Sud, les collectivités locales ont des compétences extrêmement larges, incluant les grands services de distribution d'eau et d'électricité.

Par ailleurs, **le nombre de niveaux de décentralisation** tend à se réduire à deux : un niveau provincial ou régional, et un niveau de base. Contrairement aux pays francophones, le premier niveau de collectivités établi est plutôt de niveau régional, le transfert de compétences au niveau « de base » se faisant généralement dans un second temps.

1.2. Gouvernance locale

De manière générale, le terme de **gouvernance** fait référence⁹ à **l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux**. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais

⁹ Programme des Nations Unies pour le Développement – La gouvernance en faveur du développement humain durable – Document de politique générale du PNUD – Janvier 1997.

desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.

La gouvernance englobe l'Etat, les organisations de la société civile¹⁰ et le secteur privé.

La bonne gouvernance doit permettre **d'allouer et de gérer les ressources de manière à résoudre les problèmes collectifs**. Elle se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle recouvre aussi les notions de primauté du droit, d'efficacité, d'efficience et d'équité¹¹.

Il existe peu de définitions précises de la **gouvernance locale**. L'UNCDF¹², propose la définition suivante : la gouvernance locale **vis** à **transférer le pouvoir aux populations locales en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté**. Ce concept implique le **«transfert vertical»** de responsabilités et de ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales, ainsi que le **développement de «réseaux horizontaux » entre ces collectivités et les acteurs non étatiques**. La gouvernance locale exige une gouvernance nationale efficace qui puisse l'orienter, façonner des pratiques et réglementer leurs relations.

¹⁰ La notion d'Etat est comprise de diverses façons : pour certains, il s'agit essentiellement de l'Etat central (institutions politiques et services techniques et administratifs déconcentrés ou non), pour d'autres en englobant les institutions politiques et toutes celles du secteur public, il inclut par-là même les collectivités locales décentralisées. En ce qui concerne la société civile, les confusions ou les désaccords résident dans le périmètre de cette société civile. Si les définitions, pour la plupart, y inscrivent bien les syndicats, les ONG, les groupes culturels, religieux, sportifs, les associations professionnelles, les groupements de femmes..., certaines y incluent les partis politiques, d'autres pas, le secteur privé, d'autre pas.

¹¹ S'il s'avère que la plupart des définitions de la bonne gouvernance recouvre ces différents critères, il faut admettre que des désaccords existent sur leur importance relative. La participation est-elle d'égale importance que l'efficience ? La transparence est-elle plus fondamentale que l'équité ?

¹² UNDCF – Angelo Bonfiglioli - Le pouvoir des pauvres, la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté – Novembre 2003

2. Les décentralisations en Afrique : historique, objectifs et caractéristiques

Les réformes de décentralisation sont ancrées dans des contextes et des processus historiques. De ceux-ci sont largement dépendants les types de décentralisation politique et administrative élaborée, les objectifs et les formes de mise en œuvre. Les lignes qui suivent essaient de synthétiser dans les pays ayant fait l'objet de l'étude, à la fois les points communs et les spécificités marquantes liées à l'histoire récente et leurs influences sur les objectifs définis à ces réformes. Sont également présentés de manière synthétique les caractéristiques des réformes, en particulier des points de vue du découpage territorial, des niveaux de décentralisation et des formes de représentation électorale.

2.1. Historique

2.1.1. Des points communs

Trois grandes périodes peuvent être globalement distinguées dans le contexte historique récent des pays africains qui contribuent à expliquer l'avènement des réformes de décentralisation.

a. Les déceptions des années 1970,

Les années 70 marquent, dans la plupart des pays, le début de la faillite de la gestion centralisée des affaires publiques. Les Etats centraux ont de grandes difficultés financières et techniques à répondre aux besoins, particulièrement en termes d'équipements et d'infrastructures, des populations urbaines et rurales. Loin d'elles, ils connaissent mal leurs besoins et leur demandent peu leurs avis. Souvent autoritaires, les Etats installent au niveau local des services techniques et administratifs plus dans une optique de commandement que de service public.

Après la relative euphorie des années soixante liée à la construction des nations, les populations sont déçues et se désintéressent de l'administration nationale qu'elles considèrent comme défailante et souvent prédatrice.

b. La fin des années 1980, l'échec des programmes de développement intégré

Pour répondre aux contraintes financières et techniques des services de l'Etat et accélérer le développement des zones rurales, les Etats appuyés par l'aide internationale mettent en œuvre massivement, dans les années 80, des programmes de développement intégré. Majoritairement sur financement extérieur, gérés par l'administration centrale et mis en œuvre par les services techniques, ces programmes ont pour objet d'appliquer sur le terrain les orientations nationales en termes de développement économique et social. Malgré les moyens injectés, et hormis quelques succès, ces programmes se révèlent globalement un échec.

Les choix d'investissements, d'appuis techniques, trop centralisés, trop extérieurs aux volontés et initiatives des habitants, ne parviennent pas à déclencher une dynamique de développement durable. Si l'Etat via ces programmes est plus présent sur le terrain, il ne parvient pas cependant à gagner en crédibilité.

c. Les années 1990, la demande de démocratie

Le début des années 1990 voit un mouvement de fond dans les sociétés africaines. La demande d'expression se fait plus pressante. Les régimes autoritaires s'effondrent les uns après les autres. Les conférences nationales appellent à la mise en œuvre de processus démocratiques. En plus du multipartisme, il est exigé une implication plus grande des populations dans les décisions qui concernent leur vie quotidienne.

Par ailleurs, l'aide internationale conditionne son appui à plus de démocratie dans les pays partenaires. Elle présente le multipartisme d'une part, et les réformes de décentralisation d'autre part, comme l'expression attendue de la volonté démocratique de ces pays.

2.1.2. Mais des spécificités marquantes qui influent sur les objectifs

Si les éléments ci-dessus synthétisés - et particulièrement les injonctions des bailleurs de fonds - ont indéniablement pesé sur la mise en œuvre de réformes politiques et administratives, ils ne suffisent pas à l'expliquer. Il existe aussi des raisons historiques et politiques spécifiques à chacun des pays qui influent sur l'émergence de la décentralisation. Idéalement, il faudrait pouvoir faire référence à l'histoire pré-coloniale qui, on le sait, marque les choix spécifiques qui ont parfois été faits en matière de modalités de mise en œuvre de la réforme et particulièrement de découpage territorial. On résumera ici les spécificités les plus marquantes de l'histoire récente qui de notre point de vue ont influé sur la décision de réformer les rapports entre l'Etat et les citoyens.

a. La nécessité de légitimer l'Etat suite à des crises politiques fortes

La nécessité de remédier à des crises politiques fortes, voire de solutionner des conflits armés, représente un des fondements de la mise en œuvre des réformes de décentralisation dans certains pays. Redonner confiance en l'Etat, réconcilier les parties en conflit et répondre aux besoins d'expression des citoyens représentent alors leurs objectifs principaux. C'est le cas par exemple au Mali, au Rwanda, au Burundi et au Niger.

Au Mali, la décentralisation déjà prévue dans les deux premières constitutions du pays refait surface pour répondre aux crises politiques du début des années 1990 : la rébellion au Nord et l'insurrection populaire menant au coup d'état du 26 mars 1991. La conférence nationale tenue en juillet 1991 a fortement recommandé que soient levées toutes les entraves à la décentralisation.

Si au Mali, décentraliser a aussi signifié créer de nouvelles entités territoriales, ailleurs, comme au Burundi ou au Rwanda, il s'agit pour répondre aux mêmes préoccupations de changer les modes d'administration et de représentation de structures communales (à vocation administrative) déjà préexistantes.

Au Niger, même si les raisons de mise en œuvre de la décentralisation visent comme au Mali la résolution du conflit opposant les mouvements armés du Nord du pays et le gouvernement, la mise en œuvre de la réforme a été plus chaotique. La décentralisation, inscrite dans la constitution de 1992 et confirmée en 1994 dans les accords de paix, connaît, après une première tentative en 1999 sans concertation avec la population, un échec retentissant aboutissant au coup d'Etat d'avril 1999. Sa mise en œuvre en 2002 se base sur un découpage communal réalisé après obtention d'un consensus large de la population.

b. Revitaliser la vie économique suite à des crises politiques et à une faillite nationale

Dans certains pays, la décentralisation a été mise en place pour répondre à des évolutions politiques, animées parfois par des mouvements révolutionnaires, mais aussi pour répondre à une crise économique généralisée. Le pays en crise, centralisé, ayant sombré dans l'immobilisme économique et social, la décentralisation est perçue comme une voie de sortie permettant de valoriser les initiatives de toutes sortes. C'est le cas par exemple en Ouganda.

En 1986 quand le National Resistance Movement prend le pouvoir en Ouganda, il définit dans les 10 points de son programme de démocratisation, la décentralisation comme moyen d'atteindre une plus grande démocratie, une plus grande transparence et aussi une plus grande efficacité et efficience dans le développement économique et social.

Tableau 1 : Principales caractéristiques des réformes de décentralisation des pays étudiés

	PREMIERES ELECTIONS LOCALES	NOMBRE D'ECHELONS DE COLLECTIVITES	ECHELONS DE REPRESENTATION HORS COLLECTIVITES TERRITORIALES	TAILLE MOYENNE DE LA POPULATION DES COLLECTIVITES	MODE D'ELECTION	INTENSITE DES TYPES DE DECENTRALISATION
AFRIQUE DU SUD	1995	9 provinces 6 metros 47 district municipalities 230 local municipalities Les provinces contrôlent les niveaux inférieurs de gouvernement locaux	Ward	Les districts regroupent plusieurs centaines de milliers d'habitants Les provinces de 1 à 13 millions	Dans les local municipalities et les metros, 50% des conseillers sont élus par les wards et 50% sur la base de la proportionnelle (partis politiques). Dans les districts, les élections sont indirectes	Décentralisation administrative forte au niveau des provinces Décentralisation financière : assez forte
BÉNIN	2002	77 communes	Conseil d'arrondissement Conseil de village ou de quartier	13 communes de 20 à 50 000 hab. 49 communes de 50 à 100 000 hab. 14 communes de plus de 100.000 hab.	Suffrage universel. Les candidatures indépendantes sont autorisées	Décentralisation administrative : Intentions mais une mise en œuvre faible Décentralisation financière : Intentions mais mise en œuvre moyenne
BURUNDI	Juin 2005	129 communes (dont 13 communes à Bujumbura)	Conseil collinaire De 10 à 20 collines par commune – 5 conseillers élus par colline Comité de Développement Communautaire	Environ 50 000 hab.	Suffrage universel Les conseillers collinaires sont élus au suffrage universel sur la base de candidatures indépendantes	Décentralisation administrative : Intentions mais mise en œuvre faible Décentralisation financière : Intentions et mise en œuvre faible
MALI	Mai 1999 et mai 2005	703 communes dont 37 urbaines, 49 cercles, 8 régions et le district de Bamako	Conseil de village	Très variable Communes rurales : de 5 000 à 60 000 hab.	Suffrage universel	Décentralisation administrative : Intentions mais mise en œuvre moyenne Décentralisation fiscale : Intentions mais mise en œuvre faible

	PREMIERES ELECTIONS LOCALES	NOMBRE D'ECHELONS DE COLLECTIVITES	ECHELONS DE REPRESENTATION HORS COLLECTIVITES TERRITORIALES	TAILLE MOYENNE DE LA POPULATION DES COLLECTIVITES	MODE D'ELECTION	INTENSITE DES TYPES DE DECENTRALISATION
NIGER	Juillet 2004	7 régions, 4 communautés urbaines, 36 départements et 265 communes dont 52 urbaines. Seules les communes ont aujourd'hui un conseil élu	Conseil de village	Très variable	Suffrage universel	Décentralisation administrative : Intentions mais mise en œuvre faible Décentralisation financière: Intentions mais mise en œuvre faible
UGANDA	1998	Deux niveaux de collectivités locales : 76 districts (LC5) 960 sub-counties et 88 town councils (LC3)	44 402 villages (LC1) 5225 parishes (LC2) 169 County don't 13 municipal councils (LC4)	District : centaines de milliers d'hab.	Suffrage universel	Décentralisation administrative : Forte Décentralisation financière : Intentions mais mise en œuvre faible
TANZANIE	1999	2 niveaux : Village et district : 10 045 village councils 92 district councils en milieu rural et 8 en milieu urbain	Ward development committees (2 040)	?	Village councils : suffrage universel District councils : représentants de chaque ward, 3 membres désignés par le ministère chargé de la décentralisation + conseillers élus parmi les présidents des villages councils.	Décentralisation administrative : Forte pour le district mais faible pour le village Décentralisation financière : Intentions mais mise en œuvre faible

c. Répondre aux attentes d'une société civile exigeante

Les exigences des différentes composantes de la société civile ont aussi contribué à la décision d'entreprendre des réformes politiques et administratives. Plus ou moins organisées mais actives, dans certains cas, elles ont poussé les Etats à s'engager dans la décentralisation. C'est le cas par exemple en Afrique du Sud ou au Bénin.

2.2. Les principales caractéristiques des réformes dans les différents pays

Le Tableau 1 donne des éléments sur les dates des premières élections locales, le nombre d'échelons de collectivités territoriales, les échelons de représentation hors les collectivités, la taille moyenne de la population des échelons de collectivités, les modes d'élection et l'intensité des décentralisations administrative et financière en accompagnement de la décentralisation politique. Il ressort clairement que malgré l'appartenance à l'un ou l'autre des systèmes de référence (schématiquement anglophone et francophone), les caractéristiques des réformes présentent chacune des spécificités particulières.

Des différents éléments de cette partie, il ressort clairement qu'il est souhaitable de parler **« des décentralisations » plutôt que de « la décentralisation »**. En effet, les objectifs et modalités des réformes politiques et administratives mises en œuvre par les différents pays diffèrent largement en fonction de leur histoire, de leurs fondements politiques et culturels. Il en va de même de l'exercice de la gouvernance locale.

Les pays choisis pour l'étude se trouvent dans deux situations contrastées du point de vue de la décentralisation : Ceux en phase de démarrage - le Bénin et le Burundi (particulièrement), on pourrait citer également le Niger - et ceux pour lesquels le processus de décentralisation est en cours depuis plusieurs années - l'Ouganda, le Mali mais aussi la Tanzanie et l'Afrique du Sud. Cette situation, on le verra, a des conséquences sur l'Etat d'avancement de la réforme, le rôle des différents acteurs, les besoins et la typologie des appuis nécessaires.

3. Les appuis à la décentralisation et à la gouvernance locale

3.1. Aperçu synthétique des appuis des différents intervenants

L'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale a fait l'objet d'investissements de la plupart des intervenants de coopération internationale.

Quelques exemples sont donnés ci-dessous.

- **La Banque Mondiale** a mis en place, dans de très nombreux pays, des projets de développement urbain, d'une part, de développement rural, d'autre part. Ces projets subsistent, mais ont été complétés, depuis une vingtaine d'années, et de manière de plus en plus intensive, par des projets de développement municipal (PDM) en milieu urbain qui sont centrés sur les collectivités décentralisées. Ces projets combinent un appui financier important, destiné à l'investissement local, et un appui institutionnel, très divers, à la fois aux administrations centrales et aux collectivités décentralisées. En milieu rural, la Banque mondiale est restée longtemps réticente face aux décentralisations. Considérant les collectivités locales trop proches du modèle de gestion étatique et par là peu efficaces et transparentes, elle avait tendance à encourager la mise en place d'équipements et de services essentiellement au travers des communautés. Les projets du modèle « CDD » (Community Driven Development) qui évitaient délibérément les collectivités locales sont en cours d'évolution, intégrant progressivement les processus de décentralisation politique et administrative.
- **Le PNUD** a concentré son appui, essentiellement institutionnel, sur les ministères chargés de la mise en œuvre des politiques de décentralisation : le plus souvent le ministère de l'Intérieur, ou le ministère de l'Administration territoriale, parfois les ministères ou institutions chargés de la Réforme de l'Etat, ou de la Réforme administrative.
- **Le FENU (UNCDF)** a spécialisé son appui sur le développement local et la gouvernance locale via des projets /programmes visant la réduction de la pauvreté. Il a pour objectif le renforcement des capacités des différents acteurs, notamment en matière de planification et le financement d'initiatives via des fonds de développement gérés de manière participative.
- **L'Union européenne** apporte un appui diversifié, et, depuis quelques années, ambitieux. Aux projets de développement communautaire, ont succédé des projets, voire des programmes, d'appui à la décentralisation : appui institutionnel, appui à la mise en place

de dispositifs nationaux d'appui technique et financier. La tendance la plus récente (un premier projet est en cours de négociation en Afrique sub-saharienne, au Mali) est d'inclure l'appui à la décentralisation dans des programmes sectoriels d'appui au développement institutionnel, dont la décentralisation est une composante fondamentale et de le financer via l'aide budgétaire.

- **La Coopération française** combine depuis une dizaine d'années les appuis aux administrations centrales, qui constituaient sa spécialité depuis l'avènement, dans les années 90, des politiques de décentralisation, à des appuis plus directs aux collectivités décentralisées elles-mêmes. La plupart des projets de cette catégorie apportent, de manière pilote à un échantillon de collectivités, un appui institutionnel assez diversifié à la maîtrise d'ouvrage, et incluent un appui financier qui a pour objet de faire réaliser par la collectivité bénéficiaire certains investissements, avec l'appui-formation de l'assistance technique du projet.
- **L'Agence française de développement (AFD)**, qui a vu son champ d'intervention étendu au sein de la Coopération française, a longtemps financé en milieu urbain surtout des équipements marchands, en particulier des marchés, en apportant un appui institutionnel pour la réorganisation de la gestion de ces équipements. En milieu rural, l'agence a longtemps financé des projets de développement local visant à la fois le développement économique, la mise en place d'équipements et de services et le renforcement des capacités des collectivités et des différents acteurs locaux publics ou privés. Elle s'est aussi inscrite dans les dispositifs nationaux d'appui aux collectivités comme au Mali par exemple. Elle intervient alors par l'abondement des fonds de ces dispositifs d'appui financier et technique, complété par le renforcement des capacités locales en matière de maîtrise d'ouvrage.

L'extension de son champ d'intervention l'a conduite à s'associer voire à mettre en œuvre des projets plus vastes, similaires aux PDM de la Banque Mondiale. Son orientation la plus récente est de définir des projets destinés à de grandes collectivités (principalement des villes importantes ou des régions) combinant l'intervention de l'agence elle-même, avec ses moyens financiers importants et sa capacité à mobiliser de l'assistance technique, avec l'intervention d'une collectivité française (ville ou région), dans un cadre de coopération décentralisée. Compte tenu de la multiplicité et de la diversité des partenaires, ces projets sont toutefois plus longs à définir (ce qui peut présenter certains avantages) et leur mise en œuvre est plus lente. On s'attend cependant à ce qu'ils aient un impact plus durable.

Tableau 2 : Aperçu synthétique des appuis de quelques intervenants

INTERVENANTS	DOMAINES D'INTERVENTION	NIVEAUX D'INTERVENTION	OUTILS D'INTERVENTION
UNION EUROPEENNE	Renforcement des capacités	Etat et services, CL, Société civile	Projets/programmes
	Equipement	Etat Collectivités locales Acteurs société civile	Appui budgétaire/projets et programmes Projets/programmes Projets/programmes
FENU/PNUD	Appui institutionnel (lois, capacités)	Etat	Projets/programmes
	Développement local	Associations, communautés, CL, société civile	Projets/programmes
	Renforcement des capacités		Projets/programmes
	Equipement	Collectivités Communautés	
BANQUE MONDIALE	Elaboration des textes	Etat	Projets/programmes sur prêts
	Renforcement des capacités	Etat, CL, Communautés	Projets/programmes sur prêts
	Equipement	Communautés, CL	Projets/programmes sur prêts
COOPERATION FRANÇAISE	Elaboration des textes	Etat	Assistance technique
	Déconcentration	Etat	Assistance technique
	Renforcement des capacités	Etat, CL, société civile	Projets/programmes
	Développement local	CL, société civile, acteurs privés	Projets/programmes
	Equipement	CL	
Appui aux finances locales	CL	Projets/programmes Projets/programmes	
COOPERATION ALLEMANDE	Déconcentration	Etat	Projets/programmes
	Renforcement des capacités	Etat, CL, société civile	Projets/programmes
	Equipement		
	Développement local	CL, communautés CL, société civile, acteurs privés	Projets/programmes Projets/programmes
COOPERATION BRITANNIQUE	Développement local	CL, société civile	Projets/programmes
	Renforcement des capacités	Etat, CL, communautés, société civile	Projets/programmes
	Equipement		
	Appui aux finances locales	Etat, CL CL	Aide budgétaire Projets/programmes
MUNICIPALITES	Renforcement des capacités	CL	Projets/programmes – Echanges
	Equipement	CL	Aide budgétaire – Projets/programmes

- **La Coopération britannique (DFID) :** La Coopération britannique intervient en appui à la décentralisation et à la gouvernance locale à la fois via ses programmes sectoriels, et en appui au renforcement des capacités des gouvernements centraux et des collectivités locales. Géographiquement ses interventions sont majoritairement orientées vers l'Afrique Australe, Centrale et de l'Est. DFID est actif dans l'accompagnement des plans stratégiques de réforme de l'Etat dans un certain nombre de pays comme le Rwanda par exemple.

D'une approche par projets et programmes, la coopération britannique appuie de plus en plus les processus de décentralisation via l'aide budgétaire. Elle promeut largement les concertations des bailleurs de fonds sur ce thème.

- **Les collectivités territoriales :** Les collectivités territoriales des pays développés interviennent de manière de plus en plus importante dans la coopération au développement et notamment dans l'appui à la décentralisation en partenariat direct avec une collectivité partenaire. La coopération décentralisée, et surtout dans les cas associant des collectivités importantes (régions en France notamment) permet aux collectivités d'apporter à leur partenaire leur savoir-faire, leur expérience, et permet une relation directe entre les autorités locales, d'une part, et entre les cadres des services d'autre part, qui se révèle toujours fructueuse. Par ailleurs ces partenariats ont l'avantage de s'inscrire dans la durée.
- **Les ONG :** Il est difficile, étant donné la multiplicité et la diversité des organisations, de donner une description synthétique de leurs interventions toutes aussi multiples et diverses. Cependant l'intervention des ONG dans la décentralisation a tendance à se consacrer à l'équipement et au renforcement des acteurs locaux dans le domaine technique que l'ONG maîtrise (eau, éducation, santé...), et/ou à la formation des élus et des citoyens aux principes de la gouvernance locale et la communication/information des citoyens.

Le Tableau 2 donne un aperçu des domaines d'intervention privilégiés aujourd'hui par un échantillon d'intervenants, de leurs niveaux d'intervention (Etat, collectivités, communautés, société civile) et des outils utilisés (projets/programmes, aide budgétaire, assistance technique directe).

3.2. Les appuis de la Coopération belge

Les lignes qui suivent présentent de manière succincte la Coopération belge et les appuis qu'elle apporte directement ou indirectement aux décentralisations et à la gouvernance locale.

3.2.1. Eléments sur l'Aide publique belge au développement¹³

En 2004, l'Aide publique belge au développement (APD) a atteint 1,2 milliards d'€ soit 0,41% du revenu national brut. La Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) gère de façon directe ou indirecte 60% de ce montant ; les 40% autres sont répartis entre d'autres directions et services tels que le SPF Finances, l'Office national du Dueroire et les communautés et régions.

Le budget de la DGCD s'élevait à 721 millions d'€ en 2004. Il couvre les domaines suivants de la coopération au développement :

- la coopération bilatérale,
- la coopération multilatérale,
- la coopération non-gouvernementale, ONG, universitaire, communes,
- les interventions du Fonds Belge de Survie,
- les programmes de sensibilisation,
- les programmes spéciaux.

Quelques interventions de la coopération bilatérale couvrent explicitement la décentralisation, en particulier les projets financés par le Fonds Belge de Survie (voir ci-après) dont l'objectif global est la sécurité alimentaire.

3.2.2. La coopération bilatérale

La Coopération belge intervient via des accords avec dix-huit pays partenaires : l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Bénin, la Bolivie, le Burundi, l'Equateur, Le Mali, le Maroc, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, le Pérou, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, les Territoires palestiniens et le Vietnam.

¹³ Source : DGCD - Rapport d'activités 2004.

Des commissions mixtes dans chacun des pays permettent de définir les programmes prévisionnels de financement de la Belgique. Ceux-ci sont basés sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays concernés en respectant les principes légaux régissant les interventions de la Belgique en matière de coopération.

a. Des concentrations géographiques et sectorielles

Conformément à la loi relative à la coopération internationale (1999), la coopération gouvernementale doit être axée sur le développement humain durable avec une attention particulière à la lutte contre la pauvreté. Il en ressort les éléments suivants :

- **Une concentration de l'aide en Afrique Centrale** c'est à dire le Rwanda, le Burundi et la République Démocratique du Congo.
- **Une concentration sectorielle** : Les interventions de la DGCD sont limitées dans les secteurs suivants : Soins de santé, Enseignement, Agriculture et Sécurité alimentaire, Infrastructures de base et Consolidation de la société

L'égalité des chances pour les femmes, la lutte contre le sida et la protection de l'environnement sont des thèmes transversaux. Récemment, la protection infantile vient d'être ajoutée à ces thèmes.

Environ 20 % des conventions, nouvelles ou en cours, concernent les soins de santé. Ces programmes accordent de plus en plus souvent beaucoup d'attention au renforcement des capacités institutionnelles des administrations locales dans ce secteur.

Environ 10 % de l'aide sont consacrés à des programmes d'amélioration de la production agricole et de la commercialisation des produits agricoles dans l'objectif d'atteindre la sécurité alimentaire. Les projets concernant l'environnement portent entre autres sur la problématique des déchets. Cinq projets sont explicitement dirigés vers l'amélioration de l'égalité entre les hommes et les femmes.

b. De nouveaux instruments pour une aide plus efficace : l'aide budgétaire

La définition et l'exécution des programmes de lutte contre la pauvreté étant considérées comme totalement gérées par les pays partenaires, l'aide financière de la Belgique est de plus en plus directement versée aux budgets nationaux ou à des fonds cogérés par les donateurs en vue de soutenir un secteur bien défini. A titre d'exemple, dans le secteur de l'enseignement, la Belgique s'appuie, depuis 2003, sur l'aide budgétaire pour mettre à disposition les fonds nécessaires à ce secteur.

c. Appui à la démocratisation et à la bonne gouvernance : un thème nouveau

Projets liés à la décentralisation et à la gouvernance locale de la coopération bilatérale :

Appui à la décentralisation dans 3 cercles de la Région de Koulikoro (Mali) -2005-2009.

Kasese Districts Rural Community Development Programme – BIDP (Ouganda).

Bundibugyo Rural Development Programme – BIDP (Ouganda).

Fonds sociaux : Fonds Social Urbain Kinshasa (FBS), Appui transitoire aux initiatives locales de développement (RD Congo), Appui aux initiatives des communautés de base (RD Congo).

Local infrastructure and capacity building (Palestine).

Multisectoral Rural Development in Quy Chau District (Vietnam).

PADL/PADECO (RD Congo).

Appui à l'augmentation de l'accès à l'éducation primaire par la construction, la réhabilitation et l'équipement d'écoles primaires (Rwanda).

Situation : Novembre 2005

Considérant que les autorités locales sont les plus à même de connaître les besoins de leur population, les programmes de coopération sont de plus en plus souvent exécutés en collaboration avec les autorités locales. La Coopération belge soutient le renforcement institutionnel de ses partenaires en vue de leur permettre d'améliorer leurs capacités de planification et de gestion des équipements publics.

La «Décentralisation et la Gouvernance locale» est un sujet relativement nouveau pour la Coopération belge qui n'a pas encore de cadre stratégique spécifique sur ce thème.

Des projets au Mali, Niger et Rwanda appuient directement les processus de décentralisation et la gouvernance locale. D'autres actions d'appui au développement des petites infrastructures, de services sociaux à la base ou de développement rural ont été adaptées au cadre institutionnel du pays partenaire (LICP, PAD-K, Vietnam). Certains projets de développement rural ont « évolué » avec le temps vers des projets de décentralisation.

Les nouvelles actions s'inscrivent en général dans un processus d'harmonisation avec les politiques et les dispositifs nationaux et utilisent les mécanismes de financement des autorités locales (ANICT-Mali, CDF-Rwanda) à travers des allocations budgétaires. Quand ces mécanismes n'existent pas, la mise en place d'un fonds de développement permet de financer des actions identifiées de manière participative au niveau local et de renforcer les capacités de gestion des autorités « dans l'action »¹⁴. De manière générale, ces actions visent à renforcer la capacité des autorités locales comme maîtres d'ouvrages des investissements, notamment par l'adoption de bonnes pratiques de gestion des investissements publics.

¹⁴ Source : Les actions du bilatéral direct dans la décentralisation et la gouvernance locale – Document de travail pour semaine des attachés – BTC 2005, p 5-6.

La coopération bilatérale n'intervient pas directement sur ces thématiques en Bolivie et en Afrique du Sud. Des actions sont en voie de préparation en Tanzanie (District Development Programmes in Kigoma Region), et au Bénin (Programme d'appui à la mise en oeuvre des plans de développement des communes).

3.2.3. Le Fonds Belge de Survie

Le Fonds Belge de Survie (initialement Fonds de survie pour le Tiers Monde) a été créé en 1983 sur l'initiative du Parlement belge dans le but d'améliorer la sécurité alimentaire dans les pays africains. Sept parlementaires, des représentants de la DGCD et des organisations partenaires internationales (FIDA, UNCDF, FAO et UNICEF) siègent au sein de l'organe consultatif dénommé « Groupe de travail FBS ».

Fin 2004, le FBS était actif dans 21 pays africains, mais trois quarts des projets sont situés dans les pays suivants : le Bénin, le Burundi, le Mali, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal et la Tanzanie. Environ 70% du budget des nouveaux projets ont été utilisés pour l'Afrique Centrale.

Pour le FBS, le développement local offre l'opportunité/l'assurance d'appréhender les questions de pauvreté et d'insécurité alimentaire dans leur globalité, selon une approche holistique recommandée par le CAD et prenant en compte 4 dimensions verticales (les capacités économiques, les capacités socioculturelles, les capacités politiques et les capacités défensives) et 2 dimensions transversales (le genre et l'environnement).

Projets financés par le FBS- Situation novembre 2005

Hoima and Kibaale District Development support programme - 1991-1998 (Ouganda) – En partenariat avec le Fida.

Districts Development Support in 5 Districts (Hoïma, Kibaale, Kabarole, Kamwenge and Kyenjojo) - 1999-2005 (Ouganda) - En partenariat avec le Fida.

Projet d'appui au développement des 27 communes rurales de Tombouctou – 1999–2004 (Mali) – En partenariat avec l'UNCDF.

Kagera Agricultural and Environmental Management Project - 1997-2004 (Tanzanie) – En partenariat avec le Fida.

Niger VI- Damagaram - 2000-2005 (Niger) – En partenariat avec Aquadev.

Appui au développement local des 13 communes du Borgou - 2003–2006 (Bénin) – En partenariat avec l'UNCDF.

Projet d'appui à la décentralisation de l'hydraulique dans la région de Gao – 2003-2006 (Mali) – En partenariat avec la CTB.

Programme de développement de 5 communes en Région de Louga (Léona, Nguer Malal, Niomré, Pété Ouarack et Syer) - Phase I : 1998-2002 -Phase II : 2003-2008 (Sénégal) – En partenariat avec Aquadev.

Projet de développement rural de trois provinces du Sud-Ouest (PDRSO) - fev.99-déc.2004 – (Burkina Faso) – En partenariat avec le Fida.

Projet de développement des ressources agropastorales de la province de Namentenga –2003-2006 (Burkina Faso) – En partenariat avec l'UNCDF.

Increasing food security through intensification and diversification of agricultural produce dans 8 tabias appartenant aux woredas de Gulomakda et Ganta-Afeshum (Eastern Tigray) - 2003-2008 – Ethiopie – En partenariat avec Caritas International.

Local Development Programme in Anseba Region – 2002-juillet 2007 - (Erythrée) – En partenariat avec l'UNCDF.

Les Projets d'Appui au Développement Local (PADL) de Nguigmi et de Mayahi (Niger) - 2000-2005 – en partenariat avec UNCDF.

Appui au développement local des districts de Buliza, Rulindo, Rushashi et Shyorongi en province de Kigali-Ngali » (Rwanda) – 2004-2009 - En partenariat avec la CTB.

Le FBS finance des programmes visant à renforcer la capacité institutionnelle des autorités nationales et locales et des communautés bénéficiaires, de manière à ce que celles-ci deviennent entièrement responsables de leur processus de développement et de leur développement futur (importance de l'appropriation par les partenaires locaux). La mise en œuvre des programmes se fait donc au travers des structures locales.

Le développement local, dans le cadre de la décentralisation, est réputé faciliter la bonne gouvernance grâce à un travail de proximité entre les structures politiques locales et les populations selon des approches participatives, ce qui devrait permettre de lutter contre les discriminations et de prendre en compte les aspirations des différents groupes. Le « rendu compte » des services dispensés à la population par les collectivités locales permet également de promouvoir le civisme fiscal. Il facilite également l'appropriation du PRSP par les communautés/les populations.

Le FBS opère avec trois catégories de partenaires (bilatéral, multilatéral et ONG) sur la base d'un consensus sur les avantages de l'approche de développement local dans le cadre de la décentralisation.

3.2.4. Les ONG

La Coopération belge finance plus de 1000 actions d'ONG belges pour une enveloppe budgétaire d'environ 95 millions d'€. Elle coopère avec 135 ONG agréées, qui sont autorisées à proposer un programme quinquennal de coopération et les plans d'action annuels qui en découlent. La DGCD subventionne les activités de terrain jusqu'à concurrence de 85 %.

Quelques-unes des ONG intervenant indirectement dans l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale

Vredeseilanden : projets de développement rural et appui aux producteurs.

Autre Terre appuie l'économie sociale au Mali et au Burkina Faso dans les négociations avec les autorités locales.

SOS-Faim : Dans le cadre du Programme de développement intégré de Fatick (Sénégal) il y a un partenariat actif avec le conseil régional. L'accent est sur la mise en relation des différentes parties de la société civile et les autorités locales.

Les ONGs ont une grande autonomie concernant leurs actions et peuvent obtenir le cofinancement d'actions dans des pays de développement, autres que les pays retenus pour la coopération bilatérale.

Plusieurs ONGs - et leurs partenaires locaux - interviennent indirectement dans la décentralisation à travers le renforcement de la société civile (groupements d'agriculteurs, groupements de femmes, organisations de petits entrepreneurs ou habitants de quartier, etc.) notamment en ce qui concerne leur capacité à influencer ou même à participer à la prise de décision au niveau local. Certaines ont favorisé la création - ou appuient activement - des comités de concertation locale. Dans ces cas, leur intervention consiste à l'animation de ces réunions, à l'organisation de formations sur la planification et le développement local.

D'autres ONG collaborent plus activement avec les autorités dans le cadre de leurs propres programmes et dans le cadre des programmes qu'elles mettent en œuvre avec le FBS.

Projets d'ONG belges en partenariat avec le FBS

Frères des Hommes : Leur projet « Appui à la décentralisation » au Sénégal a comme objectif principal « le renforcement des structures associatives de base et du bien-être des populations bénéficiaires pour une meilleure gouvernance et prise en charge effective des préoccupations des acteurs.

Aquadev au Sénégal et au Mali : appui à la planification locale, à la mobilisation des ressources locales et au développement économique.

PROTOS avec leur programme "Organisatieversterking binnen de sectoren 'Drinkwater & Sanitatie"¹ en Haïti (3 actions), dans la région des Grands Lacs (6), au Bénin-Mali (1) en Ecuador (3).

TRIAS – et ses partenaires - encadrent des groupements d'entrepreneurs et d'agriculteurs et développent une approche « Développement Economique Local » qui favorise l'échange et la collaboration entre les collectivités locales et ces groupements.

Oxfam-Solidarité met l'accent dans son programme sur le « Recht op overleg - Droit à la concertation ». Les « Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) » et les processus de décentralisation sont identifiés par cette ONG comme des opportunités importantes de renforcer la participation de la population dans la prise de décision locale.

Certaines ONG collaborent avec des communes dans le cadre du « Programme Internationale des Communes ». C'est par exemple de cas de : **Frères des Hommes** qui collabore avec la commune d'Anderlecht et une commune en Bolivie et de **Bevrijde Wereld** qui, en appui à la commune de Sint-Niklaas, a monté un partenariat avec Tambacounda (Sénégal).

3.2.5. Les municipalités

a. Programme fédéral de « Coopération Internationale Communale »

L'objectif spécifique de ce programme, créé en 2000, est le « Renforcement des capacités des institutions locales à prendre en charge leur propre développement » articulé autour de 3 piliers : une bonne gouvernance politique, une administration efficace (« job shadowing », formation), une participation des citoyens dans le processus décisionnel.

Dans une première phase, 2001-2004, une approche « projet » avec des budgets annuels était de rigueur. Pour 2005-2007, une approche programmatique pluriannuelle à long terme est proposée. Le rôle du partenaire est plus important dans cette deuxième phase. La collaboration doit s'insérer dans un plan de développement local. L'accent est mis sur « la cohérence, la coordination et la complémentarité » et « la diffusion, la démultiplication et la transférabilité », ainsi que sur une coopération renforcée entre communes et avec d'autres acteurs.

Le programme propose de travailler de préférence dans les neuf pays suivants : Algérie, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Maroc, Niger, RD Congo, Rwanda, Sénégal.

Le Tableau 3 suivant contient les montants qui ont été accordés ces dernières années aux différents programmes régionaux, ainsi que le nombre de communes concernées.

Tableau 3 : Montants accordés aux différents programmes régionaux ainsi que le nombre de communes concernées

	VLAANDEREN	BRUSSEL	WALLONIË	BELGISCHE UNIE	TOTAL
2001	622.000 € 30 communes	110.000 €	474.000 €	100.000 €	1.307.000 €
2002	473.000 €	223.000 €	666.000 €	122.000 €	1.485.000 €
2003	400.000 €	253.000 €	696.000 €	137.000 €	1.487.000 €
2004	455.000 € 9 communes	313.000 €	620.000 €	127.000 €	1.515.000 €
2005	256.000 € 20 communes	108.000 €	236.000 €	-	600.000 €

b. Programme du ministère de la Communauté Flamande

Pour une phase pilote de 3 ans, en 2003, une trentaine de communes flamandes ont signé des accords annuels avec l'administration flamande pour un montant de 1 130 000 €. Dans le cadre d'un nouveau décret, 17 communes ont signé un accord pluriannuel pour la période 2005-2007. Les conditions sont plus strictes que durant la phase pilote : les communes doivent avoir un échevin responsable pour la coopération au développement ainsi qu'un budget. Un Conseil consultatif doit être officiellement reconnu et un fonctionnaire doit se charger de la coopération au développement. Une note politique doit définir la coopération au développement de la commune.

c. Les trois associations des villes et communes

Les actions des associations de villes et communes

La **Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG)** organise des formations pour les responsables des communes et a publié un guide pratique. Elle accompagne activement les 17 communes. Une trentaine de communes ont introduit des demandes de « convenue ».

L'**Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale** organise régulièrement des rencontres et échanges entre les échevins de 13 communes impliquées dans leur programme et essaie de stimuler la collaboration entre les communes, notamment pour un partenariat commun avec la ville de Kinshasa - en une concentration des jumelages au Maroc et en RD Congo/Rwanda.

L'**Union des Villes et Communes de Wallonie** accompagne 19 communes.

Les associations régionales ont toutes un service « International » qui accompagne les communes qui ont des programmes de collaboration avec des collectivités du Sud. Ces services organisent des formations pour les responsables des communes, les informent des subventions disponibles pour les activités de jumelage. Ils interviennent auprès des autorités pour la mise en place et la réalisation des différents programmes.

3.2.6. La Coopération Universitaire Institutionnelle

La coopération universitaire (15 millions d'€) est régie par deux conventions générales, signées l'une avec le Conseil Inter-universitaire de la Communauté française (CIUF – CUD), l'autre avec le Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR).

Elle couvre, entre autres, le soutien aux universités dans les pays en voie de développement (27 universités dans 25 pays), les initiatives propres développées sous forme de projets, les cours internationaux pour les ressortissants des pays en développement, les études d'appui à la politique...

Les universités sont de plus en plus associées à la définition de la politique de coopération à travers une collaboration durable et dynamique avec la DGCD. Des groupes de recherche travaillent pendant 4 à 5 ans sur une thématique de développement spécifique. Les thèmes abordés sont notamment « Modalités et instruments de coopération en appui aux politiques sectorielles – secteur santé », « Appui aux politiques de paix » et « Organisations des sociétés civiles dans le Sud ».

Partie 3 - Etat des processus de décentralisation et de gouvernance locale : synthèse des études de cas pays

1. Le cadre conceptuel des études de cas pays

Nombre de pays qui ont entamé des réformes de décentralisation ont des **difficultés** pour des raisons économiques, organisationnelles, politiques ou sociales à les mettre en œuvre **conformément aux objectifs qu'ils se sont été fixés**.

Les citoyens de ces pays attendent essentiellement de ces réformes qu'elles aient **un impact perceptible sur leurs conditions de vie** : satisfaction de leurs besoins essentiels en termes économique et social mais aussi en termes de participation aux prises de décision et de valorisation de leurs initiatives.

1.1. Les champs d'analyse

Les chapitres qui suivent présentent synthétiquement l'état d'avancement des processus de décentralisation dans les pays étudiés (Mali, Bénin, Ouganda, Burundi) selon six champs d'analyse apparus au cours de l'étude comme déterminants pour permettre aux réformes d'atteindre leurs objectifs et de rencontrer les

Les six champs d'analyse retenus pour les études de cas pays :

- ✓ Le rôle de l'Etat et de ses services dans la mise en œuvre et l'accompagnement de la réforme de décentralisation ;
- ✓ La participation des citoyens et ses modalités d'expression, notamment les articulations entre les différents pouvoirs (« modernes » et « traditionnels ») pour l'exercice de la gouvernance locale et l'implication des femmes, des jeunes et des minorités ;
- ✓ La transparence dans la gestion des collectivités ;
- ✓ Les ressources financières et humaines des collectivités territoriales ;
- ✓ L'articulation entre approche sectorielle et rôle des collectivités locales ;
- ✓ Le suivi-évaluation et l'accompagnement de la réflexion sur les évolutions des réformes.

Les projets visités par les missions de terrain

Au Mali

▪ Le projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M)

La région de Mopti, classée comme l'une des plus pauvres du Mali, est située dans le delta intérieur du Niger. Le PACR-M s'inscrit dans l'objectif fondamental de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLCP) du Gouvernement malien et dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance. Il intervient auprès de 107 collectivités, soit 103 communes rurales et 4 communes urbaines réparties dans les huit cercles de la Région de Mopti.

Le PACR-M commencé en 2000 et dont la clôture est prévue en mars 2006 (une deuxième phase est prévue), a pour objectif l'amélioration de manière durable et équitable des modes et des moyens d'existence des populations rurales de la Région de Mopti. L'objectif immédiat est de permettre aux populations rurales de la zone d'intervention d'avoir un meilleur accès aux services publics, aux infrastructures socio-économiques et aux ressources naturelles. Le projet a quatre composantes :

- L'appui à l'élaboration et à la mise en application de mécanismes et procédures participatives de planification et de programmation du développement local ;
- L'accessibilité à des ressources financières internes et externes gérées de manière appropriée ;
- La planification et la mise en œuvre d'actions de renforcement des capacités locales ;
- L'appui à la bonne gouvernance environnementale autour d'initiatives visant la protection, la valorisation et la gestion décentralisée des ressources naturelles productives.

Le PACR-M travaille de pair avec les deux composantes, techniques et financière, du dispositif national d'appui aux collectivités locales.

Le projet est co-financé par le FENU (UNCDF), le PNUD, le Gouvernement du Luxembourg, le Gouvernement du Mali et le Fonds Belge de Survie. Le montant total des financements du projet s'élève à 12 635 573 \$ US.

▪ Le projet d'appui à la Décentralisation de Koulikoro (PAD – K)

Le projet a pour objectif global d'améliorer les conditions de vie du point de vue social et économique d'environ 500.000 personnes réparties dans les 3 cercles de Banamba, Kolokani et Nara au nord de la Région de Koulikoro. L'objectif spécifique est de renforcer la capacité des collectivités territoriales décentralisées afin de les rendre plus fonctionnelles et efficaces dans la réalisation de leur mission générale de service au public, ainsi que dans la conception, l'exécution et la gestion de leurs actions de développement. Le premier volet d'intervention du projet concerne le développement des capacités des collectivités elles-mêmes, le deuxième, l'amélioration des relations de partenariat entre les collectivités, leur environnement institutionnel et les autres acteurs de développement.

Il est prévu que les capacités d'investissement des collectivités seront renforcées par l'intermédiaire d'un fonds discrétionnaire mis en œuvre à travers le fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT/ANICT). Le dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales sera renforcé dans son rôle de contrôle et appui/conseil au niveau national. Le projet est en phase de démarrage. Sa durée est de 4 ans. Il est financé par l'aide publique belge et mis en œuvre par la Coopération Technique Belge. Son budget est de 7 millions 500.000 € (dont 7 millions de la Coopération belge et 500.000 € du Mali).

attentes des citoyens. Pour chacun de ces six champs sont identifiées des pistes d'enseignement pouvant être utiles à la Coopération belge dans la définition de sa stratégie d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

Comme on le voit, certains de ces champs d'analyse sont étroitement imbriqués. Pour éviter des redondances d'une part, et éviter des césures artificielles dommageables à la clarté de l'analyse, d'autre part, des regroupements ont été faits dans les lignes qui suivent. Ainsi les analyses du « rôle de l'Etat et de ses services » et « l'articulation entre programmes sectoriels et collectivités locales » ont été regroupées sous le titre : « Partage des responsabilités entre Etat et collectivités locales ».

1.2. Le déroulement des missions de terrain et les projets visités

1.2.1. La composition des équipes

L'Etape 1 de l'étude ayant montré tout l'intérêt de faire travailler ensemble des experts avec l'expérience de contextes de décentralisation et de gouvernance locale différents et la connaissance de concepts et de modèles diversifiés, il a été retenu par le Comité de Pilotage de poursuivre ce type d'association au cours de l'Etape 2 de l'étude. Ainsi, les missions ont été réalisées par une association entre experts européens et africains, sauf pour le Mali où cela n'a pas été possible. Par ailleurs, pour respecter l'objectif d'apprentissage de cette étude, la participation des Attachés de coopération des pays voisins concernés par la thématique a été organisée dans chacun des pays. Ainsi l'Attaché du Bénin s'est rendu au Mali, celui du Burundi en Ouganda et vice et versa. Le manque de disponibilité de l'Attaché du Mali ne lui a pas permis, comme prévu, de se rendre au Bénin mais il a accompagné la mission au Mali.

1.2.2. Le déroulement

D'une durée de deux semaines au total, les études de terrain se sont déroulées en trois étapes :

- Les entretiens au niveau national :

Ils ont généralement eu lieu en début de mission. Les personnes rencontrées étaient :

- Les représentants des ministères concernés par la décentralisation et des ministères sectoriels
- Les responsables des associations nationales des collectivités
- Les attaché(e)s de la DGCD et du FBS
- Les représentant(e)s résidents de la CTB
- Les responsables des coordinations des bailleurs de fonds
- Les intervenants d'appui les plus significatifs dans le domaine : UE, Multilatéraux, Aide française (selon les pays), DFID (selon les pays), la coopération suisse, des ONG.

Les projets visités par les missions de terrain

En Ouganda

▪ Le Kasese District Rural Community Development Support Programme (RDRCDP)

Le district de Kasese est un district essentiellement rural, situé au sud ouest du pays. Il comprend 2 « counties », 19 « sub-counties, 125 « panishes » et 696 « villages ». Sa population est d'environ 530.000 habitants.

Le district de Kasese reçoit un appui de la Belgique depuis 1996 d'abord via un projet de développement communautaire puis via le « Kasese District Rural Community Development Support Program (RDRCDP) » Démarré en 1999 par une phase « pilote ». La phase de mise en œuvre effective a commencé en 2001 et s'est terminée en janvier 2006.

L'objectif global du projet est d'améliorer les conditions de vie de la population rurale, particulièrement les plus pauvres.

Le projet contribue au financement du « district development plan » à hauteur de 6,3 millions €.

Le projet appuie le renforcement des capacités des différents niveaux de gouvernements locaux.

La Coopération Technique Belge est chargée de la mise en œuvre du projet.

▪ Le district Development Support Programme (DDSP)

Le district de Hoina est situé à l'ouest de l'Ouganda. La population du district est d'environ 341.700 personnes. Le district comprend 2 « counties », 11 « sud-counties », 48 « panishes » et 532 villages.

Hoina est appuyé par le Fond Belge de Survie depuis 1991 via un projet de développement communautaire intégré.

En 2000, a démarré le District Development Support Programme (DDSP) dans les districts de Hoina, Kibeale, Karabole, Kamwerge et Kyenjojo.

L'objectif global du programme est de lutter contre la pauvreté en améliorant les revenus ruraux, la santé, la sécurité alimentaire et la nutrition, la participation des producteurs dans l'agriculture commerciale et le renforcement de la gouvernance locale.

Le programme a été mis en place via les structures des collectivités locales.

Le financement total du projet est assuré par un prêt du FIDA au Gouvernement ougandais, co-financé par le Fond Belge de Survie et la Coopération irlandaise. Il est mis en œuvre par le FIDA.

- Les visites de terrain

Deux à trois projets en moyenne ont été visités et leurs principaux acteurs et partenaires rencontrés (services déconcentrés de l'Etat, gestionnaires nationaux et assistants techniques des projets retenus, élus locaux concernés, associations locales de la société civile, acteurs privés et non gouvernementaux travaillant au niveau local en appui aux collectivités).

Les visites de projet n'étaient en aucun cas des missions d'évaluation. Il s'agissait au regard de l'expérience de ces projets de réaliser « in situ » une analyse succincte de l'état de la décentralisation et de la gouvernance locale et des appuis qui sont apportés à ces processus.

Au Burundi, étant donné l'absence de projets sur cette thématique ou de programmes intervenant aujourd'hui indirectement en relation avec elle, la mission s'est appuyée sur la connaissance de certains acteurs nationaux rencontrés (ONG en particulier) et sur la connaissance du bureau de coopération et de la CTB du pays pour rencontrer dans leurs communes des acteurs locaux (dans les provinces de Ngosi, Bubanza et Muyinga).

- Les restitutions

Des restitutions, à partir d'un aide-mémoire et/ou de présentations visuelles ont été conduites au niveau national au retour des visites de terrain. D'une demi-journée environ, elles avaient pour objectif de débattre des analyses préliminaires et de les compléter. Les participants à ces restitutions étaient essentiellement les équipes de projets visités, les membres du Bureau de Coopération des Ambassades de Belgique, les représentants du FBS et ceux de la CTB.

Il faut garder en mémoire, lors de la lecture des lignes qui suivent, que la durée des missions de terrain n'a permis qu'une analyse rapide des processus en cours, dont la richesse et la complexité demanderaient pour les étudier de manière détaillée bien plus de temps. L'analyse est donc nécessairement incomplète sur certains des aspects abordés.

Au Bénin

▪ Le Projet d'Hydraulique et Assainissement en Appui au Développement Institutionnel (HAADI Sud)

HAADI Sud est un projet d'appui à l'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement. Le projet, pour lequel une durée de 5 ans a été prévue, est en exécution depuis avril 2002 et se déroule dans 5 communes situées dans les départements du Mono (Houéyogbé) et du Couffo (Aplahoué, Dogbo, Lalo et Toviklin) au sud de Bénin.

Le projet combine un objectif « opérationnel » à un objectif d'ordre plutôt « stratégique ». L'objectif opérationnel est « l'amélioration durable de l'accès à l'eau potable et des comportements des populations en matière d'hygiène et d'assainissement » ; l'objectif stratégique concerne « le renforcement des capacités et de la position des acteurs clés du secteur hydraulique villageoise, notamment (1) les populations et autorités communales en matière de maîtrise d'ouvrage, (2) les ONG du secteur en tant que médiateur social, et (3) les femmes dans leur rôle de co-gestionnaire du processus et des acquis du projet.

Il est co-financé par le Fonds Belge de Survie, PROTOS, la SNV Bénin et les communautés cibles. Son budget total est de 2 845 905 €. Il est exécuté par PROTOS sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation.

▪ Le Programme de Développement Local des Collines (PDL Collines)

Démarré en octobre 1995, donc bien avant les élections communales et la mise en place des conseils communaux, le PDL Collines visait dans sa phase 1 l'accompagnement des populations des 6 communes du Département des Collines dans leur démarche de développement local, tout en assurant une véritable participation et appropriation des dites populations. Dans sa phase II, son objectif de développement est d'assurer la participation des populations au développement local dans le cadre de la décentralisation. Le projet a 4 objectifs spécifiques :

- Mettre en place d'une planification de développement local par la population à travers la définition et la mise en œuvre d'un « Projet de Territoire » ;
- Promouvoir le développement économique local en cohérence avec les « Projets de Territoire » ;
- Accompagner le processus de décentralisation : impliquer les populations dans le processus de décentralisation par la définition et la mise en œuvre de « Projets de Territoire » en lien avec les collectivités locales ;
- Accompagner les Communes des Collines dans la maîtrise d'ouvrage des actions des « Projets de Territoire » (services d'intérêt collectif identifiés par les populations) et financer leurs actions via un instrument financier, le « Fonds de Développement des Territoires (FDT) ».

Prévu jusqu'en fin 2007, le projet est financé par le ministère de l'Economie et des Finances béninois, l'Agence française de développement et le Conseil général de Picardie (France). La mise en œuvre est assurée par le Centre International de Développement et de Recherche (Groupe CIDR, ONG française).

▪ Le Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOI)

Le projet ADECOI a été conçu comme un appui à la lutte contre la pauvreté dans le Département du Borgou, tout en s'inscrivant dans le cadre de la politique de décentralisation. Le projet vise à appuyer les communes (7) en tant que partenaires stratégiques pouvant agir sur certains déterminants de la pauvreté locale. Les 4 composantes du projet sont les suivantes :

- Planification participative : la mise en place d'un système participatif et opérationnel de planification et de programmation d'initiatives de développement local et de lutte contre la pauvreté.
- Renforcement des capacités : la création et le renforcement des capacités de gestion chez les acteurs locaux (organes communaux, populations, structures du Trésor et organes départementaux) dans la mise en œuvre de fonds d'investissement décentralisés.
- Facilité de financement : la mise en œuvre d'un Fonds de Développement Local (FDL) afin d'améliorer l'accès aux services sociaux de base et d'appuyer les initiatives locales de diversification et d'augmentation durable des revenus.
- Pratiques de bonne gouvernance : la capitalisation et diffusion des pratiques de bonne gouvernance locale, de manière à influencer le débat national en matière de décentralisation démocratique.

Commencé en 2003 et prévu pour une durée de 4 ans. Le projet est financé par le Fonds Belge de Survie, le FENU, le PNUD, les communes concernées et le Gouvernement du Bénin. Le montant total de son financement est de 5 234 000 €. Il est exécuté par le FENU sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation et du Ministère chargé de la Planification et du Développement.

2. Le partage des responsabilités entre l'Etat et ses services, et les collectivités locales

Les réformes de décentralisation sont d'abord une refonte de la répartition du pouvoir entre Etat, citoyens et ceux qui les représentent pour la gestion des territoires qu'ils habitent. Les lignes qui suivent tentent de décrire les différentes situations du partage de responsabilités entre Etat et collectivités locales, les acquis et les difficultés rencontrées ainsi que les enjeux actuels dans les pays visités.

2.1. Les compétences des collectivités locales

Décentraliser suppose transférer des compétences de l'Etat aux collectivités locales. En effet, on le rappelle, **les décentralisations sont mises en œuvre, dans la plupart des pays, selon l'hypothèse que les collectivités locales sont mieux à même que l'Etat centralisé de connaître les besoins des populations et de les satisfaire efficacement.** L'hypothèse est aussi que rapprocher la dépense publique du citoyen doit permettre une gestion plus transparente.

Le transfert de compétences est donc le fondement des lois de décentralisation.

Dans les faits, la réalité de ce transfert est hétérogène.

- **Au Mali**, le transfert des compétences repose sur deux approches : Le transfert automatique des compétences d'administration générale (état civil, recensement, police administrative, hygiène et assainissement, archives et documentation) et le transfert progressif par décret.

Le transfert des compétences d'administration générale a été réalisé dès l'installation des conseils élus en 1999. Trois décrets d'application de transfert des compétences ont été signés en 2002 concernant les

A titre d'exemple, au **Mali** pour ce qui est de l'enseignement, les communes sont chargées de l'enseignement primaire, les cercles de l'enseignement secondaire et les régions de l'enseignement professionnel et spécialisé. Les enseignants contractualisent avec les collectivités mais sont payés, et contrôlés par le ministère de l'éducation nationale.

domaines de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique rurale et urbaine, en précisant le rôle de chacun des niveaux de collectivités : commune, cercle et région.

Des commissions communales composées des élus locaux peuvent être mises en place pour gérer les affaires de la commune : commission budgétaire, commission environnement, commission jeunesse et sport, commission éducation... Les collectivités doivent réaliser de manière participative un Plan triennal de Développement Economique et Social (PDSEC) définissant les investissements que la collectivité va mettre en œuvre. Le budget annuel d'investissement de la collectivité doit se baser sur ce plan.

- **Au Burundi**, les collectivités décentralisées ont hérité dès leur installation des compétences d'administration générale auparavant exécutées par les anciennes communes à vocation administrative dirigées par un administrateur communal nommé. Il est prévu que les compétences concernant les domaines liés à l'équipement et à la fourniture de services publics soient transférées aux nouvelles communes. Etant donné la jeunesse du processus, aucun décret d'application n'a encore été établi.

Dans le cas de ces deux pays, le principe du transfert concomitant des ressources financières et humaines nécessaires à l'exercice des compétences est affirmé.

- **Au Bénin**, en plus de l'état civil, le recensement de population et la police administrative transférés dès la mise en place des organes élus, la loi portant « organisation des communes dans la République » prévoit le transfert progressif de sept domaines de compétence¹⁵ de l'Etat aux communes. Toutefois les décrets du Conseil des ministres prévus pour l'application de la loi ne sont pas encore pris. Cependant les communes exercent parfois ces compétences dans les faits, malgré l'absence de disposition réglementaire. Par ailleurs, le principe de transfert concomitant des ressources n'est pas proclamé. L'Etat a toute latitude de déterminer les dotations, leur montant et les clés de répartition entre les communes. Les communes doivent investir sur la base d'un Plan de Développement Communal (PDC).

Au Mali et au Bénin, malgré des progrès constants, les collectivités, faute de ressources humaines et financières (cf. partie 4) ont des difficultés certaines à assurer aussi bien leurs compétences administratives que techniques. Au Burundi, le processus est trop récent pour qu'il soit possible de tirer des conclusions.

- **En Ouganda**, les districts sont responsables de la mise à disposition des services dans cinq secteurs clés : éducation primaire, soins de santé primaire, hygiène et assainissement, hydraulique, routes et agriculture. Les ressources financières et humaines sont effectivement transférées aux collectivités pour effectuer leurs tâches (cf. chapitre 4). L'exercice de ces compétences ne peut s'exercer que sur la base de l'élaboration

¹⁵ Le développement local et l'aménagement ; les infrastructures, l'équipement et les transports ; l'environnement, l'hygiène et la salubrité ; l'enseignement primaire et maternel ; l'alphabétisation et l'éducation des adultes ; la santé, l'action sociale et culturelle ; les services marchands et les investissements.

participative d'un plan triennal de développement intégrant les priorités des niveaux « inférieurs » (sub-counties, parishes, villages) et les priorités de développement définies au niveau national (National Priority Programme Areas) et d'un budget. Des commissions sont obligatoirement mises en place pour permettre l'exécution des compétences¹⁶.

2.2. Les responsabilités de l'Etat

Généralement, en dehors de l'orientation de la réforme, **trois rôles distincts sont donnés à l'Etat et à ses services : le contrôle, l'appui-conseil aux collectivités territoriales et la définition et gestion des programmes sectoriels.**

2.2.1. Le contrôle

Dans le système des pays francophones, les fonctions de contrôle sont incluses dans la notion de tutelle des collectivités. La tutelle est généralement assurée par le ministère chargé de la mise en œuvre de la décentralisation : ministère de l'Administration territoriale au Mali, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la décentralisation au Bénin, via ses représentants déconcentrés aux différents niveaux administratifs¹⁷ : gouverneurs, préfets, sous-préfets...

Au Burundi, le ministère chargé de la mise en œuvre de la décentralisation n'est pas encore défini officiellement. Il semblerait que le choix se porte vers le ministère de l'Intérieur. Ce sont les Gouverneurs, dépendants de ce ministère, qui assurent la tutelle des collectivités locales.

Dans les pays anglophones, en Ouganda par exemple, c'est le Ministry of Local Government qui assure ce rôle sans que le concept de tutelle soit clairement exprimé. Le rôle de ce ministère est cependant très proche de celui de la tutelle dans les pays francophones, à savoir le contrôle de l'application des lois et décrets dans le fonctionnement et les décisions des collectivités et le contrôle de la cohérence avec les orientations et la politique nationales.

¹⁶ « District Service Commissions » responsables de la gestion des personnels, « District Tender Boards » contrôlant l'affectation des marchés en vue de la réalisation de travaux, « Local Government Public Accounts Committees » sorte de commissions budgétaires et « Land Boards » concernés par la gestion du foncier.

¹⁷ Au Mali, le préfet assure la tutelle des communes, le gouverneur celle des cercles, le ministre de l'administration territoriale celle des régions.

Trois cas de figure de dispositifs d'appui-conseil et de coordination entre collectivités locales et Etat se présentent dans les pays visités :

▪ **Existence d'un cadre organisé :**

Au Bénin, il existe le Conseil Consultatif réuni autour du sous-préfet (donc aujourd'hui au niveau communal) qui doit organiser les appuis des services de l'Etat présents dans la commune dans les domaines de la promotion sociale, l'éducation, la promotion agricole, les ressources financières des collectivités, l'environnement ou encore la santé. A également été mis en place la Conférence Administrative réunissant tous les services présents autour du préfet. En plus d'une recherche de cohérence dans l'organisation des services, cette conférence doit être à même d'appuyer les planifications locales, d'accompagner leur mise en œuvre, et de s'assurer de la cohérence avec les programmes sectoriels et les politiques nationales.

Au Mali, se sont les gouverneurs qui doivent organiser les appuis des services techniques aux collectivités de différents niveaux et s'assurer de la cohérence entre politiques sectorielles et programmes locaux. Par ailleurs, il existe le dispositif national d'appui aux collectivités territoriales dont les maîtres d'œuvres au niveau local sont des prestataires privés qui contractualisent avec le Ministère de l'Administration Territoriale. Pour organiser et gérer ses appuis, a été mis en œuvre au niveau de chaque cercle le Comité Local d'Orientation, présidé par le préfet et au niveau de chaque région le Comité Régional d'Orientation présidé par le gouverneur. Le Comité National d'Orientation est quant à lui chargé de veiller au bon fonctionnement du dispositif, à la cohérence entre les projets des collectivités et les projets sectoriels et au respect des complémentarités entre les appuis des partenaires au développement. Il est présidé par le ministre de l'administration territoriale et réunit tous les ministères techniques.

▪ **Mise à disposition directe de personnel d'appui aux collectivités par l'Etat**

En Ouganda, une part des personnels des collectivités de niveau district est en fait du personnel de l'Etat qui est mis à disposition des collectivités. Ces personnels dépendent des autorités locales mais exercent de fait le contrôle sur les fonds sectoriels affectés par l'Etat aux collectivités. Par ailleurs, certains ministères comme ceux de l'Eau ou des Routes disposent d'unités régionales d'appui technique.

▪ **Absence de dispositif particulier**

Au Burundi, c'est le gouverneur qui doit organiser la gestion des appuis. Aujourd'hui, aucun cadre particulier ni modalité de fonctionnement ne sont encore prévus.

Le contrôle exercé par l'Etat peut être divisé en deux grands éléments : le contrôle de légalité des actes des collectivités et la gestion des comptes des collectivités.

- Le contrôle de légalité

Au Mali et au Bénin, le rôle de tutelle de l'Etat via les préfets s'exerce essentiellement sur le contrôle de légalité des budgets (équilibre, respect des règles d'élaboration), des planifications locales, des délibérations du conseil. L'opportunité des dépenses et des investissements planifiés n'est pas jugée. La tutelle exerce également son droit de regard sur le fonctionnement des conseils des collectivités (respect des modalités de délibérations, tenue des instances, etc.).

- La gestion des comptes des collectivités

Par ailleurs, les services de l'Etat interviennent fortement dans la gestion des comptes des collectivités locales via le Trésor public. Au Bénin, comme au Mali les collectivités disposent de comptes auprès du Trésor et ce sont ses services qui enregistrent les recettes, réalisent les dépenses au nom de la collectivité sur ordonnancement du maire et en conformité avec le budget de la collectivité tel qu'approuvé par le préfet. La comptabilité et l'appui-conseil dans le domaine des finances locales sont confiés à un agent du Trésor. Au Bénin, des audits des comptes des collectivités peuvent être diligentés à tout moment. Dans ces deux cas, le principe de séparation de l'ordonnateur des dépenses et du payeur est strict. Le maire ne peut en aucun cas régler directement une facture ou collecter des recettes.

Au Burundi, les communes disposent uniquement de comptes dans les banques privées de la place ou à la Poste. Les relations entre le Trésor et les collectivités ne sont pas définies. Des audits peuvent cependant être réalisés par le ministère des Finances. Le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de payeur n'est pas prévu.

2.2.2. L'appui-conseil

Les services de l'Etat doivent assurer des fonctions d'appui-conseil aux collectivités.

Outre les services des Impôts qui appuient dans certains cas (Mali, Bénin) les collectivités pour l'établissement des rôles et le recouvrement des impôts locaux, tous les services techniques sont censés apporter conseils et appuis aux collectivités, particulièrement en relation avec les compétences transférées. Sont prévus généralement des dispositifs devant permettre la coordination et la cohérence de ces appuis (cf. encadré ci-joint).

2.2.3. La gestion des programmes sectoriels

L'Etat, via ses ministères techniques, est chargé de la définition et de la négociation de programmes sectoriels visant l'amélioration des services apportés aux populations. Les

services techniques localement peuvent, en fonction du transfert des compétences d'une part, et, peut-être de manière plus déterminante, en fonction des accords passés avec les partenaires appuyant ces programmes, d'autre part, assurer la mise en œuvre directe des programmes ou le contrôle de leur bonne exécution.

Dans le cas des compétences transférées, l'Etat est censé assurer la définition des politiques et des réglementations, ses services déconcentrés ont alors un rôle de contrôle et d'appui conseil.

Les dispositifs décrits page précédente ont généralement un rôle de coordination entre les différents programmes sectoriels et avec les collectivités.

2.3. Une articulation des responsabilités parfois difficile à mettre en œuvre

De manière générale, la séparation et l'articulation des responsabilités entre l'Etat (et ses services) et les collectivités territoriales sont affirmées.

On constate également que des dispositifs sont prévus et les fonctions définies même si des précisions seraient parfois à apporter.

Cependant, dans les faits l'articulation des responsabilités se heurte à beaucoup de difficultés.

2.3.1. La mise en œuvre du rôle des services de l'Etat : des résultats hétérogènes

De manière générale, l'Etat et ses services ont des difficultés à assurer leur rôle de contrôle et d'appui-conseil. La situation est cependant contrastée entre le Mali, le Bénin, le Burundi et l'Ouganda où des moyens importants ont été mobilisés pour l'appui-conseil et le contrôle.

Les principales raisons à ces difficultés sont résumées ci-dessous.

a. Une relative faiblesse de la présence des services au niveau local

Les services de l'Etat sont inégalement répartis sur le territoire si l'on tient compte de l'étendue des collectivités et des circonscriptions administratives.

Au Bénin par exemple, les 12 départements ne disposent à eux tous que de six préfets¹⁸ qui doivent assurer la tutelle des 77 communes. Très peu de services sont présents au niveau sous-préfectoral.

¹⁸ Le Bénin a vu, avec la mise en place de la réforme de décentralisation la création de six nouveaux départements. La nomination des nouveaux préfets est bloquée par des rivalités au niveau local sur le choix des chefs-lieux de préfecture dans ces nouveaux départements.

Au Mali, le dimensionnement des services ne tient pas compte de la taille des circonscriptions administratives et des collectivités. Le personnel ne peut donc, faute de forces suffisantes, se rendre dans toutes les collectivités.

En Ouganda, les services sont fortement présents au niveau des districts, puisque la majorité du personnel des services étatiques a été transférée aux collectivités. Toutefois, ils le sont moins au niveau des sub-counties, niveau « inférieur » de collectivités.

b. Et des moyens humains, techniques et financiers des services de l'Etat souvent limités

Les services de l'Etat sont souvent démunis tant en ressources humaines que financières. Sous-équipés, disposant d'un personnel peu nombreux, les services ont des difficultés à assurer leur mission. La tutelle est souvent dans l'incapacité d'effectuer dans les délais légaux les contrôles qui lui sont demandés. Au Bénin, les Conférences administratives se réunissent

Le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales du **Mali**, dans un document sur l'état des lieux et les perspectives de la décentralisation, constate que : « Les autorités de tutelle ne sont pas toujours en mesure d'assurer leur mission d'appui-conseil, d'orientation, de suivi et de contrôle.

Cette situation résulte essentiellement de l'insuffisance de moyens (humains, matériels et financiers), du déficit de formation des représentants de l'Etat et des services techniques, et de la procédure de l'appui-conseil.

Cette situation a le plus souvent pour conséquences la tenue irrégulière des sessions des organes délibérants des collectivités territoriales, la prise et l'exécution d'actes administratifs illégaux, la mauvaise gestion du patrimoine (surtout foncier en milieu urbain) des collectivités territoriales, en un mot une perte de crédibilité des acteurs ».

peu et dans certains départements pas du tout. Au Mali, comme au Bénin, les services du Trésor ne peuvent effectuer leurs tâches de collecte des impôts locaux faute de moyens de déplacement ou de ressources humaines. Enfin, le personnel que ce soit au Mali, au Burundi ou au Bénin est souvent insuffisamment formé et compétent - en particulier pour ce qui est de l'environnement juridique et

institutionnel de la décentralisation - pour assurer efficacement ses fonctions d'appui.

c. Les modalités de recours aux services techniques sont parfois floues

Les textes législatifs ne sont pas toujours très précis sur les modalités de recours aux appuis des services techniques par les collectivités. Ceux-ci sont-ils gratuits ? Doivent-ils être rémunérés ? Sur quelle base ?

Au Mali, certaines collectivités, affirment verser un per-diem de 4 000 FCFA aux agents des services quand ils se déplacent, ce qui s'avère relativement lourd pour le budget des communes, sans compter que ces agents sont peu nombreux et donc que leur disponibilité pour répondre aux besoins des collectivités n'est pas assurée.

Au Bénin, selon les textes, la commune peut « se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat avec les services de l'Etat ». C'est dire que les services de l'Etat peuvent être des prestataires auprès des communes, au même titre que les bureaux d'études privés. Si on combine cette disposition au fait que, la commune, dans l'exercice de ses compétences, peut solliciter gratuitement, en cas de besoin le concours des services techniques de l'Etat, la confusion est totale.

d. Peu d'appuis existants

Il existe peu d'appuis en direction des services de l'Etat pour leur permettre de remplir leurs fonctions auprès des collectivités locales.

Les appuis existants auprès de ces services sont généralement orientés vers leur mission sectorielle, comme s'ils étaient toujours seuls responsables des activités dans leurs domaines techniques.

Il faut signaler le renforcement des capacités dans l'action de certains services via les appuis à la planification locale **au Bénin** par exemple (Projet ADECOI, PDL Collines) ou ceux aux services de l'hydraulique en relation avec les collectivités locales (Projet HAADI sud) ou le Projet hydraulique Gao **au Mali**.

En Ouganda, via le modèle Swap (Sector wide approach), les partenaires de coopération financent fortement le renforcement des compétences des services et de leurs personnels transférés au niveau des collectivités.

2.3.2. L'articulation entre programmes sectoriels et collectivités locales : l'enjeu de la maîtrise d'ouvrage

L'articulation entre programmes sectoriels et collectivités locales est le point focal du partage des responsabilités entre l'Etat et ces dernières.

Le processus de décentralisation devrait permettre une meilleure efficacité de la mise en place des services et une meilleure cohérence au niveau des territoires. Cela signifie que l'Etat et ses services doivent accepter d'une part, l'autonomie de décision des collectivités dans la mise en place des infrastructures relevant de leurs compétences (exprimées via leur plan de développement) et, d'autre part, l'exercice de leurs tâches de maîtrise d'ouvrage (gestion des marchés, suivi des travaux, gestion des équipements).

Mais aujourd'hui le contexte institutionnel est souvent emprunt de confusion qui ne facilite pas le partage des responsabilités.

a. Des confusions créées par l'Etat ...

L'Etat n'a pas toujours clarifié les modalités de fonctionnement des programmes sectoriels en relation avec les collectivités locales, par ailleurs malgré le transfert des compétences, l'Etat peut garder une influence forte sur la mise en œuvre effective des programmes.

- Des incohérences au niveau des lois et décrets

Au Mali et au Bénin, certains textes de politiques sectorielles ne sont pas conformes à la décentralisation, le rôle des collectivités est ignoré. C'est le cas par exemple pour la santé au Mali ou pour l'Hydraulique au Bénin.

- L'Etat continue parfois à décider ou à mener lui-même des programmes sectoriels sans consulter les collectivités.

Arguant de la difficulté pour les collectivités d'exécuter de manière efficace leurs compétences, l'Etat continue parfois à mener des programmes sectoriels dans des domaines clés sans tenir compte de ces dernières. C'est le cas au Mali avec les programmes Education (PRODEC) et Santé (PRODESS) ou au Bénin avec des programmes Hydraulique, Santé et Education. Les plans de développement sont peu ou pas pris en compte par ces programmes basés sur une planification centralisée. Par ailleurs, les services de l'Etat participant peu à l'élaboration des plans locaux, ne peuvent « faire remonter » les préoccupations des collectivités jusqu'aux niveaux décisionnels de ces programmes.

En Ouganda, il y a une articulation très forte entre plans de développement locaux et politiques sectorielles. Cependant cette articulation peut-être considérée comme obligée par l'Etat. En effet, l'Etat qui finance, sous forme de dotations affectées, les plans d'investissement des collectivités oriente fortement leur contenu. L'Etat décide de fait ce que la collectivité pourra ou pas mettre en œuvre. La tendance est que les collectivités se retrouvent exécutrices des décisions centrales.

- L'Etat continue à gérer seul les financements

Dans de nombreux cas, la gestion des financements des programmes sectoriels, même pour les compétences transférées, restent du domaine de l'Etat. Les fonds ne transitent pas par le budget des collectivités et les maires ne sont pas associés à la gestion. C'est le cas au Mali et au Bénin par exemple. L'argument avancé est la recherche d'efficacité dans la mise en œuvre des équipements.

En Ouganda, les fonds transitent par le budget des collectivités. Les services techniques transférés aux collectivités restent cependant gestionnaires des fonds sectoriels et ont donc un pouvoir considérable.

En Ouganda, l'Etat a supprimé les commissions d'appels d'offres comprenant des élus locaux et les a remplacées par des commissions techniques ne réunissant que des représentants des services techniques jugeant que le pouvoir politique dans ce type d'instances ne faisait que favoriser la corruption.

- Une résistance face aux changements institutionnels

Au Mali, au Bénin et au Burundi, les services de tutelle et les services techniques ont des difficultés à assumer les changements qu'a apporté la réforme de décentralisation dans leur positionnement. Habités à commander, à décider, ils vivent mal ce nouveau statut de conseiller qu'ils trouvent peu valorisant. Peu de formations ont été faites à leur endroit sur ce nouveau métier. Ainsi, la tutelle est encore, dans la plupart des cas, à la fois absente lorsque le besoin s'en fait sentir, et paralysante lorsque les collectivités se montrent dynamiques.

En Ouganda, les services sont en contact direct et permanent avec les collectivités. Représentant une part importante du personnel technique des collectivités, ils avaient néanmoins tendance à rendre compte directement à leurs ministères plutôt qu'aux collectivités qu'ils appuyaient. Cette tendance est en train de se renverser et les personnels commencent à accepter l'autorité des collectivités à leur égard.

b. Mais aussi par les partenaires au développement

Nombre de bailleurs de fonds appuient à la fois le processus de décentralisation et des programmes sectoriels sans rechercher d'articulation particulière.

Leurs procédures par secteur, ajoutées à la volonté de rechercher efficacité et rapidité dans la mise en œuvre d'infrastructures et de services indispensables, les amènent à s'investir dans ces programmes sectoriels qu'ils jugent souvent plus efficaces. On se trouve là face à une forte contradiction. C'est le cas par exemple de la Belgique au Mali qui intervint dans le financement du programme sectoriel Education.

Il a été adopté **au Mali** un important programme de développement institutionnel visant entre autres l'organisation de l'Etat central, le renforcement de la déconcentration. Dans ce cadre, le programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (**PARAD**) financé par l'Union européenne entend appuyer entre autres, la déconcentration des ministères pour accompagner le transfert des compétences dévolues aux collectivités et favoriser la mise en place de relations de partenariat entre services de l'Etat et collectivités territoriales.

Au Bénin, un programme d'appui à la déconcentration est également prévu sur financement de la Coopération néerlandaise. Les échéances ne sont aujourd'hui pas connues.

Par ailleurs dans les projets, il n'est pas rare que le rôle des collectivités locales soit ignoré lors de la mise en place d'infrastructures.

Il en est de même pour ce qui concerne les services de l'Etat. Dans les cas- au Bénin par exemple - où les services techniques sont censés avoir un rôle de validation et d'accompagnement des planifications locales, plusieurs projets ou programmes ont créé des structures ad-hoc qui n'intègrent pas toujours les services étatiques.

Au moment de son démarrage (avril 2002) et à l'opposé d'autres interventions dans le secteur hydraulique, le **projet Haadi Sud au Bénin** a fait le choix stratégique d'appliquer la loi sur la décentralisation et par conséquent de reconnaître les communes comme maîtres d'ouvrage des infrastructures à réaliser.

Toutefois, à cause du manque de capacités dans les communes et dans un esprit de responsabilisation des échelons infra-communaux basés sur le principe de la proximité, la maîtrise d'ouvrage était déléguée aux communautés. Cependant, le maire est co-signataire de toutes les conventions de financement.

Certains projets tentent pourtant une articulation entre les responsabilités des services de l'Etat, des collectivités et des communautés.

- Une coordination insuffisante des bailleurs et de leurs différents types d'intervention

A part en Ouganda, où le SWAP associe étroitement les différents bailleurs de fonds dans le financement des politiques sectorielles et leur mise en œuvre par les collectivités, la coordination des actions des bailleurs, malgré des dispositifs de concertation sur la

décentralisation, est faible. S'ils se concertent pour l'appui direct aux décentralisations, ils prennent peu en compte les expériences de leurs projets sectoriels pour alimenter la réflexion. Par ailleurs, beaucoup de bailleurs - et la Belgique n'échappe pas à ce constat - ne tirent pas suffisamment partie des expériences de leurs différentes formes de coopération (bilatéral, ONG, villes) en appui aux différents acteurs locaux et nationaux.

2.4. Les leçons à tirer

Le partage des responsabilités entre Etat et collectivités est le fondement des processus de décentralisation dans ce sens qu'il est censé amener un développement plus efficace et cohérent. On remarque aujourd'hui, que le flou et la méfiance persistent dans les relations entre services de l'Etat et collectivités. L'inefficacité des services dans plusieurs pays est patente et dans d'autres leur pouvoir est disproportionné au regard des principes de décentralisation. Par ailleurs, l'articulation entre programmes sectoriels et collectivités en respectant l'autonomie de décision des collectivités et l'exercice de leurs rôles de maître d'ouvrage est encore à construire. Les partenaires techniques et financiers portent également une responsabilité puisqu'ils financent souvent plusieurs types de dispositifs renforçant par-là les incohérences. Il y a aussi nécessité de capitaliser les acquis de leurs interventions et de favoriser les échanges d'expériences.

Le problème de l'articulation entre approches sectorielles et décentralisation pose clairement la question de la volonté politique de l'Etat d'approfondir ou non le processus de décentralisation, les premières compétences transférées ne pouvant pas toujours être assumées dans des conditions normales par les collectivités. On peut tenter d'expliquer ou du moins questionner le manque de réactivité des Etats pour améliorer la situation :

- Affaiblissement de la volonté politique de décentralisation : peut-être le cas du Mali.
- Manque de visibilité et de stratégie de l'Etat quant à la décentralisation ? Manifestement le cas au Bénin.
- Nouveauté de la réforme et difficultés à gérer de front des réformes institutionnelles d'envergure dans un pays toujours fragile ? Dans ce cas de figure, se trouve clairement le Burundi.
- Reprise en main par l'Etat de la décentralisation pour assurer plus d'efficacité mais au mépris de l'esprit de la réforme ? Des prémices laissent entrevoir que l'Ouganda pourrait être dans cette situation.

Le renforcement des capacités des services de l'Etat et la déconcentration sont des éléments forts qui doivent être pris en compte pour renforcer leur crédibilité au niveau local et permettre aux collectivités d'assumer au mieux leurs compétences dans le respect des orientations nationales mais aussi de leur autonomie de décision.

Il faut dans tous les cas garder à l'esprit que l'Etat et ses services ont des difficultés à « lâcher le pouvoir » malgré toute l'ambition affichée par les textes. C'est quand les collectivités locales et les citoyens s'emparent réellement du pouvoir donné, processus plus ou moins long et chaotique, que l'Etat se voit contraint de remettre dans les mains de ceux-ci ce qu'il a promis.

3. La participation des citoyens et ses modalités d'expression

La démocratie locale, la plus grande participation des citoyens aux affaires locales, **la valorisation des initiatives** locales font souvent partie **des objectifs fondamentaux des réformes de décentralisation**. Mais qu'en est-il dans la réalité ? Quelles formes de gouvernance locale sont mises en œuvre ?

3.1. Des principes qui s'expriment dans les règlements et les dispositifs institutionnels

Dans les quatre pays étudiés, des règlements et des dispositifs organisent la participation des citoyens à la vie locale.

3.1.1. Différents niveaux électifs ou de représentation des citoyens

Dans les pays visités, il existe différents niveaux de représentation.

- Les niveaux de collectivités territoriales avec des conseils élus ;
- Des niveaux de représentation élus qui ne sont pas des collectivités territoriales : le Conseil collinaire au Burundi ; le village council, et le parish council en Ouganda ; le Conseil de quartier ou de village au Bénin ;
- Des niveaux de représentation non élus : au Bénin, le Conseil départemental de concertation et de coordination, le Conseil d'arrondissement ; au Burundi, le Comité communautaire de développement dont la désignation et la composition sont encore en débat.

3.1.2. Des dispositions électorales prévoyant la participation des femmes et des minorités

En Ouganda, il est prévu que les conseils des collectivités doivent comprendre un tiers de femmes. Par ailleurs, il est également prévu que deux au moins des conseillers dans chaque instance représentent les jeunes, deux autres des personnes handicapées, l'une de ces personnes dans chacune des deux catégories pouvant être une femme. Cependant, l'exercice de fonctions au sein des conseils est conditionné par un niveau minimum d'éducation.

Au Burundi, le code électoral exige que les instances élues au niveau national comprennent 1/3 de femmes. Cette obligation n'est pas reportée au niveau des instances locales : commune, Conseil collinaire. Par ailleurs, une représentation des trois ethnies présentes au Burundi (Hutu, Tutsi, Twa) est obligatoire dans chaque instance, nationale ou locale.

Aucune disposition de ce genre n'est prévue ni au Bénin, ni au Mali.

3.1.3. Des textes juridiques réglementant la participation

Les lois et décrets prévoient la participation des habitants via différentes structures de représentation, ou en dehors d'elles, lors d'événements importants de la vie des collectivités de base.

Au Mali, il est prévu une planification participative (triennale) et un débat public annuel sur le budget de la commune. Les chefs de villages, de quartiers ou de fractions doivent être consultés pour toute question relative à l'environnement, l'hydraulique, l'agriculture, l'aménagement du territoire...

Au Bénin, le Conseil départemental est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes, et sur leur mise en cohérence avec les programmes nationaux. Il délibère dans 5 domaines : le schéma d'aménagement du territoire et les projets de développement, la protection de l'environnement, les équipements collectifs, la modification des limites territoriales du département et les conflits intercommunaux.

En Ouganda, les niveaux village et parish réalisent leur planification triennale qui est priorisée puis intégrée dans le plan d'investissement du sub-county puis du district.

Au Burundi, il est prévu que le Comité Communautaire de Développement appuie la commune dans l'élaboration de son plan.

3.1.4. Des autorités traditionnelles présentes dans les textes

Il n'est pas prévu généralement de place spécifique ou de représentation des chefferies mais un rôle pour les autorités traditionnelles est prévu dans les textes de certains pays. Au Burundi, il est indiqué dans la loi de décentralisation que les communes devront gérer un certain nombre d'affaires avec l'appui des conseils des sages. Au Mali, les chefs de villages ou de fractions participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement concernant leurs communautés et interviennent dans le recouvrement des impôts et taxes.

Dans les textes, les différents modes d'organisation sont ignorés ainsi que les spécificités sociales et géographiques à l'intérieur des pays. Au Mali cependant les modes d'organisation sédentaires (villages) et nomades (fractions) sont mentionnés. Dans les pays visités, aucune zone ou région ne dispose de statut particulier, ni de mode de représentation spécifique.

3.2. La planification participative, base de l'expression des citoyens

La planification locale est le principal terrain d'expression de la participation des citoyens.

Prévue précisément dans les textes au Mali, en Ouganda ou au Burundi, elle doit être réalisée à des rythmes annuels ou pluriannuels. Les plans locaux de développement sont censés refléter les besoins et les initiatives des habitants et de leurs organisations.

En Ouganda, le processus de planification participative annuel est défini précisément du village jusqu'au district. Des sessions de formation à la planification et à la participation des citoyens sont régulièrement organisées pour les élus locaux par le Ministry of Local Governments (via des prestataires privés) et un guide a été élaboré par le même ministère.

Au Mali, la planification participative est également spécifiée dans les textes et le dispositif national d'appui aux collectivités locales doit, conformément à ses mandats, appuyer les communes dans l'élaboration du plan de développement économique et social de manière participative.

En Ouganda, le processus de planification est prévu de la façon suivante :

De juillet à septembre : les villages sélectionnent leurs priorités et les soumettent aux « parishes ».

D'octobre à décembre : Les « parishes » compilent les priorités des villages, les priorisent à leur tour en fonction de ce qui peut être réalisé à leur niveau ou doit être transmis au niveau du district. Les districts examinent à leur tour les priorités des « parishes » et décident ce qu'ils vont réaliser et ce qui doit être transmis au district.

Fin décembre : Les plans indicatifs de chaque niveau (parish, sub-county) sont produits indiquant les besoins financiers. Une conférence budgétaire est tenue au niveau du district. Le district élabore son propre plan à partir des priorités émises par les sub-counties.

Janvier : Le district prépare son budget et le transmet au Ministère des Finances.

Mars à mai : Exécution des plans des subcounties et des districts.

Au Burundi, des expériences de planification locale participative via les Comités Communautaires de Développement ont été menées sur le territoire avant l'avènement de la décentralisation. Leurs principes ont été repris dans les textes de la réforme.

Au Bénin, la loi est muette sur l'implication des populations dans le processus d'élaboration des plans de développement mais plusieurs projets et programmes ont appuyé ces dernières années les collectivités à mettre en place une planification participative.

3.3. Mais la participation des citoyens à la vie des collectivités est bien en deçà des objectifs affichés

Même si les dispositions législatives et réglementaires existent dans les différents pays, avec plus ou moins de précisions, dans les faits la participation des citoyens est en deçà des objectifs affichés. Les causes en sont multiples.

3.3.1. Les structures de concertation et de représentation fonctionnent parfois de manière hétérogène

De manière générale, les structures officielles de participation fonctionnent irrégulièrement voire pas du tout, faute de moyens ou de volonté politique.

Au Burundi, les conseillers collinaires, élus au suffrage universel et représentant à la base des habitants des collines¹⁹ selon la loi, sont à l'heure actuelle souvent considérés par le Conseil communal essentiellement comme des aides pour régler les affaires courantes. Certains administrateurs considèrent même ces élus comme du personnel de la commune.

Le projet **ADECOI au Bénin** appuie, via les activités d'une de ses composantes, le renforcement des services départementaux de concertation, de dialogue et de coopération entre les communes en vue de favoriser des projets territoriaux et sectoriels de nature à dynamiser les économies locales. Cela se traduit par :

- Un appui au conseil départemental de concertation et de coordination (CDCC) pour mieux coordonner les actions de développement ;
- Le développement des capacités départementales de concertation autour de l'organisation des filières de production, des circuits de commercialisation et de capitalisation de meilleures pratiques des initiatives communautaires.

Au Bénin, l'élection des Conseils de quartier ou de village n'a pas été organisée à ce jour. Les Conseils d'arrondissement, de ce fait, ne correspondent pas davantage au cadre prévu de représentation des communautés et des territoires. Au niveau départemental, le Conseil départemental de concertation et de coordination connaît des difficultés de fonctionnement qui tiennent au fait que ses réunions sont normalement financées par le budget de l'Etat.

¹⁹ En fonction du nombre de collines dans une commune, il peut y avoir plusieurs dizaines de conseillers collinaires.

L'absence de moyens propres des préfectures ajoutée aux contraintes budgétaires de l'Etat central font que ce dispositif est peu fonctionnel.

Par ailleurs ces instances officielles sont souvent négligées par les interventions de développement. Le mauvais fonctionnement des instances de participation officielles est renforcé par la tendance des différents projets et programmes à créer « leurs » comités, sans volonté particulière de renforcer ou de faire évoluer ceux prévus par les textes.

3.3.2. Les citoyens sont peu informés de leurs droits et du fonctionnement des collectivités

Les citoyens, les organisations de la société civile font l'objet de peu d'appui et de formation pour leur permettre de comprendre leurs droits et devoirs, de participer valablement dans les processus, et d'exiger le compte-rendu des actions mises en œuvre par leurs élus.

Par ailleurs, même si les citoyens ont participé à l'identification des actions à mettre en œuvre au niveau de la collectivité, ils ont peu l'occasion d'être informés du devenir des décisions prises et participent très peu à l'évaluation de ce qui a été réalisé.

Cependant, les expériences d'appui dans le sens de l'information des citoyens et de la meilleure connaissance de leurs droits, en particulier dans la planification locale, ont donné des résultats forts intéressants.

L'expérience de **KADDE-NET dans le District de Kasese en Ouganda**, financé entre autres par la Coopération belge, est intéressante. L'ONG a organisé en 2004 une conférence locale dont l'objectif était non seulement d'augmenter la participation des habitants à la planification mais aussi d'augmenter la connaissance des citoyens sur la décentralisation et de renforcer les liens entre gouvernements locaux et habitants.

Un des résultats principaux a été la définition d'une stratégie de communication entre collectivités et associations locales, la constitution d'une base de données des associations locales existantes dans le district gérée conjointement par KADDE-NET et le district, un système de suivi permettant aux associations de suivre l'exécution et d'évaluer les projets financés par le District.

3.3.3. Une application mécanique de la planification participative dans certains cas

Il est constaté des distorsions de l'esprit des planifications participatives dans certains pays.

En Ouganda, le système de planification, « bien huilé », est devenu technocratique. Le

L'évaluation du **DDSP** par le Fida en 2005 indique concernant le système de planification locale en **Ouganda** :

« Le système de planification locale est très complexe et sans aide extérieure pour l'appuyer, ne peut être qu'un système de doléances remontant du niveau village jusqu'au niveau district, plutôt qu'une véritable planification. Une autre contrainte est le faible niveau d'alphabétisation des conseillers aux niveaux les plus bas des gouvernements locaux qui, par conséquent, ont de grandes difficultés à comprendre le système et de manière générale les politiques nationales. »

système permet de mettre en place des infrastructures, mais sans que la population soit vraiment participante. Les plans se résument à des « shopping-lists » peu ancrées dans une stratégie de développement. Les catégories de la population les plus démunies sont peu considérées. Les niveaux les plus

bas de planification se réunissent conformément aux procédures édictées sans anticiper l'exercice en interrogeant la population. Le guide de planification participative, pourtant assez précis, semble être peu utilisé.

Au Mali, les plans locaux de développement sont souvent élaborés en fonction des financements disponibles et de procédures exigées par le dispositif d'appui financier aux communes. La participation des citoyens à l'élaboration du plan n'est que très rarement vérifiée par la tutelle dont c'est pourtant le rôle.

L'évaluation à mi-parcours du projet **ADECOI au Bénin** a apprécié la démarche du projet de manière très favorable : « la qualité des PDC montre la réussite du projet en planification et en pratiques démocratiques à la base ... La démarche participative développée par ADECOI concorde parfaitement avec le système national. Le modèle pourrait alimenter la réflexion du gouvernement pour élaborer les prochains PDC prévus en 2008. Toutefois, il s'agit d'une démarche coûteuse, probablement difficile à réaliser par les communes sans appui financier extérieur ».

Au Bénin, les procédures étant moins précises et la décentralisation plus récente, la dérive mécaniste n'est pas intervenue mais la planification locale est, dans les faits, totalement dépendante de l'appui des projets.

3.3.4. Une relation tenue entre les citoyens et les conseillers qui les représentent au niveau des collectivités locales

Dans tous les pays visités, il est remarqué que la relation entre les citoyens et les conseillers qu'ils ont élus pour les représenter au niveau des collectivités locales est très distante, voire inexistante. Les citoyens sont rarement interrogés par leurs conseillers sur leurs besoins ou initiatives et les stratégies qu'ils souhaitent voir mettre en œuvre pour le développement de leurs collectivités. Il n'existe généralement pas de rencontres régulières le permettant. Il faut cependant signaler l'exception du Burundi, où les dispositions de la loi prévoient des rencontres semestrielles entre Conseil communal et associations.

3.3.5. La présence des femmes dans les instances locales reste faible

De manière générale, l'implication des femmes aux instances de décision reste faible.

A titre d'exemple, au Burundi, il y a 17 femmes administrateur communal sur 129 communes. Au Bénin les chiffres indiquent 48 femmes sur 1 199 élus communaux (soit 4%) et sur les 77 maires, deux seulement sont des femmes. Au Mali 16% des conseillers municipaux sont des femmes et le nombre absolu de femmes présidentes de conseil est très faible : 8 maires sur 703, 2 présidentes de conseils de cercle sur 49 et aucune présidente d'assemblée régionale.

Au Mali et au Burundi, si les procédures d'information et de consultation de la population sont relativement bien définies, il n'existe en revanche pas de règles pour la participation des femmes et des groupes marginalisés ou vulnérables. En Ouganda, la prise en compte de ces groupes est prévue par les textes et différentes modalités de formation ont été mises en œuvre pour que les planifications les prennent en compte. Les résultats, malgré tout, restent mitigés. Il est rapporté que les principaux participants aux instances locales sont essentiellement des « not so poor » et des hommes.

Il est difficile d'avoir des éléments sur la participation des femmes et des groupes vulnérables dans les instances de concertation locales. Il semble que l'appui des interventions de développement contribue à augmenter leur présence mais les projets eux-mêmes sont prudents sur l'analyse de leur véritable implication.

Au Bénin, ADECOI conduit un programme de formation qui comprend un volet spécifique pour les femmes « renforcement des pouvoirs des femmes dans la gestion des affaires locales ».

En Ouganda, les appuis en matière d'alphabétisation des adultes conduits par les programmes DDSP et KDRCDP à Hoima et Kasese leur ont, selon les femmes, permis de participer plus intensément et en connaissance de cause à la planification locale. La possibilité de prendre des notes a permis à certaines d'entre elles de devenir conseillers de villages. Cependant les femmes protestent contre le refus du gouvernement de reconnaître leurs capacités acquises par l'alphabétisation et ainsi les autoriser à pouvoir prétendre à des postes électifs au niveau des sub-counties par exemple. En effet, pour être éligibles au niveau des gouvernements locaux, il faut pouvoir donner la preuve d'un niveau minimum de formation académique.

Au Mali, la participation des femmes lors des rencontres sur la planification du développement commence à prendre forme (23% des participants recensés en moyenne). Il faut considérer ce taux, qui peut paraître faible, dans un contexte où la position sociale des femmes est profondément marquée par des contraintes sociales et religieuses.

3.3.6. La participation des chefferies traditionnelles, une opportunité inexploitée

Il semble, la plupart du temps, que l'implication des chefferies coutumières dans la prise de décision soit surtout établie au niveau villageois, notamment pour la gestion des conflits (c'est le cas au Burundi, au Bénin ou au Mali) et l'établissement de conventions locales en matière de gestion des ressources naturelles (au Mali par exemple).

Au Bénin, le positionnement des autorités nationales et locales est très souvent catégorique sur la non prise en compte officielle des pouvoirs traditionnels dans le fonctionnement des pouvoirs publics. La réalité est pourtant tout autre. Même s'ils disposent d'une autorité et d'une influence variables selon les localités, les pouvoirs coutumiers sont très présents. L'amertume ressentie par certains vis-à-vis de leur exclusion de la vie locale officielle les amène à utiliser leur influence sur la population pour bloquer des projets communaux. Les administrations locales sont alors, de fait, très souvent amenées à collaborer officieusement avec eux si elles veulent éviter un certain nombre de blocages institutionnels ou emporter l'adhésion des populations à leurs projets.

3.3.7. Un foisonnement d'appuis et de méthodes en matière de planification locale qui manque de cohérence

Nombre de projets et programmes dans les différents pays ont développé des procédures et des outils de planification participatifs. Ceux-ci ont indéniablement permis d'améliorer, dans les lieux où ils ont été utilisés, l'implication des habitants dans les diagnostics de la situation de leurs collectivités locales, et leur a donné l'opportunité de faire valoir leurs intérêts et besoins pour la mise en place d'équipements et d'infrastructures.

Beaucoup de ces programmes ont très souvent développé leurs méthodes et leurs outils propres. La cohérence entre les interventions et avec les approches promues par les orientations nationales n'a pas toujours été recherchée.

3.3.8. Des formations axées la plupart du temps sur les seuls élus

Dans tous les pays, des efforts²⁰ de formation des acteurs ont été faits pour permettre la participation au processus de décentralisation et améliorer la gouvernance locale.

Cependant, que ce soit concernant les principes de la décentralisation, la planification participative ou l'implication des femmes et des jeunes, **ces formations ont essentiellement été destinées aux élus en oubliant les autres acteurs de la société civile**. Par ailleurs il est souvent reproché à ces formations d'avoir été de « la transmission de savoirs » sans effort d'adaptation aux spécificités du public, sans prise en compte de leurs savoirs préexistants et avec une faible adaptation aux réalités locales.

3.4. Les leçons à tirer

La participation des citoyens est prévue dans les textes de décentralisation des pays visités et des dispositifs et des méthodes ont également été définis. Ceci est un acquis essentiel des réformes de décentralisation qui offre de réelles opportunités à l'expression de la démocratie locale.

Mais la plupart du temps, la problématique de participation de la société civile est traitée sous l'angle des procédures pour la mise en œuvre d'investissements et occulte les enjeux qui se posent en termes d'enracinement ou de consolidation de la décentralisation par la réelle implication des citoyens dans la définition de politiques et de stratégies et par la création de contre-pouvoirs locaux. La question du renforcement de la capacité des différents groupes de

²⁰ En Ouganda, le Ministry of Local Government appuyé par différents donateurs dont la Belgique a élaboré 27 (!) modules de formation à l'intention des gouvernements locaux dont 5 concernent la participation des acteurs à la base.

population à s'organiser, à mener leur propre analyse et à s'engager dans les processus de prises de décisions est peu traitée.

La question est abordée à la fois par les Etats et par nombre d'interventions de développement sous l'angle de la consultation et non de la participation et l'on peut voir là une limite importante à une nécessaire appropriation de la réforme par les populations.

Cette question est pourtant au cœur du processus de décentralisation. Elle l'est aussi bien au Mali où la décentralisation est en oeuvre depuis un certain temps et où la réforme doit s'enraciner dans la vie quotidienne des habitants qu'au Bénin où elle est encore en phase de démarrage et où les collectivités doivent faire la preuve de leur utilité vis à vis des citoyens. Elle l'est en Ouganda où l'efficacité des procédures mises en œuvre pour la construction d'investissements ne peut pas entièrement cacher le manque d'influence effectif que les citoyens ont sur les décisions aux différents niveaux du local. Enfin, au Burundi cet enjeu est particulièrement fort dans une période où le rétablissement de la confiance entre les communautés et le renouvellement de la légitimité de l'Etat sont d'une grande importance pour le maintien de la paix.

La construction de l'architecture institutionnelle des réformes est bien évidemment un point essentiel mais il s'agit aussi de convaincre et d'impliquer les populations, sous peine de voir l'efficacité et/ou la pérennité des décentralisations menacée si les citoyens ne se sentaient pas partie prenante du processus.

4. Les ressources humaines et financières des collectivités territoriales

Quelles sont les ressources des collectivités locales ? Qu'en est-il du partage des ressources entre les différents acteurs : Etat, collectivités, autres acteurs ? Quels sont les acquis et difficultés des appuis apportés ?

4.1. Les ressources financières des collectivités

A l'exception de l'Afrique du Sud, les ressources des collectivités africaines sont extrêmement faibles : en moyenne, moins de 5% des ressources de l'Etat, avec des variations très

importantes entre les villes capitales, les grandes villes et les petites villes. Par comparaison, dans l'ensemble des pays en développement, la moyenne est d'environ 10 %²¹.

Les montants globaux des ressources font également ressortir les énormes disparités existant entre les pays d'Afrique. Selon une évaluation récente de l'Agence française de développement, le volume total des ressources annuelles des collectivités africaines s'élève à environ 8,5 milliards d'€, dont 7 milliards pour l'Afrique du Sud (82 %) ; 1 milliard pour le Maroc et la Tunisie (12 %) ; 500 millions pour les pays d'Afrique Subsaharienne (6 %).

4.1.1. Transfert des ressources financières et mobilisation des ressources internes : l'enjeu de l'autonomie

Le transfert de compétences suppose, dans la plupart des réformes de décentralisation, que l'Etat reverse aux collectivités les ressources qu'il utilisait pour exercer les compétences transférées.

a. La situation du Mali, du Bénin et du Burundi : des transferts a minima

En Afrique subsaharienne, de manière générale, les transferts de la part de l'Etat sont faibles.

- Au Mali, le transfert des ressources financières correspondant aux compétences maintenant exercées par les collectivités, n'est pas effectué. Il est prévu que le transfert des ressources concernant les secteurs de l'eau, de l'éducation et de la santé sera réalisé en 2007 mais il semble que les ni

Au Mali, la concentration des ressources dans la capitale

Les ressources humaines et financières du pays sont concentrées dans la capitale : selon nos interlocuteurs, 87% du budget de l'Etat est géré et consommé à Bamako et 80% des cadres A y travaillent. Dans le secteur de l'éducation, le niveau local n'exécute que 2,5% des dépenses.

les modalités ni les montants à diriger du budget de l'Etat vers celui des collectivités ne soient établis clairement à l'heure actuelle. Une dotation de financement est donnée chaque année par l'Etat aux collectivités, les principes d'allocation se font sur la base de la taille des collectivités. Cependant cette dotation est variable en fonction des ressources disponibles de l'Etat.

- Au Bénin, le principe du transfert des ressources de l'Etat vers les collectivités concernant l'exercice des compétences en matière d'enseignement primaire et en matière de santé et d'action sociale et culturelle est acquis sans qu'il se soit cependant concrétisé à l'heure actuelle. Un

Au Bénin, la loi portant organisation des communes pose que pendant une période de 3 ans à compter de la mise en place des organes des communes, l'Etat assure leur bon fonctionnement en octroyant des subventions et des crédits spéciaux aux communes dont les ressources financières se révèlent insuffisantes à l'équilibre de leur budget.

La commune qui, deux ans après la suppression de la subvention de l'Etat, n'est pas en mesure de disposer de ressources pour son fonctionnement peut faire l'objet d'une fusion.

²¹ Source : Banque Mondiale 2004.

mécanisme transitoire d'appui financier de l'Etat aux collectivités locales a été mis en place pour une durée de 3 ans. Par ailleurs, il est prévu que certaines sources d'imposition soient transmises aux communes, celles-ci pouvant les collecter en leur nom. Les modalités ne sont pas encore clairement définies.

- Au Burundi, il n'existe à l'heure actuelle aucune disposition réglementaire pour envisager concrètement un transfert de ressources humaines ou financières correspondant aux compétences communales. Les communes reçoivent une dotation de fonctionnement de l'Etat.

De fait le transfert des ressources qui paraît sain et équitable s'avère en réalité dans ces pays une source de blocage. En effet, les budgets des Etats concernés sont caractérisés, d'une part par l'insuffisance des ressources au regard des charges, d'autre part par un système comptable qui ne permet pas d'identifier les crédits précisément affectés à telle ou telle mission, et a fortiori à tel ou tel équipement. Les services de l'Etat gèrent la pénurie plus souvent qu'ils ne respectent les affectations budgétaires. Il est ainsi difficile voire impossible de déterminer les ressources qui pourraient être transférées aux collectivités en même temps que les compétences. Les concertations organisées avec les différents ministères pour organiser les transferts de compétences achoppent à cette étape, compromettant l'ensemble du processus.

Ainsi, au Bénin, au Mali et au Burundi, la part des transferts n'est significative que pour les plus petites communes, qui ne disposent guère d'autres ressources, la fiscalité locale et la rémunération des services (pour les collectivités les plus importantes) représentent les principales ressources des collectivités. L'Etat encourage les collectivités locales à générer des ressources propres. Cependant la mobilisation de ces ressources est difficile. Les causes principales en sont les suivantes :

- Dans les trois pays, on doit relever le peu de fiabilité des données de recensement qui ne permet pas d'avoir une idée précise du potentiel fiscal.
- Au Bénin et au Mali, les services des Impôts et le Trésor public disposent de peu de capacités et aussi de motivation à effectuer les opérations de recouvrement. Au Burundi, à l'heure actuelle les administrateurs chargent les élus collinaires de cette tâche (ce qui n'est pas prévu par la loi) qui est pour eux peu valorisante aux yeux de leurs électeurs, du moins tant qu'il n'y a pas d'investissement réalisé.
- Les contribuables ne s'acquittent pas volontiers de leurs obligations, alléguant de la faiblesse de leurs ressources et aussi du peu de visibilité qu'ils ont de

Malgré l'existence d'une multitude de ressources (potentielles), le niveau moyen de mobilisation par les collectivités territoriales au **Mali** demeure très bas.

L'appréciation du taux de mobilisation doit être nuancée en tenant compte des situations spécifiques des communes urbaines et rurales :

Les ressources liées à l'activité (patentes et licences) ont un taux de mobilisation acceptable sur l'ensemble du territoire. Cependant les communes urbaines en bénéficient plus que les communes rurales qui ont un faible tissu économique.

Les ressources liées à la personne (taxe de développement rural, armes à feu et bétail) qui bénéficient aux communes rurales sont timidement recouvrées.

l'utilisation des ressources collectées par la collectivité.

Ainsi, les collectivités locales, celles de base en particulier, se révèlent pauvres et disposent donc de peu d'autonomie. La faiblesse des budgets locaux amène une forte dépendance des collectivités vis à vis des financements extérieurs, qui entraîne elle-même un certain immobilisme dans la recherche de ressources propres. On indique au Mali que le processus de décentralisation serait financé à 90% par des apports extérieurs.

b. La situation de l'Ouganda : peu d'opportunités d'accès à des ressources propres

Dans les pays anglophones les transferts de l'Etat sont beaucoup plus importants. En Ouganda en 2004, ils représentaient 88 % des ressources des collectivités²², et la tendance observée est celle d'un renforcement de cette dépendance. Les collectivités reçoivent de l'Etat trois sortes de dotations : les dotations affectées, les dotations non affectées et les dotations de péréquation. Plus de 90 % des dotations sont des dotations affectées et plus de 90% de celles-ci sont consacrées au fonctionnement.

Les trois types de dotations de l'Etat en Ouganda :

- Des dotations affectées (conditional grants) qui doivent financer des investissements correspondant aux orientations des politiques sectorielles du gouvernement et doivent se refléter dans les plans locaux des collectivités. Elles servent également à rémunérer les personnels techniques des collectivités issus des services sectoriels ;
- Des dotations non affectées (unconditional grants) qui sont destinées au fonctionnement des collectivités et peuvent être budgétées et utilisées de manière autonome par les collectivités ;
- Des dotations de péréquation (equalization grants) destinées à résorber l'écart entre les collectivités les plus pauvres et les autres.

Par ailleurs, l'Etat a institué une politique d'incitation à l'investissement. Les collectivités qui exécutent au mieux la part de leur budget liée aux dotations affectées peuvent voir ces dotations augmenter, celles qui ne le font pas de façon satisfaisante voient a contrario leurs dotations diminuer.

Le reste (moins de 10 %) des ressources budgétaires des collectivités est constitué des impôts sur les activités et la propriété.

La G-Tax, qui représentait une grande part des ressources propres des collectivités, a été supprimée en juin 2005 par le Gouvernement en prévision de la campagne présidentielle. Cette suppression obère largement la capacité des collectivités de réaliser des activités sur ressources propres : c'est le cas par exemple pour l'éducation (contrôle des établissements scolaires) mais aussi le suivi des investissements, en particulier au niveau sub-county.

Ainsi en Ouganda, même si les collectivités disposent de ressources pour pouvoir exercer leurs compétences, elles sont de fait extrêmement dépendantes de l'Etat qui influe très fortement sur leurs décisions d'investissement et leur fonctionnement quotidien via les dotations affectées. Leur autonomie est donc très limitée.

²² Par comparaison, 79% des ressources locales en Tanzanie.

Dans les quatre pays, la décentralisation fiscale est très peu avancée. L'Etat a préféré transférer des ressources qu'il ne possède pas toujours ou qu'il contrôle fortement plutôt que de donner le droit aux collectivités de collecter en leur nom certaines impositions suffisamment productives. La réforme fiscale dans ce sens connaît un fort recul en Ouganda. Au Bénin, elle connaît une timide mise en oeuvre.

4.1.2. Les appuis des intervenants : des outils variés

Les appuis financiers aux collectivités mobilisent de manière importante les intervenants de coopération. Ils visent généralement à améliorer les ressources d'investissement des collectivités. Les outils sont divers, en fonction d'une part des orientations et politiques nationales et, d'autre part, des procédures internes des bailleurs.

▪ Les appuis aux dispositifs d'appui nationaux

Au Mali, le dispositif d'appui financier aux collectivités, via le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) est l'outil de l'Etat malien pour le soutien à l'investissement des collectivités. Il est géré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales²³.

Le FICT regroupe aujourd'hui les appuis de l'Etat et d'une dizaine de bailleurs de fonds²⁴ alors qu'il en réunissait quatre à son démarrage. Les partenaires du Mali y versent leurs contributions à l'investissement des

Le projet d'appui à la décentralisation de Koulikoro au Mali prévoit que les capacités d'investissement des collectivités seront renforcées par l'intermédiaire d'un fonds discrétionnaire mis en oeuvre à travers le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT/ANICT).

collectivités. Ils peuvent, en fonction de leurs propres orientations, décider d'affecter les fonds à une zone particulière ou à une thématique spécifique. L'ANICT se charge alors de faire les calculs de péréquation nécessaires pour affecter les fonds des autres bailleurs à d'autres régions ou thèmes.

Le dispositif national d'appui financier a été et reste incontestablement un outil de cohérence des interventions des bailleurs de fonds voulant soutenir la mise en oeuvre de leurs compétences par les collectivités. Par ailleurs, il place véritablement l'Etat dans son rôle de garant de l'équité entre collectivités.

Les évaluations montrent que le FICT a été un outil déterminant pour le démarrage concret de la décentralisation dans le pays. Il a permis aux

Les subventions du FICT au Mali ont représenté 68% du montant des investissements réalisés au sein des collectivités territoriales de 2000 à 2003.

Les apports du FICT ont été dans cette période de 25,4 milliards de FCFA dont 23,7 milliards consacrés aux communes, 1 milliard aux cercles et 0,5 milliard aux régions.

²³ L'ANICT est un Etablissement public à caractère administratif.

²⁴ L'Union européenne, l'AFD, le FENU, la KfW ; la SNV, la Coopération suisse, la Banque mondiale, le Canada, la Banque Africaine de développement.

collectivités de mettre en place rapidement des investissements. Mais 7 ans après l'installation des premiers conseils élus, un certain nombre de critiques sont faites au dispositif, en particulier en relation avec ses domaines et critères d'attribution. Il est remarqué²⁵ que « le type d'investissements éligibles aiguille les collectivités vers certaines catégories d'ouvrages ce qui explique le peu d'actions portant sur l'environnement, la gestion des ressources naturelles ou encore l'économie, pourtant susceptibles d'améliorer les conditions de vie et également proches des préoccupations des populations ».

Un dispositif de ce type est en cours d'installation au Bénin (Le FADEC) et en instruction au Burundi.

- L'Aide budgétaire

Conformément à la volonté du gouvernement ougandais, l'appui des partenaires du pays se réalise via le modèle SWAP (Sector wide approach). Les contributions des bailleurs sont ainsi versées dans des pots communs sectoriels visant l'amélioration des infrastructures et services. Le gouvernement via cette aide budgétaire finance le développement des domaines considérés au travers des investissements inscrits dans les plans des collectivités territoriales. La coordination de ces financements est assurée par le Local Government Development Programme²⁶. Les compétences nationales nécessaires à la gestion financière de l'appui budgétaire et au contrôle de son affectation ont été renforcées grâce à l'appui des bailleurs.

Dans le cas de l'Ouganda, les différentes évaluations le montrent, ce système a permis la mise en place de manière remarquable d'un nombre important d'infrastructures et d'équipements.

Le système permet aux deux partenaires (l'Etat et le bailleur) de remplir leurs objectifs communs : pour l'Etat financer sous son contrôle rapidement et efficacement des investissements correspondant à ses priorités, pour le bailleur pouvoir contribuer aux objectifs du millénaire sur lesquels il s'est engagé.

Cependant, on l'a vu précédemment, le système ougandais présente l'inconvénient de laisser en réalité très peu d'autonomie de décision aux collectivités et aux autres acteurs locaux qui tendent à devenir des exécutants du SWAP.

- Les fonds de développement

Beaucoup de projets et programmes ont mis en place des fonds de développement dans l'objectif de financer les investissements des collectivités. Dans les pays visités, c'est

²⁵ Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités locales du Mali – I&D, avril 2004.

²⁶ Différentes institutions participent également à la gestion de l'aide budgétaire et de la définition des dotations aux collectivités : le Local Government Revenue Enhancement Coordination Committee, le Local Government Budget Committee, le Local Government Releases and Opérations Committee.

particulièrement le cas au Bénin où il n'existe pas jusqu'ici d'autres outils de financement des investissements locaux.

Ces fonds semblent présenter un certain nombre d'avantages :

- Ils sont flexibles et permettent d'adapter les modalités et les procédures de financement aux spécificités des collectivités locales ;

Au Bénin, Le dispositif de financement mis en place par le Projet ADECOI est fort apprécié par l'Etat qui a fait appel au projet pour participer activement au processus de développement du Fonds National d'Investissement des Communes (FADEC).

Au Mali, les expériences menées par le PACR-M ont permis d'influer sur les taux de financement accordé par l'ANICT concernant la gestion des ressources naturelles.

- Ils permettent souvent de financer les projets des collectivités locales mais aussi ceux d'autres acteurs locaux ;
- Ils favorisent l'apprentissage de la transparence, des systèmes de contrôle par la population de l'allocation des fonds étant souvent prévus ;
- Ils contribuent au renforcement des capacités des différents acteurs : élus, personnels, services techniques (qui sont parfois sollicités pour donner leur avis sur les objets de financement), des services du Trésor (qui sont amenés à gérer la trésorerie des collectivités) ;
- Ils semblent plus respectueux des planifications locales ;
- Ils permettent l'expérimentation.

Ils ont également des inconvénients :

- Ils sont fortement régis par les procédures internes des bailleurs, parfois plus que par les principes de décentralisation ;
- Ils ne favorisent pas la cohérence : dans la même région, deux fonds de développement peuvent avoir des taux de contrepartie différents, des procédures différentes ;

Au Bénin, les Projets PDL Collines et ADECOI ont fait des efforts de promotion de leurs fonds respectivement le FDT et le FDL, en vue d'attirer d'autres bailleurs de fonds à contribuer afin de pérenniser les fonds et d'assurer les communes d'un appui plus permanent. Cependant ces initiatives n'ont pas eu un grand succès.

- Etant liés à des projets, leur viabilité est faible ;
- Ils ne favorisent pas non plus l'équité entre les collectivités, chaque projet affectant des fonds exclusivement à sa zone d'intervention sans que l'Etat n'aie la possibilité de faire de péréquation ;

- L'aide budgétaire aux collectivités locales

Certains bailleurs, en accord avec les autorités nationales, expérimentent l'aide budgétaire directe aux collectivités territoriales. C'est le cas, au Mali, de la coopération suisse et de certaines coopérations décentralisées dont le partenaire est de niveau régional.

4.2. Les ressources humaines des collectivités

4.2.1. Des évolutions importantes dans certains pays

a. Souvent des réticences ou une incapacité de l'Etat à effectuer le transfert

Au Mali, le transfert des ressources humaines, prévu dans les textes, en relation avec les compétences transférées n'est pas effectif. Les modalités ne sont pas encore déterminées.

Au Bénin, la situation est particulièrement floue. La loi portant organisation des communes est laconique sur le personnel de celles-ci. Elle ne traite que de la fonction de secrétaire général mais évoque toutefois la possibilité pour les collectivités d'avoir leurs services techniques propres. Il n'est pas prévu explicitement de transfert des ressources humaines liées aux compétences transférées. Cependant, en proclamant que toutes les circonscriptions urbaines et les sous-préfectures sont érigées en communes, l'Etat a remis les personnels de ses anciennes circonscriptions administratives (sous-préfectures) aux collectivités locales même si aucun texte ne l'organise expressément et même si celles-ci n'étaient pas demandeuses. Les collectivités ont donc « hérité » d'un personnel qu'elles n'ont pas choisi, souvent âgé et plus familier des tâches de commandement que de développement. Dans les plus petites communes, la prise en charge de ce personnel peut représenter jusqu'à 60% des recettes de fonctionnement. En conséquence, elles ne disposent plus des moyens nécessaires pour recruter le personnel cadre qu'elles souhaiteraient, pour notamment apporter un appui à l'exécution des mandats de planification du développement, de mobilisation des ressources fiscales, d'animation de la démocratie participative, etc.

Au Burundi, l'Etat a prévu le financement de deux postes de conseiller technique par commune recrutés par la collectivité. Par ailleurs, l'Etat rémunère l'administrateur communal²⁷, qui cumule à la fois les tâches de maire (dans le sens où il exécute le programme de la commune et son budget sous le contrôle du Conseil communal) et de secrétaire général (dans le sens où il gère les services de la commune). Il est prévu le transfert des ressources humaines en même temps que celui des compétences mais aucune modalité n'est encore définie.

b. Mais des cas où l'Etat « joue le jeu »

En Ouganda, les ressources humaines liées aux compétences ont été entièrement transférées aux collectivités. Elles sont transférées au niveau du district qui transfère lui-même les ressources nécessaires au niveau sub-county. Le district peut recruter, licencier et contrôler le personnel technique²⁸. Les dépenses afférentes à ce personnel sont assurées par l'Etat via les

²⁷ L'administrateur communal est un élu, désigné comme secrétaire du conseil communal.

²⁸ Il est à noter la présence fréquente de cadres de niveau PHD dans le personnel des districts ruraux.

dotations affectées. Après une période transitoire où les personnels semblaient être plus enclins à rendre compte à leur ministère central qu'à la collectivité, la situation semble évoluer favorablement dans le sens d'une considération plus grande de la collectivité en tant qu'employeur.

L'Etat a donc joué le jeu du transfert et a véritablement doté les collectivités du personnel lié aux compétences²⁹.

Cependant, il est évident que l'importance de ces dotations influence fortement la structure et la taille des ressources humaines des collectivités. La disparition de la G-Tax qui rendait possible une adaptation des recrutements de personnel au besoin de chaque collectivité a augmenté la dépendance des collectivités vis à vis de l'Etat central. Il apparaît aussi que si le niveau district est relativement bien doté, le niveau sub-county souffre souvent de manque de personnel.

4.2.2. Les appuis techniques aux collectivités

Les appuis techniques aux collectivités ont également mobilisé l'intérêt des intervenants de développement. Les soutiens apportés concernent essentiellement l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités, la gestion financière, la planification locale. C'est le cas de la plupart des projets et programmes visités.

Certains programmes se sont également attachés à appuyer la mobilisation des ressources propres des collectivités.

Les cibles principales des appuis sont les élus. Certains programmes appuient également les communautés pour la gestion des investissements réalisés. Ce dernier point reste un enjeu fort dans la plupart des pays pour assurer la viabilité des investissements, les collectivités étant souvent dans l'incapacité financière et organisationnelle d'assurer la gestion et l'entretien quotidien de manière efficace, efficiente et transparente.

Dans le cas du Mali, la plupart des intervenants ont soutenu le dispositif national d'appui technique aux collectivités. Le dispositif fait appel à des prestataires privés qui mettent à disposition des collectivités des agents de développement (les Centres de Conseils

Au Bénin, tous les projets visités ont récemment intégré des actions visant la mobilisation des recettes locales : identification et inscription des contribuables, améliorations des recouvrements, mise en place d'un régime foncier urbain simplifié...)

A Kasese, l'appui du KDRCDP en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion financière est réputée avoir permis au district d'être reconnu comme le district le plus performant en matière de mise en place d'infrastructures.

²⁹ A l'heure actuelle, les services techniques des districts sont généralement organisés en 4 secteurs : 1) Production (agriculture, élevage, protection des cultures, pêche, forêts et environnement, commerce et industrie) ; 2) Santé ; 3) Finance et planification ; 4) Education et Sports ; 5) Services administratifs (personnel, bureau du secrétaire général, information...) ; 6) Service communautaire ; 7) Services techniques (routes, eau, assainissement).

Communaux) pour le renforcement de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage et la formation/accompagnement au fonctionnement des collectivités.

Il est remarquable que peu de programmes, de manière générale, s'intéressent à renforcer les capacités des personnels communaux, ce qui est en contradiction avec la recherche de viabilité.

4.3. Les leçons à tirer

Les collectivités territoriales disposent de peu d'autonomie en ce qui concerne leurs ressources financières et humaines. Leurs ressources propres sont généralement faibles, soit parce que les citoyens s'acquittent mal de leurs impôts et que les collectivités et l'Etat sont mal organisés pour les collecter, soit parce que leur droit en matière de prélèvement de taxe est limité. La décentralisation financière est donc très peu avancée.

En matière de ressources humaines, à part en Ouganda, les personnels sont peu nombreux et peu formés.

La disponibilité en ressources financières et humaines et l'autonomie pour décider de leur affectation et de leur gestion sont des points essentiels qui, s'ils ne sont pas réglés, peuvent bloquer l'ensemble du processus de décentralisation et faire perdre de la crédibilité aux collectivités locales.

En termes d'appui financier, de nombreux outils existent qui présentent tous des avantages et des inconvénients au regard des objectifs qu'ils poursuivent.

Sans remettre en cause la légitimité du principe de l'aide budgétaire, on peut néanmoins s'interroger sur le risque de renforcement du pouvoir du niveau central sur celui décentralisé. Par ailleurs, après avoir constaté les résistances fortes au niveau des ministères à décentraliser le pouvoir et par conséquent les moyens, il apparaît qu'un appui conséquent doit être donné aux niveaux central et déconcentré pour que la gestion des ressources budgétaires puisse effectivement permettre à celles-ci d'arriver au niveau local sans trop de déperditions.

Les dispositifs nationaux d'appui aux collectivités présentent l'intérêt de pouvoir fédérer les interventions des bailleurs et permettre à l'Etat de jouer son rôle quant au respect de l'équité entre les collectivités. Ils peuvent cependant présenter l'inconvénient d'être trop rigides et d'influencer très fortement les décisions d'investissement des collectivités qui, en conséquence ne tiennent plus toujours compte des besoins de leurs populations.

Les fonds de développement local et les appuis directs aux collectivités territoriales posent la question de la péréquation des ressources entre les collectivités territoriales, ces financements additionnels étant difficilement comptabilisables par l'Etat. Ils offrent toutefois aux collectivités territoriales une marge d'autonomie par rapport aux dispositifs nationaux, qui

leur permet d'être plus actives dans leur développement et d'accroître ainsi leurs capacités propres de maîtrise d'ouvrage. Ils présentent aussi l'avantage de l'expérimentation et permettent indiscutablement de nourrir la réflexion au niveau national.

Un des éléments forts des leçons à tirer est la nécessité de la complémentarité. Il apparaît qu'en fonction du degré d'appropriation du processus de décentralisation par les différents acteurs et des capacités de ceux-ci, différents outils peuvent être mis en œuvre à des états d'avancement différents du processus mais aussi concomitamment pour répondre à des besoins spécifiques. Les fonds de développement mis en place par les projets présentent un avantage certain, celui de l'apprentissage de la gestion des fonds publics par les collectivités - et aussi par les autres acteurs - et la définition de procédures transparentes. Les dispositifs nationaux d'appui financier peuvent permettre d'amener la mise en place rapide d'investissements et la cohérence nationale. L'aide budgétaire a tout son intérêt si elle est accompagnée des appuis nécessaires pour être gérée de manière souple - en tenant compte des besoins exprimés par les collectivités - et équitable - en s'assurant que les financements arrivent au niveau local. Enfin les appuis directs aux collectivités permettent l'expérimentation et aussi la couverture de besoins non pris en compte par les dispositifs nationaux ou l'aide budgétaire, à condition que leur mise en place soit clairement en adéquation avec les politiques nationales et les orientations de l'Etat.

Dans le cas de l'Aide publique belge, la complémentarité entre les différents intervenants est à rechercher au regard de leurs spécificités, savoir-faire et procédures. Ainsi si l'appui direct aux collectivités n'est pas possible dans le cadre strict du bilatéral, il peut l'être via l'appui apporté aux initiatives de partenariat des collectivités belges avec des collectivités des pays partenaires.

Concernant les ressources humaines, à part en Ouganda où l'Etat a réellement joué le jeu du transfert, il y a nécessité de « dégraisser » le niveau central pour renforcer le niveau local. Là aussi il semble que les résistances dans la fonction publique soient assez fortes, les fonctionnaires préférant travailler dans la capitale plutôt que dans les régions.

De manière générale, les appuis à la maîtrise d'ouvrage et à la gestion financière apportés directement par les projets et programmes ou par les dispositifs nationaux ont fortement contribué à l'amélioration des capacités des collectivités. Ces appuis sont un complément indispensable, encore à l'heure actuelle, aux appuis financiers. Cependant, un effort sur des formations plus en accord avec les réalités locales, sous forme de transfert de savoir-faire et en accompagnement des acteurs sur le terrain, apparaît encore nécessaire. La Belgique peut là aussi jouer un rôle important en utilisant en même temps le savoir-faire de ses actions bilatérales, celles des ONG et des collectivités.

Cependant, il faut remarquer que dans de nombreux cas, les seuls élus ont été privilégiés et que les personnels communaux et ceux des services techniques ont souvent été négligés. Il

apparaît pourtant que quand le renforcement de leurs capacités a également été traité, la mise en oeuvre des compétences des collectivités en a été fortement facilitée.

La difficulté principale aujourd'hui reste pour les collectivités de mobiliser des ressources propres. L'amélioration de la transparence de leur fonctionnement et de leur décision vis à vis des citoyens est un enjeu fort pour améliorer cette situation.

5. La transparence dans la gestion des collectivités

5.1. La transparence vis à vis de l'Etat

Au Mali, au Burundi et au Bénin, c'est la tutelle qui se charge du contrôle des actes des collectivités. Comme on l'a vu au chapitre 2, ce contrôle se fait avec difficulté.

En Ouganda, le contrôle des collectivités par l'Etat est organisé de manière impressionnante. Des audits des comptes des districts et des town councils sont réalisés tous les ans. Depuis 2004, c'est également le cas des sub-counties. Les districts produisent des rapports financiers mensuels. Le gouvernement vient d'élaborer un projet « gestion comptable et transparence » destiné à renforcer les capacités des gouvernements locaux et du gouvernement central, celles des services de l'auditeur général et du parlement. Par ailleurs, les services techniques au sein des communes produisent des rapports réguliers auprès de leurs ministères de tutelle. Cela est particulièrement vrai pour les services de l'éducation et de l'agriculture. Enfin, les sub-counties doivent rendre compte au district.

5.2. La transparence vis à vis des citoyens

5.2.1. Des dispositions légales prévues

Dans tous les pays visités, il existe des dispositions légales prévoyant le rendu-compte aux citoyens.

Au Mali, le cadre législatif malien prévoit de façon précise les procédures de consultation de la population et les modalités selon lesquelles les collectivités doivent lui rendre compte.

Modalités de « rendu compte » des représentants des collectivités aux citoyens au Mali

Les séances sont obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur des projets de développement, les moyens de leur réalisation, les dons et legs, les discussions du budget, les comptes communaux. Elles ne sont en aucun cas publiques lorsque les délibérations mettent en cause les membres du conseil (ce sont alors des séances à huis clos).

Après chaque session du conseil communal, il est rédigé un compte-rendu qui sera affiché dans les huit jours au siège de la commune ou porté à la connaissance des habitants de la commune par tout moyen de communication ou d'information approprié, notamment les assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions. Ce compte-rendu doit être signé par le maire et le secrétaire général.

Tout habitant, tout contribuable a le droit de demander communication à ses frais ou consultation sur place à la mairie des documents ci-après :

- Les procès-verbaux de délibérations du conseil communal ;
- Les budgets et comptes de la commune ;
- Les arrêtés communaux.

Au Bénin, en plus des dispositions concernant l'affichage des procès verbaux des Conseils communaux et la consultation possible des différents actes des communes, il est reconnu aux populations de la commune, directement ou par le biais de leurs organisations, le droit d'adresser des pétitions au Conseil communal. La décision du conseil est notifiée aux pétitionnaires puis publiée.

Au Burundi, il est également prévu différentes modalités de rendu compte : l'administrateur doit rendre public un rapport annuel de l'état d'avancement de la commune, des réunions trimestrielles sont prévues entre conseillers collinaires et population, des réunions semestrielles sont prévues entre conseillers communaux, conseillers collinaires, organisations de la société civile. Ces réunions doivent être l'occasion d'information et éventuellement d'interpellation.

En Ouganda, les budgets annuels doivent être affichés. Les commissions techniques de planification (qui animent la planification participative) internes au district sont également censées se réunir régulièrement, impliquant les ONG locales pour rendre compte de l'avancement des réalisations prévues. Il est malheureusement constaté que pour (moins d'un tiers) des commissions techniques de planification fonctionnent réellement.

5.2.2. Mais une mise en œuvre difficile

Dans la réalité le rendu-compte aux citoyens est rare. La raison principale en est que les citoyens, et parfois les élus, ignorent les dispositions existantes à cet égard. En Ouganda, il est rapporté que les citoyens, face au système compliqué d'imbrication des tâches entre collectivités locales (Sub-counties et districts) et instances de représentation (villages, parishes, counties) ont souvent des difficultés à se retrouver dans les rôles des différentes structures et ne sachant plus qui fait quoi, se désintéressent des activités des collectivités.

Si au Mali, en Ouganda et au Bénin, les délibérations sont effectivement affichées, elles le sont généralement en langue officielle (français ou anglais) ce qui en interdit la lecture à la majorité de la population.

Au Burundi, lors de la mission, les questions posées sur la transparence des collectivités semblaient surprendre les interlocuteurs : certains (notamment des animateurs locaux d'organisations paysannes) affirmaient que les citoyens ne voulaient pas savoir comment la commune gère les affaires, l'argument avancé était : « ils n'en ont pas l'habitude ».

Certaines collectivités appuyées par des projets/programmes ont cependant largement amélioré la communication/information avec les citoyens. C'est le cas du PACR-M au Mali par exemple. En Ouganda, il est rapporté que la radio locale a contribué à la transparence dans la gestion des collectivités, en particulier dans les cas où des élus invités peuvent être interrogés par téléphone en direct par des auditeurs. C'est aussi le cas au Bénin.

5.3. Les leçons à tirer

La transparence repose sur un double mécanisme de contrôle de la part des citoyens eux-mêmes et de la part de l'Etat. Si l'un de ces aspects vient à manquer, la transparence n'est pas correctement assurée.

Il est à remarquer, dans les pays visités, que les efforts en matière de transparence concernent surtout le rendu-compte vers le « haut », l'Etat, plutôt que vers le bas, le citoyen.

Par ailleurs, le contrôle a tendance à se focaliser sur le contrôle de la gestion financière, comme en Ouganda. Il est peu fait référence au contrôle des prises de décisions, de l'effectivité des consultations de la population, du respect des planifications décidées.

Les appuis donnés dans ce domaine doivent concerner aussi bien le renforcement des compétences de la tutelle pour contrôler que celles des collectivités pour informer et enfin que celles des citoyens pour exiger.

L'Aide publique belge doit valoriser les expériences de ses projets/programmes dans le domaine.

6. Le suivi et l'accompagnement des évolutions

6.1. Les dispositifs de suivi-évaluation de la réforme

La situation est assez contrastée en ce qui concerne le suivi-évaluation des décentralisations.

En Ouganda, le système est très sophistiqué. On peut même dire que les outils sont pléthoriques. Mais il semble que le système s'apparente plus à du contrôle du haut vers le bas qu'à un moyen pour les collectivités et les citoyens de faire valoir les évolutions qu'elles souhaitent au regard des résultats atteints.

En Ouganda, il existe une multiplicité d'outils de suivi-évaluation spécifiques à chacun des programmes sectoriels mais aussi des dispositifs au sein des différentes institutions s'occupant de la décentralisation : Ministry of Local Government, Local Government Sector investments System.

Un nouveau système de suivi-évaluation intégré est en cours de développement.

Par ailleurs, annuellement les districts réalisent des bilans annuels remis au Local Government Développement Programme. Les districts font également des visites au niveau sub-county dont ils intègrent les résultats dans les bilans annuels. A Hoima avec l'appui du DDSP, cette évaluation est particulièrement bien organisée. Par ailleurs chaque projet a son système de suivi-évaluation. Il est à noter que la CTB s'est intégrée en termes de suivi-évaluation aux systèmes nationaux.

Au Burundi, rien n'existe encore étant donné la nouveauté de la réforme. Cependant, le PNUD a appuyé, depuis plusieurs années, la mise en place de bases de données provinciales comprenant de grandes quantités de données sur chacune des communes : équipement, situation économique, organisations de la société civile présentes. Cette base de données a été conçue comme un outil d'appui à la planification communale. Se pose la question de l'actualisation régulière³⁰ de cette base de données et de son évolution possible vers un outil de suivi-évaluation.

Au Mali, la Cellule de Coordination Nationale du dispositif d'appui aux collectivités possède un outil de suivi des communes et de l'action des Centres de Conseils Communaux. La base de données OISE (Outil Informatisé de Suivi-Evaluation) répertorie un grand nombre d'informations portant sur les caractéristiques physiques des communes, le plan de développement local, les personnels communaux, les actes des collectivités, etc. Si cette base de données constitue un formidable outil de capitalisation des données, elle reste à améliorer tant dans son contenu que dans son fonctionnement. Les collectivités locales n'ayant pas été associées à la construction de l'outil, rien ne permet donc de capitaliser leurs attentes et les évolutions de celles-ci. OISE a été conçu comme un outil au service de l'Etat plutôt que des collectivités.

³⁰ Il est prévu que le PNUD finance dans chaque province un administrateur de base de données chargé de l'entretien de la base : actualisation des données, tri, etc.

6.2. L'accompagnement de la réforme

Le suivi-évaluation n'est qu'un outil au service de la prise de décision. Qui est impliqué avec l'Etat dans les négociations concernant l'évolution de la réforme ?

6.2.1. Les acteurs nationaux

Au niveau national, les réformes sont bien évidemment pilotées par les ministères chargés de la mise en œuvre de la décentralisation. Cependant, il existe d'autres acteurs qui sont mandatés pour suivre les évolutions, défendre les intérêts des collectivités, proposer des adaptations.

Au Mali, il existe le Haut Conseil des Collectivités Territoriales chargé de représenter l'ensemble des collectivités locales auprès du gouvernement. Il s'assure que les lois proposées par le gouvernement ne sont pas en contradiction avec la politique de décentralisation et il peut, sur les questions concernant la protection de l'environnement et la qualité de vie des citoyens dans les collectivités, faire des propositions au gouvernement. Celui-ci est tenu de déposer un projet de loi auprès de l'assemblée nationale conforme à ces propositions.

Au Bénin, après la disparition de la Mission de Décentralisation prévue en 2006 conformément aux textes, il n'est pas prévu d'institution, autre que la Direction Générale de l'Administration Territoriale, pour le suivi et l'accompagnement de la réforme.

Dans les trois pays, il existe des associations de collectivités : Association des Municipalités du Mali (AMM) et Association des Cercles et Régions du Mali (ACRM) ; Association Nationales des Communes du Bénin ; Uganda Association of Urban Authorities et Uganda Local Government Association. Ces associations représentent des opportunités importantes pour apporter des propositions d'amélioration et influencer l'évolution des réformes de décentralisation. Malheureusement, malgré des appuis de certains partenaires financiers, ces associations restent relativement faibles en termes de capacité de propositions.

6.2.2. Les coordinations des bailleurs de fonds

L'Ouganda et le Mali ont favorisé la coordination des bailleurs de fonds. Ces concertations entre bailleurs permettent d'échanger de l'information sur la mise en œuvre de la décentralisation, d'améliorer la cohérence des interventions, de faire des propositions d'appui concertées. Dans ce domaine, les succès sont hétérogènes. En Ouganda, la coordination menée par la Belgique semble être très active et permet de faire des analyses conjointes de l'évolution de la réforme. A titre d'exemple elle publie le Joint Annual Review of Decentralisation (JARAD). Au Mali, malgré l'échange d'informations, des efforts de cohérence

et de complémentarités semblent être encore à faire. Au Burundi, un projet de coordination des bailleurs est en cours d'instruction dans chacune des institutions.

6.3. Les leçons à tirer

Dans les différents pays, il n'existe pas - malgré la pléthore d'outils et de dispositifs en Ouganda - de système harmonisé au niveau national pour le suivi-évaluation des processus de décentralisation, en particulier pour ce qui est de son appropriation par les différents acteurs. Si l'Etat et les bailleurs, dans certains pays, essaient de mettre en commun leurs informations, les collectivités locales n'ont pas souvent la capacité d'assurer un suivi de la réforme, ni à l'échelle de chaque collectivité ni collectivement et encore moins d'orienter le processus et et/ou de s'en saisir pour proposer des évolutions et demander des accompagnements. Les besoins d'appui restent non satisfaits sur le sujet. La Belgique aurait incontestablement un rôle à jouer.

Le renforcement des associations d'élus semble à cet égard nécessaire pour leur permettre de se faire entendre et de jouer un rôle d'orientation dans le dialogue au niveau national.

En guise de conclusion

1. Les conditions essentielles à la réussite de la décentralisation

Les différentes réformes de décentralisation en Afrique ces quinze dernières années trouvent leur origine dans les crises économiques, sociales et/ou politiques qu'ont connues de nombreux pays.

La décentralisation n'est pas la dernière mode en matière de développement, mais représente une refonte radicale des relations entre l'Etat et ses citoyens. Elle offre non seulement des espoirs d'un renforcement de la démocratie et la bonne gouvernance mais aussi des promesses d'une plus grande efficacité et efficience dans la fourniture de services adaptés aux besoins locaux.

Il ne s'agit plus de décider si la décentralisation est une option, mais plutôt de savoir comment la mettre en œuvre dans la pratique pour qu'elle puisse réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés.

Les travaux menés au cours de cette étude indiquent que trois conditions essentielles doivent être remplies pour que les bénéfices attendus de la décentralisation puissent s'exprimer :

- **L'implication active des citoyens dans le processus.**
- **La volonté et la capacité des collectivités locales d'appliquer les principes de bonne gouvernance et d'offrir à leurs électeurs des services satisfaisants et abordables.**
- **La volonté et la capacité de l'État central de fournir un cadre institutionnel favorable qui donne l'autorité et les pouvoirs de décision au niveau local.**

La réalisation de ces trois conditions requiert de la part des intervenants de la coopération internationale un engagement durable à fournir un appui continu et coordonné. Ces appuis doivent être en accord avec les étapes d'évolution des décentralisations et leur appropriation par les différents acteurs.

Si l'on considère les pays étudiés, on peut schématiquement distinguer trois étapes dans l'évolution des processus de décentralisation : la première correspond au démarrage du processus, y compris sa préparation (Burundi). La deuxième étape correspond à l'installation des collectivités locales, une fois le cadre législatif établi, et à leur montée en puissance (Bénin). On remarque qu'après la préparation, le lancement de la réforme et l'installation des collectivités décentralisées, les pays traversent souvent une période où le processus semble stagner (Ouganda, Mali). C'est ce que nous avons nommé la recherche d'un « second souffle », troisième étape, qui doit permettre d'engager une phase de consolidation et d'approfondissement de la décentralisation.

2. Le rôle, les objectifs et les modalités d'intervention de la Coopération belge

La Coopération belge intervient déjà dans l'appui au processus décentralisation, que ce soit directement dans des programmes mis en oeuvre à cet effet ou indirectement via des actions sectorielles. Il s'agit aujourd'hui pour elle de se positionner plus clairement par rapport à ces processus et de définir une stratégie lui permettant de déterminer la valeur ajoutée qu'elle souhaite apporter.

Les prises de décision d'intervention devront se réaliser selon :

- Une analyse précise du contexte et des besoins d'appui des différents acteurs ;
- La connaissance et l'évaluation des appuis des autres partenaires techniques et financiers ;
- La place relative de la Coopération belge dans le concert des bailleurs de fonds.

Sur la base de l'analyse du contexte et du rôle que la Coopération belge souhaite jouer dans le domaine de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, une analyse précise devra conduire à définir les modalités d'intervention les plus adéquates. Quatre champs de questionnements devront alors être analysés : les choix géographiques et thématiques d'intervention, les partenariats possibles, l'articulation entre appui à la décentralisation et appuis sectoriels, les modalités d'appui financier. Ces éléments de stratégie pour une intervention de la Coopération belge en appui à la décentralisation et à la gouvernance locale sont présentés dans une note spécifique issue des réflexions de l'Etape 3.

Annexes

Annexe 1 - Termes de référence

EVALUATION DU THEME

« APPUI A LA DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE »

1. CONTEXTE BELGE DE L'ÉVALUATION THEMATIQUE

Dans sa note stratégique en évaluation approuvée par le comité de gestion de la DG D en janvier 2004, le service de suivi, évaluation et statistiques (D0.2) recommande l'identification, annuellement et de concert avec le comité de gestion de la Direction, de thèmes ou préoccupations importantes pour la coopération belge et ses partenaires, communs à plusieurs programme/projets/pays, en vue de les examiner plus en profondeur. Ces préoccupations répondent à un besoin de stratégie à plus long terme pour une meilleure efficacité de l'Aide publique belge. Celles-ci s'inscrivent dans le cadre international plus large de la Déclaration de Paris du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement (28 février-2mars) : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et reddition mutuelle de comptes.

L'objectif de ces évaluations thématiques/sectorielles et/ou conjointes dépasse le cadre d'un programme/projet et d'un pays ou continent. Il est important de dégager de ces évaluations des leçons en vue de contribuer à la pertinence des actions de la DGCD.

La note stratégique de D0.2 met en évidence l'importance de la diffusion des conclusions et recommandations des évaluations. C'est particulièrement le cas des conclusions et recommandations qui visent des changements plus larges au niveau des politiques ou éventuellement au niveau de mesures de procédures administratives ou légales au sein de la DGCD. Ces enseignements méritent une diffusion ciblée non seulement aux gestionnaires et aux partenaires mais aussi au management et aux décideurs politiques.

Un des sujets retenus dans le programme d'évaluation pour l'année 2005 concerne **l'Appui à la décentralisation et la gouvernance locale.**

La coopération belge n'a pas de cadre stratégique spécifique à l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale. « Décentralisation et gouvernance locale » fait partie du 5ième secteur de la coopération belge "*Prévention de conflits et la consolidation de la société, en ce compris le*

soutien au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales' et est répertorié dans la nomenclature des quarante projets de la **CTB** au sein de ce 5^{ème} secteur.

Parallèlement à des projets/programmes de décentralisation et gouvernance locale, la liste des projets/programmes bilatéraux touche à des secteurs comme la justice, la sécurité, l'administration publique, les droits de l'homme. D'autres projets appuient de façon plus spécifique des processus de décentralisation, notamment en gouvernance locale. Certains projets de développement rural intégré ont « évolué » avec le temps vers des projets de décentralisation. En RDC, des projets comme les Fonds sociaux pourraient éventuellement se transformer en appui au processus de décentralisation mais les Fonds n'ont pas été conçus dans ce sens.

Le Fonds Belge de Survie (FBS) co-finance une douzaine de programmes considérés comme des appuis à la décentralisation (voir liste à l'annexe 1). Pour le FBS, « la décentralisation est comprise comme une dévolution de l'Etat central qui transfère une série de responsabilités avec les moyens nécessaires à l'égard des administrations décentralisées. Les programmes appuient un processus de construction des capacités et des approches organisationnelles pour assurer le développement local, qui est défini de manière participative avec les populations (dans le choix des orientations et leur mise en oeuvre). »

Les projets co-financés par le FBS sont exécutés principalement par des organisations multilatérales (FIDA et FENU) et par la CTB. Une seule ONG (AQUADEV) est considérée comme appuyant un programme en décentralisation au Sénégal.

Le choix des projets/programmes pour l'évaluation thématique est déterminant afin de camper l'évaluation sur des bases qui permettent de dégager des éléments de positionnement de la coopération belge en décentralisation et gouvernance locale. Dans ce sens, il sera utile d'explorer avec le FBS, la CTB et D3.1 l'existence d'autres projets pertinents à l'évaluation thématique, par exemple projets d'ONG et d'universités, autres formes de coopération (appui budgétaire, prévention des conflits, processus électoraux).

Rappelons que tout processus de décentralisation dans les pays d'intervention est régi par un décret et que les interventions en décentralisation à considérer devraient y souscrire, dans une perspective d'harmonisation avec les stratégies des pays d'intervention.

En l'absence de note stratégique, il serait pertinent de définir d'abord ce qu'on entend par décentralisation et par décentralisation et gouvernance locale. Ces deux concepts – décentralisation et gouvernance locale – sont difficiles à séparer du développement local.

En décentralisation, on se réfère habituellement à trois modes (référence du FENU). Celui de la **déconcentration**, de la **délégation** et de la **dévolution**. La déconcentration réfère à l'exécution des services et fonctions du gouvernement central par des fonctionnaires affectés dans les administrations décentralisées. La délégation veut dire la délégation des services et fonctions du gouvernement central aux administrations décentralisées (avec transfert de ressources nécessaires). Enfin, quand on renvoie à la dévolution, on entend le transfert de pouvoirs, autorité, fonctions, responsabilités et ressources aux administrations décentralisées

(entités locales avec pouvoir de traduire et être traduits en justice). L'évaluation thématique est particulièrement intéressée à la dévolution.

Quatre niveaux d'intervention sont possibles en appui à la décentralisation : l'intervention au niveau central avec la planification sectorielle ; le niveau des unités décentralisées avec leurs compétences ; la société civile en appui au processus de décentralisation et le secteur privé pour réaliser des activités décentralisées.

L'évaluation thématique cherche à nourrir un processus dans lequel les leçons des pratiques sont tirées, influencent la politique qui, à son tour, influence la mise en œuvre. Le processus devrait apporter à la coopération belge des éléments théoriques et pratiques permettant de clarifier et de délimiter comment la coopération belge veut orienter son « appui à la décentralisation et/ou à la décentralisation et gouvernance locale », de tirer les leçons de ses propres expériences, de bâtir des connaissances et une expertise plus solides dans le domaine, et de les refléter dans ses planification et programmation futures.

Dans cette perspective d'apprentissage, la coopération belge a tout avantage à être exposée aux meilleures pratiques internationales. L'évaluation doit aussi être une **occasion d'apprentissage pour la DGCD et les acteurs de la coopération.**

À l'issue de l'évaluation, D0.1 devrait pouvoir jouer un rôle leader pour canaliser la réflexion en vue de donner des suites stratégiques à l'évaluation.

Mais, avant même l'évaluation, un travail conceptuel ex-ante est nécessaire. Cette analyse conceptuelle doit être la base d'un **cadre méthodologique** à l'évaluation et doit aider à mieux cerner le champ d'investigation de l'évaluation. Le cadre méthodologique comprendrait (1) un état des lieux de l'état d'avancement dans la conception et/ou la mise en œuvre de la décentralisation dans les pays de concentration de la Belgique- là où c'est pertinent-, afin de tirer des leçons utiles. D'autres pays qui ne sont plus des pays de concentration (par exemple l'Ethiopie, le Burkina Faso) pourraient être plus pertinents que d'autres pays pour l'évaluation thématique.

L'état des lieux dans les pays inclurait (2) **le portrait de l'aide internationale en décentralisation (qui fait quoi, où, comment, pourquoi)** dans chacun des pays choisis. Plusieurs commentaires faisant suite à la consultation sur la première ébauche des termes de référence suggèrent le Mali et l'Ouganda comme particulièrement attrayants pour notre étude, de par l'importance de la dimension du gouvernement local dans les programmes sectoriels. Il sera important de chercher à utiliser les mêmes concepts que les autres donateurs, ceci dans un esprit d'harmonisation.

Le travail ex-ante permettra non seulement une meilleure connaissance du sujet, il pourra également servir de point de référence dans la prise de décision future.

Enfin, le travail ex-ante devrait comprendre (3) **une typologie des projets de la DGCD en décentralisation et/ou gouvernance locale.** De cette typologie devrait émerger le choix des pays et des projets à prendre en considération dans l'évaluation ainsi que les questions-clefs d'évaluation. Le travail ex-ante pourra également se positionner du point de vue de la

faisabilité (méthodologique) quant aux souhaits souvent exprimés de comparer l'impact, au sein d'un même programme dans un pays, d'une aide projet avec celle d'une aide budgétaire.

CONTEXTE INTERNATIONAL RELATIF A LA THEMATIQUE

Afin de cadrer l'évaluation thématique dans une mouvance d'apprentissage structurée, au moins deux études³¹ récentes sont considérées comme références-clé. Les consultants pourront en identifier d'autres. Plusieurs attachés de coopération ont souligné des sources d'information additionnelles (documents ou personnes à consulter). D0.2 les transmettra aux consultants. Parmi elles, notons le site Internet du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) faisant état de la décentralisation dans les pays d'Afrique.

Déjà, plusieurs variantes émergent de ces études, notamment les rapports de synthèses d'évaluations de bailleurs de fonds. Par exemple, il est fréquent que les donateurs planifient et mettent en œuvre leurs programmes dans un environnement où les orientations de la décentralisation ne sont pas encore claires car les gouvernements n'ont pas encore articulé leurs priorités et les interactions avec les donateurs ne sont pas encore bien définies. Les formes d'appui varient en fonction de l'état d'avancement de la décentralisation et du contexte politique et légal mais aussi en fonction du profil des donateurs (par exemple la Banque mondiale et les diverses coopérations bilatérales).

L'aide peut viser l'appui au développement de politiques, sous forme de formation du personnel de la fonction publique, par exemple. L'aide peut aussi appuyer la mise en œuvre de la décentralisation au niveau local, la décentralisation fiscale ou l'appui aux groupes de la société civile favorisant la décentralisation.

Plusieurs leçons sont mises en évidence dans les évaluations récentes portant sur la décentralisation. **A titre illustratif**, plusieurs leçons soulignées dans l'étude synthèse citée en bas de page sont résumées ci-après :

- La décentralisation réfère à un transfert de pouvoir et à la notion de gestion publique et donc est de nature politique.
- Les bailleurs de fonds devraient octroyer l'aide sur des périodes de long terme.
- Il est important que les gouvernements partenaires soient « engagés » dans la décentralisation, que la mise en place de structures d'imputabilité (rendre des comptes) fasse partie du processus, ainsi que la mise à disposition de ressources financières et humaines afin que les transferts des responsabilités et des ressources aux gouvernements locaux soient efficaces.

³¹ Decentralisation and Poverty in Developing Countries : Exploring the impact. OECD Development Center. Working paper N° 236
Synthesis study on supporting decentralisation and local governance – lessons learned, good practices and emerging issues. Working Party on Aid Evaluation. OECD.

- La coordination entre les « stakeholders » est mise en évidence dans les évaluations récentes, entre les donateurs et les différents niveaux de gouvernement et entre les donateurs eux-mêmes.
- Le renforcement institutionnel des capacités doit être utilisé dans une conception plus large que la formation des individus. Elle inclut aussi le renforcement des gouvernements (au niveau national, au niveau local – administration, secteur privé et société civile), dans leurs capacités de gestion organisationnelle et décisionnelle ou encore dans leur capacité d'établir et d'entretenir des liens avec les autres niveaux de gouvernement ou avec la société civile.
- La durabilité et la continuité à long terme doivent être prioritaires, surtout dans les pays moins avancés. La recherche de la durabilité se fait, par exemple : en institutionnalisant, à la fin d'un programme, les acquis en les intégrant dans les politiques gouvernementales ou dans les procédures décisionnelles ; en répliquant un programme performant dans d'autres zones géographiques ; en stimulant l'appropriation (effet à long terme sur les attitudes et agissements) par les gouvernements locaux ou le secteur privé ou la société civile ; en promouvant le co-financement, etc.
- Le suivi et l'évaluation des programmes de décentralisation et gouvernance locale sont considérés comme un maillon généralement faible des programmes de décentralisation. Les indicateurs de progrès sont peu développés, particulièrement dans le domaine du renforcement des capacités institutionnelles (domaine « soft » par excellence) et dans le domaine de la gouvernance locale.
- Il est impossible d'établir un lien incontestable entre décentralisation et réduction de la pauvreté. Il semblerait que l'impact de la décentralisation sur la pauvreté paraît moins dépendre des caractéristiques physiques d'un pays que de la capacité et la volonté des décideurs politiques à engager un processus pro-pauvre.
- Le lien positif ou négatif entre décentralisation et réduction de la pauvreté varie selon les pays.
- La décentralisation n'est pas toujours effectuée pour ses bénéfices en termes de démocratisation, pour une réponse plus grande aux besoins locaux et pour la participation communautaire, trois dimensions reconnues de réduction de la pauvreté.

Les sources d'information internationales théoriques et pratiques devraient alimenter le cadre méthodologique (travail ex-ante). L'évaluation ne devrait pas isoler les interventions de la coopération belge de celle d'autres bailleurs de fonds dans un pays donné.

2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION THÉMATIQUE

L'évaluation thématique vise à orienter la politique de la coopération belge dans la perspective d'une meilleure prise en compte des thèmes « décentralisation » et « gouvernance locale » dans les programmes indicatifs de coopération et dans la formulation des

programmes de coopération, en stimulant une meilleure maîtrise du thème (théorique et pratique) par les décideurs, les gestionnaires et responsables de la mise en œuvre.

L'évaluation thématique (l'analyse ex-ante et l'évaluation elle-même) devrait conduire à des propositions analytiques et pratiques permettant la rédaction d'une **note établissant le cadre stratégique/ politique/conceptuel** en décentralisation et gouvernance locale pour la coopération belge future. Elle devrait préciser des principes et des critères d'appui à la décentralisation et gouvernance locale.

L'évaluation thématique s'appuie sur trois groupes d'information :

- Les politiques/stratégies/plans d'action des gouvernements des pays retenus pour l'évaluation ;
- Les leçons/conclusions/questions/enjeux/ soulevés dans les études internationales récentes (références documentaires) ; et
- Les programmes de la coopération belge en décentralisation et gouvernance locale³² (comme sources d'information sur les pratiques/forces et faiblesses spécifiques - conceptuelles et opérationnelles - à la coopération belge).

3. PROCESSUS DE PREPARATION DE L'ÉVALUATION

L'évaluation thématique se veut un **processus de renforcement des capacités de la coopération belge** en décentralisation et gouvernance locale. Les nouvelles connaissances et les leçons tirées de l'exercice doivent lui apporter des éclairages pour sa programmation future. La méthodologie proposée par les consultants devrait refléter cette spécificité tout au long de l'évaluation.

- Préparation de l'évaluation

D0.2 est responsable d'initier l'organisation de l'évaluation thématique et de superviser son bon déroulement.

D0.2 souhaite que la préparation de l'évaluation soit aussi participative que possible. Cependant, les limites dans la mobilisation/disponibilité des ressources internes de la DGCD conduit D0.2 à privilégier l'intégration dans le mandat des consultants sélectionnés la préparation et la tenue d'un atelier. L'atelier vise à étoffer les connaissances de la DGCD, CTB, FBS et acteurs indirects en décentralisation et gouvernance locale tout en impliquant les ressources internes dans la motivation du choix des pays et des projets (basé sur un cadre conceptuel). L'atelier pourrait en partie être reproduit (en collaboration avec les attachés) dans les pays sélectionnés pour l'évaluation et viserait les partenaires impliqués dans les projets de décentralisation et gouvernance locale appuyés par la coopération belge.

³² Ils ne se limitent pas aux seuls pays de concentration de la coopération bilatérale.

4. QUESTIONS D'ÉVALUATION

Les questions d'évaluation seront précisées par le comité de pilotage suite à la partie ex-ante du mandat des consultants et son aboutissement en un atelier de travail participatif. A titre illustratif, les groupes de questions éventuelles à considérer pourraient être de cet ordre :

- Caractéristiques des projets/programmes de la coopération belge par rapport à la stratégie de décentralisation et gouvernance locale du gouvernement partenaire (par pays)
 - Existence d'une politique stratégique de décentralisation du pays partenaire et état d'avancement dans la mise en œuvre (cadre légal et juridique)
 - Existence de mécanismes de suivi/évaluation de la politique par le gouvernement partenaire
 - Existence d'une approche multi-bailleurs par le gouvernement partenaire et mesure dans laquelle la Belgique y souscrit
 - Dans quelle mesure le projet belge s'inscrit-il dès l'identification dans la stratégie de décentralisation du pays partenaire. Si non, dans quelle mesure le projet a-t-il évolué en cours de route (projet rural intégré par ex.) vers une approche de décentralisation ; changements opérés pour réorienter le projet (stratégie, activités, budget, inputs, re-formulation des effets)
 - Niveau de pouvoir (central, provincial, local) où se situe l'intervention (point d'ancrage)

Les caractéristiques devraient donner lieu, dans les pays engagés dans un processus de décentralisation, à un **portrait de l'appui belge** relatif à la thématique et conduire la coopération belge à mieux définir ce qui est et n'est pas, devrait ou ne devrait pas être considéré comme un appui à la décentralisation et gouvernance locale pour la programmation future. Les caractéristiques propres aux pays à partenariat difficile ou en situation post-conflit devraient être prises en considération.

- Cohérence entre approches, processus et politiques de décentralisation et approches sectorielles - lien entre la décentralisation et les ministères sectoriels
- Cohérence entre l'appui budgétaire (si pertinent) et les stratégies sectorielles
- Pertinence du Développement des capacités (individuelles, institutionnelles, organisationnelles) – expertise locale et étrangère
- Objectif de transfert des compétences et/ou de réduction de la pauvreté – choix du public-cible

- Participation des bénéficiaires aux activités locales de développement (à l'identification des besoins, à la planification, mise en oeuvre et suivi des activités de développement)
- Coordination entre les bailleurs de fonds (bilatéral, multilatéral, ONG, municipalités, secteur privé)
- Prise en compte de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes
- Durabilité
- Partenariat (entre le gouvernement local et central, entre le gouvernement local et la société civile ; entre les élus et les leaders traditionnels)
- Efficacité des services à vocation publique
- Adéquation entre les services proposés et les besoins de la population
- Capacité de lever des impôts au niveau local
- Investissements locaux
- Suivi-évaluation

Ces questions ne sont pas exhaustives et devront être précisées et priorisées en fonction du cadre méthodologique.

5. METHODOLOGIE

Afin d'atteindre l'objectif d'apprentissage des acteurs belges concernés par la thématique et de favoriser une validation systématique, la démarche de l'évaluation thématique s'étalera sur 7 mois. Trois étapes importantes marqueront le déroulement de l'exercice.

Etape 1 : Un atelier de 2 jours pour 25 à 30 personnes, aboutissant à l'élaboration d'un cadre conceptuel et à la définition de la méthodologie de l'évaluation (première étape).

Etape 2 : L'évaluation elle-même avec des missions dans maximum (mais pas nécessairement) 5 pays et pour maximum (mais pas nécessairement) 15 projets

Etape 3 : La validation du cadre conceptuel après l'évaluation.

D0.2 propose un seul marché public (appel d'offre général). On demandera aux soumissionnaires d'explicitier la méthodologie de l'étape 1 en détail, c'est-à-dire de la préparation et de la tenue de l'atelier (partie ex-ante) ainsi que le budget.

Les informations aux soumissionnaires concernant l'atelier de 2 jours prévu à l'étape 1 sont les suivantes :

- Lecture des documents de référence et projets/programmes.
- Consultation avec le comité de pilotage en vue de conceptualiser et organiser l'atelier. Le comité de pilotage identifiera, en collaboration avec les consultants, un panel de 4 ou 5 personnes-ressources pour des courtes présentations visant à structurer les échanges sur le contexte dans lequel la thématique s'inscrit et des pratiques et expériences spécifiques.
- Les consultants, en consultation avec D0.2, organiseront et animeront l'atelier.
- Suite à l'atelier, les consultants élaboreront un cadre conceptuel et la méthodologie de l'évaluation. De celle-ci découlera le choix d'un maximum de 5 pays ainsi que les projets/programmes les plus pertinents à l'évaluation (un maximum de 15).

L'évaluation constitue **la deuxième étape de l'exercice** et portera sur les pays et projets retenus à l'étape 1. L'évaluation comprend les missions sur le terrain, et des séances de restitution dans les pays visités.

La validation du cadre conceptuel après l'évaluation est la **troisième étape de l'exercice**. Suite aux résultats de l'évaluation des projets/programmes de la coopération belge dans le contexte des pays partenaires et dans la dynamique des autres donateurs impliqués dans la décentralisation, les consultants réviseront le cadre conceptuel provisoire proposé à l'étape 1, lors d'un atelier de restitution d'une journée. Celui-ci devra conduire à des éléments significatifs pour l'élaboration d'une note stratégique sur le thème. Les consultants auront plusieurs séances de travail avec les personnes ressources responsables de la rédaction de la note stratégique et de sa diffusion.

Les soumissionnaires devront démontrer leurs compétences, expertise et expérience en évaluation, particulièrement dans les pays africains. De plus, les soumissionnaires devront préciser (1) leur tarif journalier pour la mise en œuvre de l'évaluation, (2) un ordre de grandeur maximum de jours nécessaires par pays (pour conduire les entrevues avec les répondants énumérés au point 5.2.2 (niveau national) et les séances de restitution), (3) un ordre de grandeur maximum de jours nécessaires par projet (pour conduire les entrevues avec les répondants énumérés au point 5.2.2 (niveau local) et les séances de restitution); (4) un ordre de grandeur maximum du nombre de jours nécessaires pour la rédaction des rapports et pour les activités de restitution et séances de travail à Bruxelles. Les dépenses (transports, per diem, hébergement) seront remboursées selon les tarifs en vigueur au service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Les soumissionnaires doivent démontrer leurs capacités à mettre en œuvre le mandat requis concernant les 3 étapes. La création d'un consortium de bureaux d'étude est encouragée en vue de réunir les compétences et expertises spécifiques aux 3 étapes.

5.1. Sélection des programmes/projets et pays

Les projets/programmes touchent à la CTB, au FBS et aux acteurs indirects. Des activités de municipalités belges en décentralisation restent à identifier s'il y en a, ainsi que des activités des ONG.

Les critères de sélection des programmes/projets/pays découleront du cadre conceptuel/typologie (travail ex-ante). Ils feront partie de l'atelier de renforcement des connaissances et impliqueront des représentants de la DGCD, de la CTB, du FBS, des ONG, possiblement des communes, et une ressource externe du European Center for Development Policy Management (ECDPM).

5.2. Source de données

5.2.1. Documentation écrite (relative à la première étape) :

- Les documents de références bibliographiques principaux. A compléter par les consultants sélectionnés et par le comité de pilotage
- Les documents sur la décentralisation dans les pays d'intérêt pour l'étude (étude de bureau, avec l'appui des postes)
- Les notes stratégiques pays de la DGCD (www.dgcd.be)
- Les documents et rapports relatifs aux projets/programmes pertinents (à fournir par le comité de pilotage avec l'appui de D0.2)
- Les documents relatifs à des études de cas pertinentes de donateurs internationaux. (étude de bureau, entretiens sélectives).

5.2.2. Entrevues individuelles et en groupe/questionnaires/entretiens téléphoniques

Catégorie de répondants :

Relatifs à la première étape

- Au niveau international

Bailleurs de fonds présents dans les pays partenaires (étude de bureau).

- Au niveau belge

DGCD, dont le FBS

CTB

Cellule stratégique

Anciens coopérants

Fédérations d'ONG – si pertinent (COPROGRAM et ACODEV)

Eventuellement les représentants d'une ou deux municipalités belges.

Relatifs à la deuxième étape

- Au niveau national du pays concerné
 - Attaché(s) de la DGCD
 - Représentants résidents de la CTB
 - Ministères pertinents à la thématique
 - Bailleurs de fonds impliqués dans la thématique
 - Représentants des structures mixtes de concertation locale (SMCL)
 - ONG

- Au niveau local
 - Gestionnaires des projets (belges et nationaux) et assistants techniques
 - Autorités locales
 - Bénéficiaires
 - Acteurs privés et non gouvernementaux oeuvrant au niveau local

6. OUTPUTS DE L'EVALUATION

L'équipe d'évaluation fournira :

Etape 1 (Atelier d'apprentissage)

- Un état des lieux de la décentralisation dans les pays pertinents sélectionnés par le comité de pilotage
- Une grille conceptuelle
- Une typologie des interventions belges
- Un atelier (support pédagogique, méthode participative) pour une trentaine de participants.

Etape 2 (évaluation)

- La méthodologie, les outils de collecte de données et d'analyse et le plan/calendrier des missions sur le terrain
- Des séances de validation et de restitution avec les partenaires et les représentants de la coopération belge sur le terrain (dans chacun des pays, en collaboration avec les attachés)
- Des constats et conclusions préliminaires au comité de pilotage (celui-ci peut être élargi à d'autres répondants) ; possibilité de faire plusieurs présentations
- Un rapport préliminaire (en français et en néerlandais)

Etape 3 (atelier de validation)

- Un atelier d'un jour pour valider le cadre conceptuel provisoire suite à l'évaluation.

- Un rapport final (en français et en néerlandais)
- Des séances de travail (avec des représentants de la DGCD) pour discuter des éléments d'une note stratégique (ou document équivalent) portant sur la décentralisation et la gouvernance locale (Bruxelles) (5 jours ouvrables, y compris la préparation).
- Un résumé exécutif du rapport final de 3 pages maximum (en néerlandais, en français et en anglais)

7. STRUCTURE DU RAPPORT FINAL D'ÉVALUATION

Outre les outputs cités plus haut, le rapport final d'évaluation décrira le contexte général de l'évaluation thématique, la méthodologie utilisée et les contraintes rencontrées. Le rapport (en français et en néerlandais) comprendra une partie analytique transversale (constats, conclusions et recommandations) ne dépassant pas 50 pages, reflétant les problématiques émergeant de la phase ex-ante et des missions sur le terrain, reflétant également les réactions des partenaires aux séances de restitution. On trouvera en annexe du rapport final un rapport succinct des missions sur le terrain (unilingue), les outils de collecte de données utilisés, que la liste de tous les intervenants rencontrés et tout autre document en support à la partie analytique.

8. CALENDRIER

L'évaluation se déroulera du mois d'août au mois de février 2006. La préparation de l'atelier visant l'apprentissage se fera en août/septembre (collecte de documents, analyse, rencontre avec le comité de pilotage, cadre conceptuel provisoire, conception de l'atelier). L'atelier aura lieu la troisième semaine du mois d'octobre et les missions sur le terrain prendront place en novembre/décembre. Les séances de restitution à Bruxelles auront lieu en janvier et février 2006. Le rapport final sera déposé pour la fin février 2006.

9. GESTION DE L'ÉVALUATION

La sélection des bureaux d'étude se fera par appel d'offre général au niveau belge et européen. Le service D0.2 de la DGCD sera responsable de l'appel d'offre et du suivi administratif du contrat.

D0.2 présidera le comité de pilotage et s'appuiera sur le comité pour gérer le processus d'évaluation et assurer un contrôle de qualité. Feroient partie du comité de pilotage des représentants de la DGCD, du FBS, de la CTB et du ECDPM.

10. EQUIPE D'EVALUATION

12.1. COMPETENCES DES EXPERTS

L'équipe d'experts proposée par les soumissionnaires sera composée de consultants du Nord et de consultants du Sud. La DGCD encourage fortement la constitution de **consortia** en vue de présenter une offre répondant au mieux aux exigences et à la spécificité du mandat.

L'équipe cumulera l'expertise requise suivante :

- Expertise en évaluation de programmes de coopération dans les pays sélectionnés et expérience d'évaluations thématiques.
- Expertise dans le secteur de la décentralisation et de la gouvernance locale, dans le renforcement des capacités des services publics.
- Très bonnes capacités de recherche et de synthèse
- Très bonnes capacités pédagogiques
- Très bonne connaissance de l'anglais, du français et/ou de l'espagnol, selon les pays choisis. La connaissance du néerlandais doit être assurée au sein de l'équipe.

Annexe 2 - Cadre conceptuel et méthodologique de l'Etape 2 de l'Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »

1 Introduction

Les termes de référence de l'étude d'évaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale » prévoient l'élaboration d'un cadre conceptuel pour la mise en œuvre des missions de terrain, principale composante de l'Etape 2 de l'étude.

Ce cadre conceptuel est issu des résultats des étapes précédentes : Etude documentaire réalisée par le consortium de consultants³³, entretiens avec des personnes ressources et débats durant le séminaire des 25 et 26 octobre 2005. Des questions clés ont été retenues comme prioritaire durant le séminaire, c'est elles qui constituent les lignes directrices de la grille d'analyse des actions de terrains qu'il est prévu de visiter durant l'Etape 2³⁴.

Les lignes suivantes présentent :

- Les principaux résultats du séminaire en ce qui concerne le cadre conceptuel de l'Etape 2
- Les principaux éléments d'analyse pour les missions de terrain
- La justification des pays retenus par le Comité de pilotage de l'étude
- Une présentation de la méthodologie de l'Etape 2
- Un chronogramme.

2 Principaux résultats du séminaire

2.1 Les principaux défis de l'appui à la décentralisation et gouvernance locale

Les études documentaires, les présentations faites par des personnes-ressources et les débats du séminaire ont montré qu'il était souhaitable de parler « **des décentralisations** » plutôt

³³ IRAM-IIED-CEPIA-AICDD

³⁴ Cf. Offre méthodologique du consortium Iram-IIED-CEPIA-AICDD

que de « la décentralisation ». En effet, les objectifs et modalités des réformes politiques et administratives mises en œuvre par les différents pays diffèrent largement en fonction de leur histoire (pré et post coloniale), de leur organisation sociale, de leurs fondements politiques et culturels. Il en va de même de l'exercice de la gouvernance locale.

Par ailleurs, nombre de pays ont des **difficultés** pour des raisons économiques, organisationnelles, politiques ou sociales (notamment en relation avec la question des diversités culturelles) à mettre en œuvre les réformes de décentralisation **conformément aux objectifs qui leur ont été fixés.**

Les citoyens de ces pays attendent essentiellement de ces réformes qu'elles aient **un impact perceptible sur leurs conditions de vie** : satisfaction de leurs besoins essentiels en termes économique et social mais aussi en termes de participation aux prises de décision et de valorisation de leurs initiatives.

Enfin, les appuis apportés par les différents intervenants sont également fortement influencés par leur propre histoire, leurs principes d'intervention, les concepts qu'ils ont élaborés, les contraintes administratives et politiques liées à leur fonctionnement institutionnel, ce qui entraîne fréquemment une tendance à des interventions standardisées.

Ainsi, les appuis à la décentralisation et à la gouvernance locale se confrontent à **trois défis** principaux :

- ✓ Augmenter l'efficacité des décentralisations : atteinte des objectifs que les réformes se sont fixés
- ✓ Augmenter l'impact des décentralisations sur la qualité de vie des citoyens et la lutte contre la pauvreté
- ✓ Adapter les appuis au contexte spécifique de chaque pays, voire aux spécificités à l'intérieur des pays, ceci sans perdre la cohérence nationale et respecter les principes d'intervention des intervenants.

2.2 Les champs d'analyse à prendre en compte au cours des études de terrain

Il a été convenu au cours du séminaire des 25 et 26 octobre 2005, que les études de terrain ne reproduiraient pas les analyses documentaires.

Il s'agit plutôt de concentrer l'analyse des réformes de décentralisation dans les différents pays et des interventions d'appui en cours (Coopération belge et autres acteurs) sur un certain nombre d'éléments, identifiés lors de la phase documentaire et du séminaire, qui apparaissent déterminants pour apporter des réponses aux défis identifiés. Ceci devant permettre à la Coopération belge de disposer de la matière nécessaire à la définition de sa stratégie d'intervention en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

Ainsi, six grands champs d'analyse ont été retenus :

- ✓ Le rôle de l'Etat et de ses services dans la mise en œuvre et l'accompagnement de la réforme de décentralisation ;
- ✓ La participation des citoyens et ses modalités d'expression, notamment les articulations entre les différents pouvoirs (« modernes » et « traditionnels ») pour l'exercice de la gouvernance locale et l'implication des femmes, des jeunes et des minorités ;
- ✓ La transparence dans la gestion des collectivités ;
- ✓ Les ressources financières et humaines des collectivités territoriales ;
- ✓ L'articulation entre approche sectorielle et rôle des collectivités locales ;
- ✓ Le suivi-évaluation et l'accompagnement de la réflexion sur les évolutions des réformes.

3 Les principales questions d'évaluation

Les principales questions d'évaluation pour chacun des grands champs d'analyse sont indiquées dans les lignes qui suivent.

De manière transversale, pour chaque champ et pour chaque expérience visitée, l'analyse devra porter sur les points suivants :

- ✓ Quelles leçons à tirer pour la Coopération belge ?
- ✓ Quelles approches et procédures sont compatibles avec les objectifs, procédures, la législation et les ressources de la Coopération belge ? Quelles ouvertures, quelles innovations possibles des procédures et pratiques de la Coopération belge pour tenir compte des besoins en termes d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale ?

3.1 Le rôle de l'Etat et de ses services

Le rôle des services de l'Etat est bien évidemment central dans la mise en œuvre des réformes de décentralisation pour l'atteinte de ses objectifs. Les situations sont différentes selon les pays, dans certains cas, des représentants de l'Etat participent aux décisions des collectivités territoriales à certains niveaux de décentralisation, dans d'autres ils ne doivent intervenir qu'en tant que contrôleur du respect de la loi et en tant qu'appui-conseils. Le transfert des compétences de l'Etat à des collectivités territoriales est dans de nombreux cas perçu par les services de l'Etat, déconcentrés ou non, comme un abandon forcé de leurs prérogatives et est souvent mal vécu. Ceci est d'autant plus vrai quand les services de l'Etat n'ont pas reçu les formations nécessaires pour repenser leur rôle et ne disposent pas de directives claires. Pourtant l'accompagnement de l'Etat et l'exercice d'un contrôle adéquat est nécessaire aux collectivités pour qu'elles puissent exercer au mieux leurs compétences.

Ainsi, les expériences de décentralisation dans les différents pays seront analysées au regard des questions suivantes :

- ✓ Quels rôles prévus pour les services de l'Etat
- ✓ Quel renforcement possible des capacités du gouvernement central et de ses services techniques déconcentrés pour un accompagnement des collectivités territoriales ?
- ✓ Quelles modalités prévues par les textes ?
- ✓ Quelles expériences d'appui réussies ?
- ✓ Quelles limites ?
- ✓ Quelles réflexions complémentaires à mener ?

Par ailleurs, les questionnements devront aussi porter sur le rôle des niveaux intermédiaires entre local et national. Dans beaucoup de pays les niveaux régionaux (déconcentrés ou décentralisés) jouent (ou devraient jouer) un rôle important dans la mise en œuvre du processus de décentralisation.

3.2 La participation des citoyens et ses modalités d'expression

La démocratie locale, la plus grande participation des citoyens aux affaires locales, la valorisation des initiatives locales font souvent partie des objectifs fondamentaux des réformes de décentralisation. Malgré cela la participation citoyenne est souvent absente de la vie des collectivités. La majorité des décisions est prise par les élus et les services de l'Etat avec une faible consultation des citoyens. Pourtant dans de nombreux cas, ce sont les organisations de la société civile (organisations paysannes, groupements d'intérêt, organisations de quartiers etc.) qui, pendant de nombreuses années, ont permis l'implantation et la gestion des équipements de type publics (points d'eau, écoles ...). Les causes de cette faible mobilisation des citoyens et de leurs organisations sont nombreuses : crainte des élus quant au partage du pouvoir, manque de formation et d'outils, faible information des citoyens sur les enjeux de la décentralisation, faible impulsion de l'Etat, manque de moyens financiers et de ressources humaines...

Les questions suivantes devront être répondues :

- ✓ Quel renforcement possible des acteurs de la société civile pour une véritable participation citoyenne ?
- ✓ Que prévoient les textes de lois ?
- ✓ Quelles marges de manœuvre existent (liées à la loi mais aussi aux contextes spécifiques des différents pays) pour la constitution de contre-pouvoirs aux élus pouvant agir positivement pour l'expression des intérêts des citoyens ?

- ✓ Quelles expériences d'appui aux collectivités territoriales et aux organisations de la société civile pour une expression citoyenne ?
- ✓ Quelle place pour les ONG locales qui souvent ont agi de manière importante dans le renforcement des capacités des organisations locales et dans l'appui à la mise en place d'équipements ?
- ✓ Quelle viabilité sociale, organisationnelle et financière des expériences menées au regard des spécificités des collectivités locales (rurales, urbaines, taille, ressources disponibles ...) ?
- ✓ Quels outils utilisés ? Leurs atouts, leurs limites ?
- ✓ Quelles perceptions sur la participation par les citoyens, les collectivités, les services de l'Etat ?
- ✓ Quelles améliorations ?

Par ailleurs en termes de participation, se pose également le problème de l'articulation entre collectivités territoriales et autres pouvoirs locaux (en particulier les chefferies traditionnelles) et celui de la l'implication des différents types de minorités.

3.2.1 L'articulation entre les différents types de pouvoirs locaux

L'émergence des collectivités locales, et donc d'un nouveau pouvoir, amène des changements importants dans les modes de gouvernance au niveau local, en particulier en milieu rural. La relation classique « chefferies traditionnelles - populations » et « chefferies - Etat » est bouleversée et entraîne des repositionnements qui parfois se réalisent dans le conflit. En fonction des organisations sociales en présence, de l'histoire des Etats, du poids des pouvoirs traditionnels, différents cas de figure se présentent. Cependant, malgré ces spécificités, dans de nombreux cas, les différents acteurs sont d'accord sur la nécessité d'une articulation entre pouvoirs traditionnels et collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'une gouvernance locale profitable à la bonne gestion des territoires des collectivités tant du point de vue de l'aménagement de l'espace, du développement économique et social que de la démocratie locale.

Ainsi, selon les différents pays,

- ✓ Quelles articulations existent entre pouvoirs traditionnels et collectivités territoriales ?
- ✓ Dans quels domaines et à quels niveaux s'expriment-elles ?
- ✓ Quelles sont les modalités prévues par les lois ?
- ✓ Quelles sont les pratiques ? Quels résultats pour le développement des collectivités ? Quelles limites ?
- ✓ Quels appuis possibles ?

3.2.2. La prise en compte des différentes composantes de la société et de la diversité

Un des grands enjeux des réformes de décentralisation décidées par l'Etat central, avec très souvent en référence un modèle « exogène ³⁵ » d'organisation de la société et de l'Etat, est de pouvoir prendre en compte les diversités d'organisation sur son territoire et les minorités ethniques et sociales.

Dans nombre de pays, les réformes de décentralisation et les principes de gouvernance promus par celles-ci sont peu adaptés aux spécificités d'une partie de la population. Les sociétés pastorales par exemple, caractérisées par une grande mobilité, sont souvent peu prises en considération.

Par ailleurs, des parties de la population sont négligées. Les femmes par exemple (qui dans la plupart des pays sont majoritaires en nombre) sont peu présentes dans les instances des collectivités et sont souvent mal informées du contenu des décentralisations et entendent mal le rôle qu'elles pourraient y jouer pour améliorer leur situation. Il en va également, même si les raisons en sont différentes, pour les jeunes qui sont peu impliqués dans les instances de décision, particulièrement en milieu rural.

Les questions suivantes devront donc être traitées :

- ✓ Quelles sont les modalités prévues dans les textes pour la prise en compte de la diversité d'organisation des communautés, de la diversité sociale ou de genre ?
- ✓ Quelles sont les expériences d'accompagnement des différentes minorités pour une meilleure implication dans les processus de décentralisation et dans la gouvernance locale ?
- ✓ Quels sont les expériences d'accompagnement spécifique donné aux femmes pour une participation effective à la vie et aux décisions des collectivités territoriales tenant compte de leurs contraintes en termes d'éducation, de disponibilité, de ressources, de statut ?
- ✓ Quels outils, quelles modalités ?
- ✓ Quelles sont les perceptions des différents acteurs concernés sur ces expériences ? Quels impacts sur leurs conditions de vie ?
- ✓ Quels atouts, quelles limites, quelle viabilité ?
- ✓ Quelles pistes de réflexion ?
- ✓ Importance du respect des diversités et des minorités : quel accompagnement ?

³⁵ En Afrique du moins, beaucoup de réformes sont inspirées des concepts de décentralisation et d'organisation territoriale et administrative des anciennes puissances coloniales.

3.3 Les ressources humaines et financières

Le transfert de compétences suppose dans la plupart des réformes de décentralisation le transfert concomitant des ressources (humaines et financières) aux différents niveaux décentralisés. Dans la plupart des cas, ce transfert n'est pas effectif. D'une part, l'Etat ne transfère pas automatiquement les ressources humaines et financières dont il dispose (qui sont dans de nombreux cas très faibles) et ne transfère pas toujours aux collectivités locales le droit de prélever taxes et impôts. D'autre part, l'Etat, s'il transfère des ressources financières, se réserve parfois le droit d'orienter fortement leur utilisation sans toujours tenir compte des spécificités des collectivités.

Par ailleurs, les citoyens sont très souvent réticents à payer l'impôt et préfèrent cotiser de manière volontaire pour la mise en œuvre d'investissements qu'ils jugent nécessaires plutôt que de payer un impôt dont ils ne contrôlent pas l'utilisation, parfois peu transparente.

Enfin, de manière générale, les ressources disponibles sont insuffisantes que ce soit au niveau local ou national pour permettre aux collectivités locales de réaliser les investissements permettant de répondre aux besoins des populations. Aujourd'hui les intervenants d'appui ont défini des stratégies différenciées pour l'appui à la mise en place des investissements sous maîtrise d'ouvrage des collectivités : Aide budgétaire à l'Etat, aide budgétaire aux collectivités, Fonds de développement, appui par projets.

Deux questions centrales seront donc à analyser :

- ✓ Dans les différents pays, quelles modalités de partage des ressources existantes entre les acteurs : État, collectivités territoriales et autres acteurs (communautés, association) ?
- ✓ Quelles modalités, quels appuis pour augmenter les ressources ?
- ✓ Cette question peut-être précisée de la manière suivante :
- ✓ Quels appuis financiers à l'Etat (aide budgétaire) et modalités : expériences existantes, atouts et limites ?
- ✓ Quelles possibilités d'appui direct aux collectivités : appui budgétaire dédié ou pas, fonds de développement local ? Expériences, atout et limites ?
- ✓ Quels appuis possibles pour améliorer le recouvrement de la fiscalité locale : expériences, atouts, limites, viabilité ?

3.4 La transparence

La transparence dans les prises de décisions et la gestion des ressources est également un enjeu pour la réussite des processus de décentralisation. Si dans de nombreux cas, les élus se sentent redevables vis à vis de l'Etat et/ou de leurs partis politiques, ils s'y sentent beaucoup moins vis à vis des habitants des collectivités qu'ils gèrent. La nouveauté de la fonction, le manque de formation, les habitudes d'un pouvoir centralisé, le manque d'exigence de la part des citoyens en sont une part des raisons.

Ainsi pour chacune des situations rencontrées, il sera souhaitable d'analyser :

- ✓ Quelles obligations et modalités sont prévues dans les textes pour que les élus rendent compte aux citoyens en dehors des scrutins : activités menées, gestion des financements,...?
- ✓ Quelles pratiques ?
- ✓ Quels modes de communication entre élus et citoyens ?
- ✓ Quel contrôle de l'Etat ?
- ✓ Quelles expériences d'appui existent auprès des élus, auprès des citoyens et de leurs organisations ?
- ✓ Quels moyens nécessaires ? Quels atouts, quels limites ?
- ✓ Quelles pistes de réflexion ?

3.5 Articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales

La mise en place de politiques sectorielles par l'Etat dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique par exemple s'oppose souvent au respect des mandats de maîtrise d'ouvrage locale des collectivités territoriales. Trop souvent l'articulation entre priorités nationales et priorités locales est défailante et, outre le non-respect du rôle de planification des collectivités, cette lacune peut entraîner la mise en place d'infrastructures inadaptées. Cependant, un certain nombre de programmes sectoriels peut être considéré comme des réussites et ont eu un impact positif sur les conditions de vie des populations. Une des questions qui préoccupent aussi bien les Etats, les populations, les collectivités que les bailleurs est « comment ne pas perdre ces acquis dans le cadre d'une politique de décentralisation ? ».

Ainsi les questions suivantes devront être abordées :

- ✓ Que prévoient les politiques nationales pour l'articulation entre politiques sectorielles et décentralisation ? Quelles pratiques ?
- ✓ Quels outils de concertation existent ?
- ✓ Quelles politiques des bailleurs de fonds ?
- ✓ Quelles expériences réussies ? Quelles principales limites ?
- ✓ Quels outils ?
- ✓ Quelle perceptions des collectivités locales sur ces articulations ?
- ✓ Quelles perceptions des usagers des investissements locaux ?

3.6 Le suivi et l'accompagnement des évolutions

Les réformes de décentralisation sont des processus. Ainsi, au regard des expériences, des pratiques, des succès et des échecs, des adaptations aux textes et aux modalités de mise en

œuvre sont nécessaires. Pour cela, les Etats, les collectivités, les organisations de la société civile doivent pouvoir disposer d'éléments de suivi et d'évaluation leur permettant de promouvoir ou de réclamer des évolutions.

Ainsi :

- ✓ Quels besoins existent dans le domaine du suivi et de l'évaluation des processus quelles sont les attentes des différents acteurs ?
- ✓ Quels outils, quelles expériences d'appui existent ?
- ✓ Comment valoriser les éléments de suivi pour accompagner les adaptations ?
- ✓ Quels types d'appuis spécifiques à apporter aux associations nationales ou régionales des collectivités locales pour qu'elles puissent jouer un rôle dans l'évolution des politiques ?
- ✓ Quels mécanismes de coordination des bailleurs de fonds, entre eux et vis-à-vis du gouvernement ?

4 Les pays choisis

Le Comité de Pilotage de l'Etude a choisi quatre pays d'Afrique pour les missions de terrain. Le choix s'est effectué selon un certain nombre de critères :

- ✓ Ancienneté de la décentralisation
- ✓ Importance des actions de la Coopération belge
- ✓ « Modèle » de décentralisation francophone et anglophone
- ✓ Pays fragile selon les critères du CAD
- ✓ Existence d'une coordination des bailleurs de fonds

Ainsi les pays suivants ont été retenus :

Bénin : les élus locaux sont en cours d'exécution du premier mandat des collectivités locales, modèle de décentralisation francophone, implication de l'Aide publique belge dans des programmes de nature sectorielle (agriculture, hydraulique) mais aussi en appui au développement des communes (un nouveau projet est notamment en préparation), existence d'une coordination des bailleurs de fonds...

Burundi : pays fragile pays en cours de décentralisation, intervention de la Coopération belge dans divers domaines : agriculture, éducation...

Mali : les élus locaux sont en cours d'exécution du deuxième mandat des collectivités territoriales, modèle de décentralisation francophone, plusieurs interventions de la coopération belge dans le domaine de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale et dans des domaines sectoriels (santé, développement rural, environnement et prévention des conflits), existence d'une coordination des bailleurs de fonds

Ouganda : décentralisation en cours depuis un peu moins de 10 ans, modèle anglophone, intervention de la Coopération belge en appui à des collectivités territoriales, existence d'une coordination des bailleurs

Une analyse spécifique pourra être conduite sur l'Afrique du Sud (sans mission de terrain), en particulier sur les outils de participation (planification locale).

Par ailleurs, un pays d'Amérique latine (éventuellement l'Equateur) pourrait également être visité. La faisabilité de cette mission de terrain est encore, à l'heure actuelle, à préciser.

5 Méthodologie de l'étape 2

5.1 Les projets et programmes à visiter et les personnes à rencontrer

5.1.1 Les projets et programmes

Le choix des interventions à visiter devra être animé par leur intérêt au regard des principaux champs d'analyse retenus. Il s'agit aussi bien de l'analyse des projets/interventions de la Coopération bilatérale belge, du Fonds Belge de Survie, des Ong et des communes que des interventions des autres donateurs, bi et multilatéraux ou ONG internationales.

Le choix des interventions à visiter se fera avec les attachés de la coopération belge sur la base d'une liste établie par les consultants. Plusieurs critères sont à retenir pour la sélection des projets/programmes :

- ✓ Au minimum un projet financé ou co-financé par l'Aide publique belge,
- ✓ Projets intervenant dans le renforcement des capacités financières des collectivités : appui budgétaire, fonds de développement local, appui à l'amélioration de la fiscalité,
- ✓ Projets intervenant en appui aux acteurs de la société civile : formation, information,
- ✓ Projets intervenant en renforcement des capacités des services de l'Etat,
- ✓ Projets sectoriels ayant recherché une articulation avec le processus de décentralisation
- ✓ Au moins un des projets retenus doit permettre d'analyser l'appui aux collectivités en milieu rural.

Les projets sélectionnés peuvent regrouper un ou plusieurs critères. On essaiera cependant de distinguer les actions ayant pour cadre ou objectif la gouvernance locale, des actions sectorielles associant ou utilisant les collectivités locales pour l'implantation d'équipements ou d'infrastructures et les projets de type intégré menant de front différents types d'actions.

Les termes de référence de l'étude prévoient la visite de 3 projets au maximum par pays. Ce nombre pourra être augmenté légèrement si la situation géographique des projets est compatible avec la durée des missions.

5.1.2 Les personnes à rencontrer

On distinguera le niveau national où seront discutés les éléments stratégiques et procéduraux des politiques nationales du niveau local où seront discutés les éléments méthodologiques et organisationnels.

a) Au niveau national :

Il s'agira de rencontrer et d'interroger :

- ✓ Les représentants des ministères concernés par la décentralisation et la gouvernance locale (ministère des Collectivités locales, ministères sectoriels (Eau, Santé, Education)
- ✓ Responsables des associations nationales des collectivités
- ✓ Les attaché(e)s de la DGCD et du FBS
- ✓ Les représentant(e)s résidents de la CTB
- ✓ Les responsables des coordinations des bailleurs de fonds
- ✓ Les intervenants d'appui les plus significatifs dans le domaine : UE, Multilatéraux, Aide française (selon les pays), DFID (selon les pays), la coopération suisse, des ONG.

La sélection des personnes se fera avec l'appui des attachés de la Coopération belge dans chacun des pays.

b) Au niveau local

Il s'agira de rencontrer, notamment :

- ✓ Les services déconcentrés de l'Etat
- ✓ Les gestionnaires nationaux et les assistants techniques des projets retenus
- ✓ Les élus locaux concernés
- ✓ Les associations locales de la société civile
- ✓ Les acteurs privés et non gouvernementaux travaillant au niveau local en appui aux collectivités

5.2 Les outils

L'annexe 1 donne une proposition de grilles d'entretien qui seront utilisées au cours des entretiens pour chacun des types d'acteurs aux niveaux national et local.

5.3 Déroulement

5.3.1 Phase préparatoire

La phase préparatoire des missions de terrain consistera en, d'une part, le choix des personnes à rencontrer et des projets à visiter en accord et avec l'appui de D0.2 et des attachés dans les différents pays et, d'autre part, en la prise de rendez-vous et l'organisation logistique.

5.3.2 Missions de terrain

D'une durée de deux semaines au total, leur déroulement se divisera en trois phases :

a) Les entretiens au niveau national :

Ils se répartiront en début de mission sur une période de 3 jours au maximum.

b) Les visites de terrain :

Sur une période de 10 jours au maximum, 3 projets en moyenne seront visités et leurs principaux acteurs rencontrés. Ces visites ne sont pas des visites d'évaluation (au sens classique) mais seront axées sur le bilan (points forts, points faibles, outils utilisés) des démarches mises en œuvre au regard des différents champs d'analyse retenus. Elles devront permettre d'alimenter la réflexion stratégique de la Coopération belge.

c) Les restitutions

Des restitutions, à partir d'un aide-mémoire succinct, seront conduites au niveau de chacun des projets visités. D'une demi-journée environ, elles auront pour objectif de débattre des analyses préliminaires et de les compléter. Les participants à ces restitutions seront : les équipes de projets, des représentants des autorités locales, des représentants des bénéficiaires... Pour les projets non financés par la Coopération belge, ces restitutions devront être animées dans le sens d'un débat sur les démarches utilisées afin d'augmenter la connaissance de la Coopération belge et non dans celui d'une évaluation critique (celle-ci n'étant pas demandée par les projets hôtes).

Une restitution d'une journée sera réalisée au niveau national, sur la base d'un aide mémoire succinct. Elle permettra de présenter les résultats de l'évaluation concernant les approches mises en œuvre pour ce qui est de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale et de débattre également des besoins d'appuis et des perspectives. Cette restitution doit permettre de débattre des avantages comparatifs de la Coopération belge, d'identifier les leçons à tirer des différentes interventions en cours et d'identifier les éléments pouvant être utiles à la définition de la stratégie belge. Les participants à ces restitutions seront les représentants de la Coopération belge, les responsables de projets et programmes rencontrés, des élus (éventuellement représentés par des membres de leurs associations nationales) et les partenaires de la Coopération belge sur la thématique (autorités nationales et autres intervenants d'appui).

5.3.3 Les rapports

Des rapports de mission par pays seront élaborés sur la base d'une grille de rédaction discutée pendant la phase préparatoire. Ils devront synthétiser les constats et analyses réalisés ainsi que les propositions et perspectives débattues.

Une synthèse des résultats des différentes missions contenant les principaux constats et leçons à tirer et des propositions sera élaborée et remise aux membres du Comité de pilotage.

5.3.4 La présentation au Comité de Pilotage

Une journée de travail avec le Comité de pilotage permettra :

- ✓ De valider, compléter la synthèse réalisée et de débattre de ces résultats, en particulier au regard des décisions conceptuelles et méthodologiques prises en fin d'Etape 1
- ✓ D'enrichir l'ébauche de cadre conceptuel réalisée en Etape 1
- ✓ De définir précisément les différentes phases de l'Etape 3.

5.4 Les experts : des expertises « croisées »

L'Etape 1 de l'étude a montré tout l'intérêt d'associer des experts ayant l'expérience de contextes de décentralisation et de gouvernance locale différents et la connaissance de concepts et de modèles diversifiés. Ces regards croisés ont permis d'enrichir les analyses et débats.

Il a été retenu par le Comité de Pilotage de poursuivre ce type d'analyse au cours de l'Etape 2 de l'étude.

Ainsi, comme indiqué dans l'offre technique du consortium, il est prévu une association entre experts européens de l'IRAM et de IIED et d'experts africains de AICDD (Afrique Australe) et CEPIA (Afrique de l'Ouest) mais pour deux pays, il est proposé qu'un expert francophone de AICDD puisse réaliser la mission en Afrique de l'Ouest et qu'un expert de CEPIA puisse réaliser une mission en Afrique centrale.

Le montage par pays serait ainsi le suivant :

Mali : IIED ou IRAM et AICDD

Burundi : IRAM et CEPIA

Ouganda : IIED et AICDD

Bénin : IRAM et CEPIA.

Par ailleurs, il est également proposé par le Comité de Pilotage et avec l'accord de la DGCD et sur son financement que les attachés d'Afrique de l'Ouest puissent accompagner des missions en Afrique Centrale et de l'Est et vice et versa pour respecter l'objectif d'apprentissage de cette étude.

Enfin, des éléments d'analyse pourront être fournis par AICDD sur des outils de participation intéressants en Afrique du Sud pour approfondir la réflexion sur ces outils.

5.5 Le chronogramme

Il est proposé que les missions de terrain se déroulent durant les mois de janvier et février 2006 et que la phase préparatoire se déroule durant le mois de décembre 2005.

Ce décalage par rapport au chronogramme initial se justifie par :

D'une part la tenue d'évènements importants dans certains pays durant le mois de décembre : par exemple le sommet France-Afrique qui se déroule cette année au Mali et qui va largement mobiliser les institutions maliennes mais aussi celles de la sous-région.

D'autre part la proximité des fêtes de fin d'année qui amène de nombreux départs en congés (absence de nombreux interlocuteurs) et des difficultés à trouver des vols aériens accessibles (fort renchérissement des prix et rareté des places).

Par ailleurs, la nécessité d'une phase préparatoire qui doit permettre d'organiser la logistique et les programmes et qui s'avère d'autant plus importante que l'expertise croisée et la participation des attachés ont été retenues.

Enfin la disponibilité des experts concernés qui sont mobilisés au mois de décembre sur des travaux qu'ils ont dû reporter à cause de la préparation du séminaire qui a dû être effectuée sur une période plus courte que celle initialement prévue³⁶.

Pour ces différentes raisons, le Comité de pilotage a accepté que les documents finaux de l'ensemble de l'étude soit remis fin mars 2006, et non fin février comme initialement prévu, pour permettre une réalisation des travaux dans les meilleures conditions.

³⁶ La date du séminaire a été maintenue aux 25 et 26 octobre tel que prévu dans les termes de référence alors que l'étude a commencé 3 semaines après la période indiqué dans les mêmes TDR.

ANNEXE 1 : PROPOSITION DE GRILLES D'ENTRETIEN PAR TYPE D'ACTEURS :

- **Les autorités nationales**

- Objectifs de la réforme de décentralisation
- Rôles des CL aux différents niveaux
- Modalités et avancement du transfert des compétences : lesquels et comment ?
Relation avec les services de l'Etat
- Modalités et niveaux de transfert des ressources
- Place des acteurs de la société civile dans la prise de décision dans les CL
- Modalités de « rendu compte » des représentants des collectivités aux citoyens
- Modalités de contrôle de l'Etat
- Niveau d'autonomie financière et de décision des collectivités
- Capacités à lever les impôts : types et modalités aux différents niveaux
- Relations avec les chefferies traditionnelles
- Modalités prévues de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la réforme
- Principales difficultés de la mise en œuvre de la réforme
- Besoins d'appui des services de l'Etat, des collectivités, des autres acteurs
- Attentes vis à vis des intervenants d'appui
- Evolutions prévues

- **Les stratégies des intervenants d'appui**

- Définition du concept d'appui à la décentralisation et de celui d'appui à la gouvernance locale (ou au développement local ?)
- Quels problèmes, difficultés veulent-ils résoudre ?
- Niveaux d'intervention : appui à l'état central, aux collectivités en direct, aux acteurs de la société civile
- Orientations en termes d'activités et de financement
- Existence ou pas d'instruments techniques et financiers spécifiques
- Relation de cet appui avec celui apporté aux politiques sectorielles

- Existence d'une coordination avec les autres bailleurs
- Participation ou pas à des groupes de travail entre pays partenaire et bailleurs sur le thème et principaux travaux
- Programmes et projets mis en œuvre
- Prise en compte de la lutte contre la pauvreté
- Prise en compte des relations entre les hommes et les femmes et des groupes minoritaires
- Prise en compte des problématiques de conflits ou post-conflit...

- **Projets et programmes y compris ceux de la Coopération belge**

- Niveau d'intervention
- Hypothèses de travail en relation avec les problématiques nationales ou régionales
- Types d'appuis apportés
- Publics cibles
- Modalités d'intervention
- Outils et méthodes utilisées
- Atouts
- Difficultés rencontrées
- Existence d'un système de suivi-évaluation
- Prise en compte de la lutte contre la pauvreté, évaluation de l'impact du projet sur les communautés défavorisées
- Prise en compte des relations entre les hommes et les femmes et des minorités

- **Les collectivités locales**

- Caractéristiques de la collectivité : niveau géographique, taille, population, ressources humaines et financière, compétences exercées
- Principales difficultés affrontées
- Relations avec la société civile et les chefferies traditionnelles
- Prise en compte des minorités sociales et économiques
- Relations avec les services de l'Etat, rôles des services techniques
- Outils utilisés pour la planification locale, la gestion budgétaire, la concertation

- Perception des appuis apportés
- Attente vis à vis des intervenants d'appui
- **Les associations de la société civile /villages /communautés**
 - Type d'organisations, membres
 - Participation aux décisions de la collectivité
 - Services reçus de la collectivité
 - Attente vis à vis des collectivités
 - Principales difficultés rencontrées
 - Perception des atouts et limites de la décentralisation et de la gouvernance exercée localement
 - Perception de l'impact sur leurs conditions de vie, en particulier des plus pauvres.
 - Perception des appuis apportés
 - Attente vis à vis des intervenants d'appui

Annexe 3 - Personnes rencontrées durant les missions de terrain

3.1. MISSION BENIN

En Belgique:

Dirk GLAS, PROTOS

Anne-Marie LAMBERT, DGCD, Service Evaluation

Stef LAMBRECHT, PROTOS

Jean-Yves STANDAERT, DGCD, Fonds Belge de Survie

A Cotonou:

Chabi Toko BAROGWI, Directeur, DGAT

Florent DESNOYER, Représentant-Résident de PROTOS

Tamon Boko GOUNOU, Assistant Technique, PRODECOM

Georges HOUSSOU, Conseiller Technique, MISD

Amagoïn KEITA, Directeur National de SNV

Biram Owens NDIAYE, Directeur des Opérations – Conseiller Régional, PDM

Catherine PRAVIN, Conseiller en Développement, Union européenne

Jeanine SIMBIZI, Représentante Résidente de la CTB

Simon Narcisse TOMETY, Consultant Indépendant, Décentralisation et Développement Institutionnel

Karl VANDEPITTE, Attaché Assistant de la Coopération Belge

Dans le cadre de la visite au projet HAADI Sud, Départements Mono et Couffo:

Paul Kouassi AKAKPO, Maire de la Commune de Dogbo et 2ème Vice-Président de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)

Koffi Gustave AMETONOU, Secrétaire Général, Commune de Dogbo

Cécile D. AZONHTODE AHOYO, Hydraulicien HAADI Sud, PROTOS

Dominique BALLO, Chef Service Technique de la Mairie de Dogbo

Akim DJITRINOU C., ONG REPFED, Commune de Lalo

Raoul A. HOUSSOU, Maire de la Commune de Lokossa

Maurice MAHOUDJRO, ONG AVPN, Commune de Dogbo

Moussili RADJI, ONG AVPN, Commune de Dogbo

Naboua SOSSOU, Assistant du Préfet des Départements du Mono-Couffo, Préfecture de Lokossa

Seydon TRAORE, ONG AVPN, Commune de Dogbo

Peter VAN DER JAGT, Chef Antenne Mono-Couffo, PROTOS

Membres (12) du Comité de Gestion Eau potable et Assainissement, village Kévihoué

Dans le cadre de la visite au projet PDL Collines, Département des Collines:

Justin ADIDO, Maire, Commune de Bantè

Amoussou AYENA, Chef Service Hydraulique, Département des Collines

Denis AYENA, Coordonnateur du projet PDL Collines

Fortuné COCO, Service Hydraulique, Département des Collines

Nicolas DASSI, Service Hydraulique, Département des Collines

Elie GANDJIDO, Chef Service Développement et Communication, Mairie de Bantè

Frédéric HAUTCOEUR, Responsable Décentralisation et Développement Local, Groupe CIDR

Marius IDOHO, Secrétaire Général, Mairie de Bantè

François LAOUROU, Président du Comité de Territoire, Commune de Bantè

Jean-Louis LAVALADE, Assistant Technique ANTEAS, programme PADEAR/AFD-Les Collines

Roi de Bantè

Justin TCHANIOA, Animateur de Terroir, Commune de Bantè

Omer THOMAS, Chef de Projet PDL Collines

Laurent WAGOSSI, Direction Hydraulique, Cotonou

Dans le cadre de la visite au projet ADECOI, Département de Borgou

Juste AMOUZOU, C/SAF, Mairie de Tchaourou

El-hado BACHABI, Chef Service Technique, Mairie de Tchaourou

Antonin DEGAN, Receveur-Percepteur, Commune de Tchaourou

Thomas EDIKOU, Chef Conseil Arrondissement de Alafiarou, Commune de Tchaourou

Moussa GARADIMA, Spécialiste en Microfinance, ADECOI

N'Gobibio GOUNOU, RAI/Tchaourou

Zakari ISSA, TSIEC, Représentant RCDA

Nicole OPOSSI, Resp. Centre Promotion Sociale, Commune de Tchaourou

Sarré OUOROU, Secrétaire Général, Commune de N'Dali

G.C. Bio TAMOU, Maire de la Commune de N'Dali

Robert Z. TOSSOU, Coordonnateur du projet ADECOI

Orou Kinnou TROUKASSA, Receveur-Percepteur, Commune de N'Dali

Saïdou YACOUBOU, Resp. Centre Promotion Sociale, Commune de N'Dali

3.2. MISSION AU BURUNDI

Personnes rencontrés	Fonction	Structure
Bruxelles		
Patrick SIMONS	Responsable Burundi	DGCD – Service Afrique Centrale
Edwin HENDRICKS	Conseiller géographique – Desk Afrique Centrale, de l’Est et du Sud	CTB
Bujumbura		
Anton BROECKE	Ministre Conseiller Chargé de la de Coopération au Développement	Ambassade de Belgique
Luc RISH	Attaché de Coopération au Développement	Ambassade de Belgique
Yves NINDORERA	Responsable des opérations ONG	Ambassade de Belgique
Yves COUVREUR	Représentant Résident	CTB
Séraphine NTAHONICAYE	Chargée de Programme	CTB
Alain LE CAVORZIN	Chef de Projet	Projet Appui au développement de la municipalité de Bujumbura
Jan VANKHEUKELOM	SSR/DDR Officer	Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB)
Sylvie NICOLE	Expertise Politique – Section Economie et société	Délégation de L’Union européenne
Sue HOGWOOD	Représentant	DFID
Pamphile KANTABAZE	Chargé principale des opérations – Région Afrique	Banque Mondiale
Pie NJINGINYA	Expert national en planification	Programme Gouvernance PNUD
Tchagnaou ESSOTINA	VNU	Programme Gouvernance PNUD
Spès-Caritas NDAYISHMIYE	Expert national en conception des modules et maintenance des logiciels	Programme Gouvernance PNUD
Tharcienne RUBANDANA	Expert national en gestion des banques de données et formation	Programme Gouvernance PNUD
Edonias NYONGABO	Expert national en décentralisation et Gouvernance locale	Programme Gouvernance PNUD
Félix L Yé	Conseiller technique Principal	Programme d’Appui à la Bonne Gouvernance PNUD

Personnes rencontrés	Fonction	Structure
Edouard Tapatondele ZAMBITE	Conseiller Technique Principal	Programme d'Appui à la Planification Locale et au Renforcement des Capacités des Communautés
Angelo BONFIGLIONI	Chargé de Programme	FENI
Hamidou ONGOIBA	Chargé de mission	FENU
Jean KABCHIZI	Expert Gouvernance démocratique	PNUD
Christine NTAMAGIRO	Expert Gouvernance économique	PNUD
Léon NIMBONA	Secrétaire permanent	Secrétariat permanent de suivi des réformes économiques et sociales
Térence MBONABUCA	Directeur Général de l'Administration du Territoire	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
Jean- Polydor NDAYIRORE	Chef de Cabinet	Première Vice-Présidence de la République
Capitoline SABUGOGA	Chef de Cabinet	Ministère de la Bonne Gouvernance, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale
Venant BASHIRAHISHIZE	Directeur Général de la Planification et de la Prospective	Ministère de la Planification au Développement et de la Reconstruction
Gérard MURINGA	Directeur Général des Programmes de Développement et reconstruction	Ministère de la Planification au Développement et de la Reconstruction
Louis-Marie NINDORERA	Directeur	Global Rights
Félix NAHIMANA	Conseiller du Ministre	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
Anaclée NZIRIKWA	Conseiller du Ministre	Ministère de l'Aménagement du territoire
Véronique PARQUE	Consultante	
Province de Muyinga		
	Madame l'Administrateur Communal	Commune de Butihinda
	21 Conseillers collinaires	Commune de Butihinda
	Madame l'Administrateur Communal	Commune de Muyinga
	Monsieur le Conseiller administratif	Commune de Muyinga
	5 Conseillers Collinaires	Commune de Muyinga
Province de Ngozi		
	3 membres + animateurs	UCODE – Commune de Gashikanwa
	6 membres des Comités de Développement communautaire	Commune de GASHIKANWA

Personnes rencontrés	Fonction	Structure
Elise	Chargée de programme	Louvain Développement
Isaac GERFWANSI Etienne BARINAKANDI Jérôme NDARAVHEKEYE	Comité de quartier	Quartier Gabira – Commune de Ngozi
Geneviève NTAWIHA	Administrateur communal	Commune Murouta – Province de Kayanza (en formation à Ngozi)
Province de Bubanza		
Gervais UGENDANGENZWA	Conseiller socio-culturel	Province de Bubanza
M. CLEOPHAS	Administrateur Communal	Commune de Mpamba
	Comptable communal	Commune de Mpamba
Jean-Marie VIANNEY Innocent MURAMBA	Président Membre	Association TUGUI ZUMWIMBU

3.3. MISSION AU MALI

Personnes rencontrées à Bamako et en Europe

Personnes rencontrées	Fonction	Structures
Ibrahima SYLLA M. HAÏDARA	Conseiller technique décentralisation Conseiller chargé programmes de développement	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
Adama SISSOUMA Oumou BAGAYOKO	Directeur	Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT)
Kalifa DIAKITE	Conseiller technique	Commissariat au Développement Institutionnel
N'Ti BAGAYOKO	Secrétaire général	Haut Conseil des Collectivités Locales (HCCT)
Abdel Kader SIDIBE	Président	Association des Municipalités du Mali (AMM)
Cheik Mohamed SAMAKE	Directeur	Cellule de Coordination Nationale (CCN)
Amadou KONE	Directeur général adjoint	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Locales (ANICT)
Ousmane SY	Directeur	CEPIA
Modibo KEITA	Directeur	CEK Kala Saba
Djourné SYLLA	Chargé de programme FENU	PNUD
Abdel Kader DICKO	Chargé de programme gouvernance et décentralisation	Coopération Suisse
Solo DIARRA	Chargé décentralisation	SNV
Geza STRAMMER	Responsable décentralisation	Union européenne
Lucien HUMBERT	Chargé de mission	Agence Française de Développement (AFD) au Mali
Serge PONS	Consultant	ARP Développement
Marc ZIEGLER	Consultant	
Jean-Louis MARGERIE	Assistant technique	DNCT et AMM
Vincent CARBONNEAU	Directeur Programme Gouvernance Partagée	CARE
Paul VAN IMPE	Représentant Résident	Coopération Technique Belge
Jean-Pierre NOTERMAN	Attaché de Coopération au Développement	Fonds belge de Survie
Alain FELIX	Chargé de mission	Agence Française de Développement (AFD) en France

Personnes rencontrées en régions au Mali

Personnes rencontrées	Fonction	Structure
Idrissa Moussa DIALLO M. TEDDY M. COMBLAVIE Saada TRAORE	Chef de projet VNU VNU Représentant DNCT	Programme d'appui aux communes rurales de Mopti (FENU)
Moussa SISSOKO	Directeur régional	Direction régionale de la conservation de la nature de Mopti
Shérif Hamidou BA	Directeur régional	Direction régionale de la planification, statistique et information, aménagement et population de Mopti
	Directrice régionale	Direction régionale de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille de Mopti
Gouvernorat région Mopti	Directeur de cabinet	M. BOUARE
Adama KOUYATE	Trésor	Trésorier payeur général
Hamadoun KAREMBE Ilidia DIALLO Sidi KAREMBE Salifou SAMAKE Nouhoun GUINDO	Maire 2 ^{ème} adjoint 3 ^{ème} adjoint Secrétaire général Personne ressource	Commune de Pignari-Bana (région de Mopti)
Malik CAMARA M. SISSOKO	1 ^{er} adjoint 2 ^{ème} adjoint 3 ^{ème} adjoint Secrétaire général	Commune de Fakala (région de Mopti)
Soumaïla KONATE Bacary BOÏTE Soumana BOÏTE Hamidou KONATE Hamadoun B. DIALLO Lanseni SEYTI	Maire 1 ^{er} adjoint 2 ^{ème} adjoint 3 ^{ème} adjoint Secrétaire général Régisseur de recette	Commune de Madiama (région de Mopti)
Mahamadou SIDIBE Sana TOURO	Directeur Conseiller	Centre de Conseil Communal de Djenné (région de Mopti)
Mme TAMBOURA Ma KEITA Lansana DOUMBIA	Présidente du Conseil de cercle Secrétaire général	Conseil de cercle de Koulikoro
Bamba TOGOLA	Président de l'Assemblée régionale	Assemblée régionale de Koulikoro
M. CAMARA E. VERCAUTEREN	Directeur Assistant technique	Projet d'appui à la Décentralisation - Koulikoro (CTB)

3.4. MISSION EN OUGANDA

Name	Title
Baguma Raphael	C/M
Bimenya	Sub-county Chief
Misaki Mutoro	Parish Chief
Lucy Magogo	Councillor and Chair of the Women's sub-committee
E. Muleasa	Planner at sub-county
Duna	Councillor
Elija Kabarole	Assistant CAO
Masereka Simon	Assistant Engineer
Balma Bosw	Sub-county Chief
Muhindo Eircoma	Secretary Social Services
Baluku Enoch	Speaker
Kahyana Joseph	Secretary Finance
Kule Wielely	Parish Chief
Mbette Dan	Parish Chief
Komukyeya Grace	Secretary
Ndyoka Asanario	
Muhindo Simon	Prison Warden
Kalyatha Selevest	Chairperson
Sininge Zelmon	Councillor
Kabugteyva M. Sarapio	Parish Chief
Muhindo Mary	Parish Chief
Timbigamba Kate	Parish Chief
Masika Janerose	Community Representative
Bwambale Boniface	AFDO/Planner
Masereka Tadeo	Secretary for Defence LGIII
Masereka Simon	Assistant District Engineer
Baluku Deo	Secretary LGI
Mulimdo Youtasani	Parish Chief
Kahindo Eziwa	Parish Chief
Giles Kahika	Chief Administration Officer
Elijah Kabarole	Assistant Chief Administration Officer
Mugisa Pehice Charles	District Planner
Majereka Alex	Statistician
Thawite B. John	District Information Officer
Munyazikwiye N. Theresa	District Agricultural Officer
Kateemba Douglas	District Education Officer
Jan van Droogenbroeck	Technical Advisor
Magambo Serapio	Coordinator KADDE-NET
Kisembo J. Baptist	Ceres Institute of Organic farming
Patrick Insingoma Mwesigira	CAO
John Byakagaba	District Planner & Coordinator of IFAD project
Scola Bwali	District NAADS Coordinator
John Bernard Winyi	Senior Accountant
Charles Kajura	Assistant District Production Coordinator
Asiimwe Edward	Lands Officer
Ngambeki Jotham	Clerk to Council
Musinguzi Harriet	Information Officer
Rionga Joseph	Assistant District medical Officer

Name	Title
Avu Elly Biliky	Senior Economist
Majara Leonard	Assistant Chief Administration Officer
Mugisa Sam	Population Officer
Sarah Kabasomi	Principal Personnel Officer
Resty Tibigamba	Standing in District Education Officer
Obara Geoffrey	District Engineer
Fabius Ndozerereho	Community Development Officer
George Tinkamanyire	District Chairman
Francis Musiimo	Statistician
Richard Kirungi	Statistician
Annet Nanzala	Senior Finance Officer (Budget)
Nsamba Yolamu	Principal Private Secretary to King of Bunyoro-Kitara
Maxwell David Kaboyo	Mayor
Ibrahim Ndebo	a/Town Clerk
Sibanza Tembo	Senior Law Enforcement Officer
Charles Kiduni	a/Education Officer
Geoffrey Huya	Town Physical Planner
	Sub-county Chief
	Community Development Assistant
Bernard Nuwamanya	Agricultural Extension Officer/ NAADS Coordinator
Jackson Timasimire	Kiryangobe Parish Chief
11 PDC members	Kiryangobe PDC
	Secretary of sub-county council
	Sub-accountant
Kiiza Emmanuel	HOCADEO, Program Manager
Isingoma Robert	HOCADEO, Accounts Officer
Sylvia Namara	HOCADEO, Assistant Program Manager
Byenkya Edward	HOCADEO, OP Coordinator
Beatrice Rinconyanga	HOCADEO, NEP Coordinator
Kagon Daniel	HOCADEO, Extension Officer
Isoke Robert	Catholic Workers Movement, Executive Secretary
Kabateraine Caltese	M/Director
Ivan Sabith	World Vision, HIV/Aids Facilitator
Irumba Abraham	Abazuwa Construction Co., M/Director
Anne Messimia	Hospice Africa Uganda, Acting CEO
Betty Kapingwa	Little Hospice House, Health Service Coordinator
Jerith Birakurataki	Little Hospice Hoima, Trainer
Rev. Mike Kaahwa	Bunyoro Kitaa Diocese, Planning Officer
Yolamu Nzamba	Bunyoro Kingdom, Secretary to the King
Buhamba Adult Literacy Class – circa 10 women and the class instructor	
Abamu Women's Group – 9 members including 2 men members	
Ihanga Rukanga Development Foundation	
Donors	
Uwe Bergmeier	European Union, Program Officer Governance and Civil Society
Etienne Kaisin	Belgian Technical Cooperation Resident Representative

Name	Title
Marc Denys & Kathelyne Craenen	Royal Belgian Embassy, Development Cooperation, Attaché
Jens-Peter Kamanga Dyrbak	DANIDA, Decentralisation Advisory Office, Senior Decentralisation Advisor
Charles Drazu	Royal Dutch Embassy, Local Governance Advisor
James Rwabeire-Baira	IFAD, Country Liaison Officer
Pontian Muhwezi	Development Cooperation Ireland
Francis Luwangura	USAID
Government	
	PS of MoLG
Simon Aluma	Ag. Secretary General, ULGA
Liz Nkongi	ULGA
Paul Kasule	PMU, LGDP
Francis Byekwaso	NAADS
NGOs	
Charles Magala	SNV, Management Advisor, West Nile Portfolio
Francis Byekwaso	National Agricultural Advisory Services (NAADS) Secretariat, Planning, Monitoring & Evaluation Manager
Liz Nkongi	Uganda Local Government Association (ULGA), Communication Officer
Benjamin Kumumanya	Ministry of Local Government, Donor Coordination Officer

Annexe 4 - Aides mémoires des missions de terrain

4.1. AIDE MEMOIRE BENIN

I - LE RÔLE DE L'ETAT ET DE SES SERVICES

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Le rôle de l'Etat et de ses services déconcentrés est défini et précisé par un certain nombre de textes législatifs et réglementaires :

- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin dont l'article 14 dispose que « dans les conditions fixées par la loi, le préfet exerce **la tutelle** des collectivités territoriales et **le contrôle de la légalité** de leurs actes » ;
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation de la commune définit **les fonctions de la tutelle** :
 - *d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat (art. 141) ;*
 - *de contrôle de légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune (art. 141)*
 - *de contrôle de la diffusion et de l'exécution des lois et règlements par le maire (Art. 68)*
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation de la commune poursuit en son article 108 :
 - la commune, *dans le cadre de l'exercice de ses compétences, en conformité avec les stratégies, les orientations et les normes nationales*, peut, en cas de besoin, solliciter **le concours des services techniques de l'Etat** ;
 - la commune peut **déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter, ou passer contrat** avec les services de l'Etat.
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en son article 46 confie **la comptabilité et l'un appui conseil dans le domaine finances locales** à un agent de l'Etat, comptable du trésor ;
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin confie **le contrôle budgétaire et celui de l'exécution du budget** au préfet avec le concours des représentants du ministère chargé des Finances dans le département (art. 28 (délai d'adoption), 31(équilibre), 32 (dépenses obligatoires) et 53 (compte administratif)) ;
- L'utilisation des services des impôts pour **l'établissement des rôles et le recouvrement des impôts locaux** ;

ETAT D'AVANCEMENT

- **Une présence de certains services déconcentrés auprès des communes** : promotion sociale, éducation, promotion agricole, recette - perception, environnement, santé. Il s'agit des services déconcentrés auprès des sous-préfectures, et qui constituaient le conseil consultatif ;
 - cependant tous ces services ne sont présents dans toutes les communes ;
 - les communes n'ont pas de vision, ni de stratégie pour utiliser ces services présents sur leur territoire malgré une grande volonté et une grande disponibilité des agents rencontrés ;
 - une forte interrogation des services déconcentrés sur leur place et leur rôle auprès des communes
- **Une absence de services déconcentrés essentiels au niveau des communes** comme l'hydraulique et l'assainissement, l'urbanisme et l'habitat, ou les impôts.
- **L'existence 12 départements pour 6 préfets** : difficulté de nomination des 6 autres préfets en raison des rivalités entre certaines localités pour abriter le chef lieu du département, défini comme un lieu un « pôle de développement ». L'Etat semble privilégier la concertation aux décisions d'autorité.
- **Une timide collaboration entre les services déconcentrés et les communes** suscitée et tirée par les projets de développement local qui veulent s'inscrire dans le cadre institutionnel de la décentralisation ;
- **Des services déconcentrés un peu mal préparés à la décentralisation** en termes d'effectifs (insuffisance de personnel qualifié dans les domaines d'intervention des communes), de moyens de travail, de maîtrise de leur nouvel environnement juridique et institutionnel, de mécanismes de collaboration, ou tout simplement de leur nouveau statut (la préfecture n'a plus d'autonomie financière avec la décentralisation, art. 5 de la loi portant organisation territoriale) ;
- **Un contrôle de tutelle très lourd (contrôle de légalité a priori) et portant sur les actes les plus importants des collectivités locales** (art. 144 de la loi portant organisation de l'administration territoriale);
- **Les projets visités appuient le renforcement des capacités des services techniques** (exemple : ADECOI) et leur attribue une place dans les organes de concertation et de participation mis en place ;

ENJEUX / DEFIS

- Parfaire le phasage territorial entre la déconcentration et la décentralisation :

- l'affectation d'agents dans les postes vacants dans les différents services qui constituaient le conseil consultatif auprès des sous-préfets, et qui sont aujourd'hui auprès des communes ;
 - compléter les services constitutifs de l'ancien conseil consultatif dans les communes où une absence est constatée ;
 - déterminer les chefs lieux des 6 départements litigieux ;
 - nommer et affecter les préfets des 6 départements litigieux ;
 - étudier la possibilité d'une déconcentration des services des impôts au niveau communal ;
- Préparer les services de l'Etat dans le département à une prise en charge effective et continue de leurs missions
- doter les préfetures et les services déconcentrés de personnel suffisant et qualifié ;
 - améliorer les moyens de travail et de communication des préfetures et des services déconcentrés pour l'exercice normal de leurs missions ;
 - sensibiliser, voire conscientiser, et former les agents de l'Etat dans les départements à la décentralisation, au développement local, et à leur interaction avec les communes ;
- Définir des mécanismes et des cadres de collaboration entre les services de l'Etat dans le département et les communes en dehors de toutes contingences liées aux projets

PISTES DE REFLEXION

- Capitalisation de diverses expériences d'organisation et de fonctionnement des services centraux et déconcentrés de l'Etat dans un contexte de décentralisation (en Afrique et ailleurs) ;
- Sur la base de cette capitalisation, définir un schéma de déploiement territorial, d'organisation et de fonctionnement adapté au contexte et aux réalités du Bénin ;
- Appuyer la mise en œuvre de ce schéma (équipements, formation etc.)

II – LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET SES MOYENS D'EXPRESSION

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

- Loi portant organisation de l'administration territoriale :
 - L'art. 16 institue au niveau du département un **Conseil Départemental de Concertation et de Coordination** ;
 - L'art 17 prévoit, au côté du préfet, des maires et de leurs adjoints, la participation des représentants des producteurs, de la Chambre Consulaires et de la fédération des parents d'élèves ;
 - Art. 20, ce conseil est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes, et sur leur mise en cohérence avec les programmes nationaux. Il délibère dans 5 domaines énumérés par la loi ;
 - Le titre III consacre des unités administratives locales que sont l'arrondissement et le quartier ou le village
- Loi portant organisation de la commune :
 - L'art. 2 pose **le principe de la participation et de l'expression citoyennes** : la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques ;
 - Le titre IV consacre **des organes infra communaux** :

Le conseil d'arrondissement composé des chefs de quartier de ville et/ou de village (art.128). Il se prononce sur toutes les affaires concernant l'arrondissement, donne son avis quand il est requis, et fait des propositions relatives au développement, et à la bonne administration de l'arrondissement (art. 131).

Le conseil de village ou de quartier de ville qui est un organe consultatif composé des représentants du village ou du quartier de ville (art. 134). Il se réunit au moins tous les deux mois en un lieu public (art. 137). Le conseil se prononce sur les affaires qui concernent le village, donc son avis quand il est requis et fait des propositions relatives à la bonne administration du village ou du quartier (art. 138). Il peut même adresser des questions écrites au conseil d'arrondissement. Le conseil communal peut en être informé, et délibérer à ce sujet (art. 139)

- Le décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal reconnaît aux populations de la commune, directement ou par le biais de

leurs organisations, **le droit d'adresser des pétitions au conseil communal** (article 64). Ces pétitions sont affectées à la commission permanente compétente pour examen et rapport au conseil. La décision du conseil est notifiée aux pétitionnaires puis publiée.

ETAT D'AVANCEMENT

- l'élaboration des PDC à partir d'une approche participative plus ou moins respectée ; (tous les projets visités ont mis en place des cadres de participation dans le cadre de la réalisation de leurs actions)
- l'élection des conseils de quartier de ville ou de village n'a pas été organisée à ce jour. En conséquence les chefs de quartier de ville et les chefs de village préexistent à la décentralisation, ou en tout cas ne sont pas désignés conformément aux règles qu'elle a définies ;
- les conseils d'arrondissement, de ce fait, ne correspondent pas davantage au profil que la décentralisation leur attribue ;
- la loi ne définit pas, au-delà de l'élection du conseil de quartier, le droit et les modes de participation des populations, organisées ou non, lors des « délibérations » dudit conseil. Elle ne définit pas non plus les modes d'interaction ou de saisine entre les populations et le conseil en dehors des réunions publiques ;
- les conseils de quartier de ville ou de village cohabitent avec les comités villageois souvent mis en place par les projets de développement local ;
- la composition des CDCC fait que la participation est assez restreinte.

ENJEUX / DEFIS

- Organiser les élections des conseils de village et de quartier de ville, et constituer les conseils d'arrondissement sur cette nouvelle base ;
- Définir les modalités concrètes et les droits de participation des citoyens et de leurs associations aux « délibérations » du conseil de village ou de quartier de ville ;
- Inscrire toutes les dynamiques de participation communautaire dans le cadre du conseil de quartier de ville ou de village, ou à défaut, faire de ce conseil l'organe de supervision et de coordination de tous les comités villageois constitués à l'occasion de l'exécution des projets de développement

PISTES DE REFLEXION

- Appuyer la mise en pratique des principes de la démocratie à la base dans tous les aspects (planification participative, fonctionnement des conseils)

III – L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFERENTS TYPES DE POUVOIRS LOCAUX

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

- La Constitution proclame le caractère laïc et républicain de l'Etat au Bénin. En conséquence, dans l'organisation et dans le fonctionnement de l'Etat, les lois et règlements de la République ne prévoient ni une place, ni un rôle à la chefferie traditionnelle ;
- Les textes de loi de décentralisation s'inscrivent dans la ligne de la Constitution malgré le fait que les nouvelles autorités locales élues trouvent sur leur territoire ;

ETAT D'AVANCEMENT

- des pouvoirs traditionnels toujours présents, à l'autorité et à l'influence variables selon les localités ;
- une frustration et une amertume du fait que les textes et le système de décentralisation ignorent les chefs traditionnels alors qu'ils sont convaincus qu'ils peuvent beaucoup apporter à la bonne gouvernance locale;
- des cas de collaboration entre le pouvoir traditionnel et le pouvoir municipal, en fonction de la personnalité et de la volonté du roi et du maire, et sur la base de l'esprit de la décentralisation ;
- une consultation des pouvoirs traditionnels pour la réalisation et le succès de certains projets de territoire (charte de territoire) ;
- déphasage entre les dynamiques réelles et les dynamiques institutionnelles ;
- des cas de conflit et des tentatives de contrôle du pouvoir traditionnel par les forces politiques qui peuvent déboucher sur des violences, et le blocage de l'institution municipale (Commune de Péréré) ;
- une demande de plus de considération de la part du pouvoir traditionnel dans le cadre de relation de collaboration pour le développement des territoires et des communautés.

ENJEUX / DEFIS

- préserver les traditions et les cultures en prenant en compte les pouvoirs traditionnels dans la formulation des politiques et dans les stratégies de développement territorial ;
- construire une approche inclusive et des mécanismes d'une franche collaboration entre toutes les légitimités sur le territoire local.

PISTES DE REFLEXION

- Dans les interventions, tenir compte des spécificités locales y compris les pouvoirs traditionnels ;

IV – LA PRISE EN COMPTE DES DIFFERENTES COMPOSANTES DE LA SOCIETE ET DE LA DIVERSITE

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

- Pas de dispositions spécifiques ou de modalités particulières pour la prise en compte de la diversité d'organisation des communautés, de la diversité sociale ou de genre.

ETAT D'AVANCEMENT

- une faible utilisation des centres de promotion sociale présents auprès des communes ;
- tendance naturelle des communautés, des groupes sociaux et des associations à adresser des demandes à la mairie en tant que puissance publique de proximité ;
- prise en compte inhérente au système décentralisé même, dans la mesure où la commune est le premier échelon de la puissance publique où les citoyens organisés ou non se rendent directement pour discuter de leurs problèmes et de leurs projets. Il revient alors aux maires de prendre conscience de la nécessité de cette prise en compte eu égard aux objectifs de la décentralisation (femmes, jeunes, handicapés) ;
- des cas de faible conscience des mairies de la nécessité d'une prise en compte de la diversité et de certains groupes sociaux (refus d'octroi de terrain pour la construction d'un centre pour handicapé) ;
- difficultés à satisfaire les demandes des communautés et des groupes sociaux du fait du manque de moyens des communes ;
- les projets essaient de prendre en compte la diversité à travers l'approche participative de la planification locale.

ENJEUX / DEFIS

- accorder une attention particulière aux groupes spécifiques, défavorisés, vulnérables ou exclus dans l'optique d'un développement harmonieux de toute la population communale.

V – LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

- **La loi portant organisation des communes est muette sur le personnel des communes.** Elle ne traite que de la fonction de secrétaire général et de la nomination de celui-ci ; Ensuite elle parle de la possibilité des communes d'avoir leurs services techniques propres.
- Le décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général qui, en son article premier, annonce **l'élaboration et l'adoption d'une loi régissant la fonction publique territoriale.**

S'agissant des ressources

- La loi portant organisation de la commune pose le principe d'**un transfert aux communes des ressources nécessaires à l'exercice des compétences en matière d'enseignement primaire et maternel (art. 97), et en matière de santé et d'action sociale et culturelle (art. 100).**
- L'article 186 de la loi portant organisation de la commune définit **un mécanisme transitoire d'appui financier de démarrage de l'Etat aux collectivités locales** et pose que « pendant une période de 3 ans, à compter de la mise en place des organes des communes, l'Etat assure leur bon fonctionnement, en octroyant des subventions et des crédits spéciaux aux communes dont les ressources financières se révèlent insuffisantes pour l'équilibre de leur budget de fonctionnement ».

Ce **critère d'équilibre** est **déterminant** selon la loi dans la mesure où, « la commune qui, deux ans après la suppression de la subvention de l'Etat, n'est pas en mesure de disposer de ressources financières propres pour son fonctionnement, peut faire l'objet d'une fusion » (art. 187).

- La loi portant régime financier des communes crée **un Fonds de Solidarité Intercommunal** dans le but de contribuer au développement équilibré des territoires (article 56)
- Décret n° 2000-413 du 15 octobre 2001 fixe les modalités d'**avance de trésorerie aux communes**

ETAT D'AVANCEMENT

- En proclamant que toutes les circonscriptions urbaines et les sous-préfectures sont érigées en commune, **l'Etat a transféré les personnels de ses anciennes circonscriptions administratives (sous-préfectures) aux collectivités locales.** Les collectivités locales ont donc hérité du personnel de ces anciennes structures administratives (quel texte ?)

- difficultés : âge, qualification, nombre, adaptation du personnel
- effort de recrutement de cadres par la plupart des communes malgré les ressources limitées
- **Une absence notoire de vision et de stratégie pour une mobilisation des recettes locales, et pour une détermination du potentiel réel ;**
 - difficulté de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales ; faible apport des communes dans les services sociaux de base qui entraîne une réticence à payer les impôts ; l'état de la pauvreté des populations ; absence de proclamation du principe de transfert concomitant des compétences et des ressources ; (exemple : ADECOI va travailler en 2006 dans l'objectif de la mobilisation des ressources financières locales, PDL collines a recruté un consultant dans ce domaine)
- **Importants retards de paiements des créanciers** des communes dans le cadre de l'exécution des projets de développement local ;
 - ouverture de compte dans des institutions privées pour y loger les crédits d'investissements des projets
- **Trop forte dépendance des communes vis-à-vis des financements des bailleurs ;**
- Projet de création d'un **Fonds d'Appui aux Communes** (FADEC) pour recueillir l'ensemble des contributions des bailleurs de fonds ;
- Projet de création d'une **Taxe de Développement Local** qui devrait porter sur les principales activités économiques des communes (IDL : étude en cours pour déterminer l'assiette, le taux, les modes de recouvrement et les personnes qui seront impliquées)

ENJEUX / DEFIS

- Accroître le rendement de la fiscalité locale ;
- Mettre en place des stratégies et des mécanismes de recouvrement des recettes ;
- Développer une politique et une stratégie d'autonomisation financières des communes à la fin des projets ;
- Développer le civisme fiscal ;
- Doter les communes de services techniques et administratifs fonctionnels ;
- Doter les communes de personnels qualifiés et en nombre suffisant ;

PISTES DE REFLEXION

- Appuyer la mise en place des systèmes de recouvrement des recettes ;

- Soutenir l'économie locale (accroissement de la productivité)
- Mettre en avant les communes lors de la réalisation d'équipements ou de services de base ;
- Appuyer la mise en place de la fonction publique territoriale annoncée par la loi.

VI – LA TRANSPARENCE

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL (outre les dispositions relatives à la participation)

- Loi portant organisation des communes :
 - caractère public des séances des conseils municipaux (art. 30);
 - l'obligation faite aux communes d'afficher les relevés de décisions (art. 33);
 - le droit reconnu aux citoyens de consulter les procès verbaux et les comptes-rendus des délibérations (art. 34) ou encore d'en faire copie à leurs frais;

ETAT D'AVANCEMENT

- Une faible utilisation de ces possibilités légales par les populations
 - manque d'information sur ces possibilités ;
 - langue dans un milieu à majorité d'analphabètes ;
 - craintes d'une non-disponibilité des communes à coopérer ;
- Formation des communes aux procédures de passation des marchés publics, et une forte incitation à les respecter même dans les cas où le seuil légal n'est pas atteint ;
- Des cas d'appropriation privée de biens publics du fait d'un manque d'information sur la consistance et sur la gestion du patrimoine communal ;
- Les projets visités accompagnent les communes dans l'application correcte des procédures de la Maîtrise d'ouvrage entre autres dans l'objectif d'une transparence augmentée

ENJEUX / DEFIS

- Instituer des pouvoirs de contrôle sur toutes les activités et sur le patrimoine des communes ;
- Développer le devoir et des cadres pour chaque responsable de rendre compte de ses actions ;
- Rendre les règles de la décentralisation et l'information sur la gestion communale accessibles et compréhensibles à tous les citoyens

PISTES DE REFLEXION

- Appuyer les stratégies de lutte contre l'analphabétisme et l'ignorance des populations ;
- Appuyer les acteurs locaux par une formation et une information sur leur mission de contrôle (procédures, outils, cadres).

VII – ARTICULATION ENTRE APPROCHES SECTORIELLES ET COLLECTIVITES TERRITORIALES

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

- **Le Conseil Départemental de Concertation et de Concertation** qui, au terme de l'article 20 de la loi portant organisation de l'administration territoriale, est obligatoirement consulté sur la mise en cohérence des programmes de développement des communes avec les programmes nationaux ;
- **L'exercice de la tutelle** qui implique pour le préfet une fonction d'harmonisation des actions de la commune avec celles de l'Etat (art. 142 de la loi portant organisation de la commune);
- **Le recours par la commune à l'assistance des services déconcentrés** dans le cadre de l'exercice des compétences transférées (art. 108 de la loi portant organisation de la commune).

ETAT D'AVANCEMENT

- La prise en charge effective des compétences transférées par les services de l'Etat du fait du faible niveau de compétences des communes, et d'une réticence de ces services à abandonner leurs anciennes responsabilités ;
- Elaboration d'une stratégie de prise en charge progressive par la commune des compétences transférées ;
- Politiques sectorielles contradictoires avec les principes de la décentralisation (hydraulique : le cas de HAADI SUD) ;
- Manque de coordination entre les différents intervenants dans une commune, et dans l'ensemble du département ;
- Les collectivités locales ne prennent pas l'initiative de la coordination ;
- Les collectivités locales ont du mal à imposer leur plan de développement communal comme cadre de référence et de convergence de toutes les interventions au niveau de la commune souvent à cause des intervenants qui imposent leur stratégie d'intervention.

ENJEUX / DEFIS

- Inscrire les projets dans les dynamiques institutionnelles, notamment le PDC ;
- Permettre aux communes d'assurer effectivement la maîtrise d'ouvrage dans toutes les compétences transférées ;
- Assurer une coordination et une mise en cohérence des différents intervenants sur le territoire communal (responsabilité de la commune).

PISTES DE REFLEXION

- Prendre en compte la nécessité d'une harmonisation des stratégies nationales et des politiques locales ;

VIII – LE SUIVI ET L'ACCOMPAGNEMENT DES EVOLUTIONS

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

- La mission de décentralisation instituée par le décret n° 97-254 du 23 mai 1997 chargée de proposer au gouvernement toutes les mesures d'accompagnement de la décentralisation ;

ETAT D'AVANCEMENT

- La mission de décentralisation doit disparaître 3 ans après la mise en place des communes (2006) et céder la place à la Maison des collectivités locales ;
- Le décret n° 97-272 du 9 juin 1997 créant la MCL ne lui attribue pas de rôle spécifique au suivi et accompagnement du processus de décentralisation ;
- Au niveau local, ADECOI a mis en place d'un système d'auto évaluation de la performance des communes et d'un système de capitalisation des pratiques de bonne gouvernance).

ENJEUX / DEFIS

- Mettre en place des cadres et des mécanismes qui accompagnent en continue le processus, et qui permettent constamment de faire l'état des lieux de la décentralisation et de formuler des propositions aux fins de l'adapter au contexte et aux besoins de chaque moment.

PISTES DE REFLEXION

- Appuyer la mise en place et le fonctionnement d'une sorte d'observatoire pour le suivi ;
- Renforcer la MCL dans sa mission d'accompagnement des collectivités locales.

4.2. AIDE MEMOIRE MISSION BURUNDI




Service public fédéral
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Direction générale de la Coopération au Développement

Évaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »

Restitution Mission BURUNDI

Mission Burundi
29 janvier - 10 février 2006

1

Les objectifs de l'Étude

- ◆ De manière générale,
contribuer à orienter la politique de la Coopération belge pour une meilleure prise en compte des thématiques "décentralisation et gouvernance locale" dans les programmes indicatifs et dans la formulation des programmes,
- ◆ De manière spécifique,
contribuer à l'établissement d'un cadre stratégique politique et conceptuel en décentralisation et gouvernance locale pour la Coopération belge future, en particulier en Afrique.

- ◆ Étape 1 : Un "état de l'art" en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale de la Coopération belge et des autres acteurs et sa restitution/débat lors d'un séminaire
- ◆ Étape 2 : Une analyse de l'état d'avancement des décentralisations dans 4 pays (Burundi, Mali, Bénin, Ouganda) et des projets /programmes de la Coopération belge intervenant directement ou indirectement dans ces domaines et de ceux d'autres coopérations
- ◆ Étape 3 : Des propositions stratégiques à mettre en œuvre par la Coopération belge débattues lors d'un séminaire final

3



Déroulement de la mission au Burundi

- ◆ Entretiens à Bujumbura (Ministères de l'Intérieur, de la Bonne Gouvernance, de l'Aménagement du Territoire, du Plan, bailleurs de fonds, projets, ONG...)
- ◆ Rencontres à l'intérieur du pays (conseillers communaux, administrateurs communaux, conseillers collinaires, association locale, comptable communal, animateurs locaux, conseillers techniques de communes et d'un gouvernorat) dans les province de Muyinga, Ngozi, Bubanza
- ◆ Synthèse préliminaire et débat

4

● Rappel du contexte

- ◆ Une stabilité tout juste rétablie
- ◆ Un processus de reconstruction institutionnelle, politique et économique en cours
- ◆ Un gouvernement jeune, peu expérimenté sur certains aspects et ayant tout à gérer
- ◆ Une volonté politique d'établir des principes de bonne gouvernance au niveau national et local.
- ◆ Une grande précarité économique et sociale surtout en milieu rural
- ◆ Plusieurs années d'expérience de développement communautaire

5

● Le cadre de décentralisation

- ◆ 129 communes (dont 13 à Bujumbura)
- ◆ Une loi très récente (avril 2005) et peu connue
- ◆ Des élections très récentes également : juin (communale) et septembre 2005 (collines)
- ◆ Une loi communale, rédigée sans doute trop rapidement, qui a surtout été motivée par le respect des engagements de l'accord d'Arusha mais qui affirme l'autonomie des collectivités locales et permet de fixer les grandes lignes de leur fonctionnement
- ◆ Un pilotage institutionnel qui mérite encore d'être clarifié
- ◆ Une coordination des bailleurs de fonds qui reste à organiser

6

● Éléments de la loi communale

- ◆ 1 niveau de collectivité territoriale : la commune, « base du développement économique et social » et « chargée des intérêts locaux de la population »
- ◆ A l'intérieur de celle-ci, 2 niveaux d'administration et de représentation par élection au suffrage universel : la colline (conseil de collines, 5 membres /colline), la commune (conseil communal, 25 membres)
- ◆ Un organe consultatif pour le développement : le CDC
- ◆ Un président, un vice-président et un administrateur élus au sein du conseil

7

● Éléments de la loi (suite)

- ◆ Un administrateur communal, rémunéré par l'État, secrétaire du conseil communal qui gère la commune et ses services sous le contrôle du conseil
- ◆ Deux conseillers techniques également rémunérés par l'État
- ◆ Des dispositions qui prévoient le rendu-compte aux habitants : rapport de l'administrateur qui doit être rendu public, rencontre trimestrielle au niveau collinaire, rencontre semestrielle organisée par le CC ouverte aux conseils de collines et aux associations
- ◆ La mention d'une collaboration entre autorités traditionnelles (Bashingantahe) et élus

8

● Quelques constats sur la mise en œuvre

- ◆ Une compréhension très hétérogène de la notion d'autonomie des collectivités (concept très neuf dans le pays) par les administrateurs, les conseillers communaux et les gouverneurs
- ◆ Part non négligeable des élus communaux absents de la commune (entre 1/3 et 2/3 selon les communes visitées)
- ◆ Une connaissance très limitée de la loi communale au niveau collinaire en particulier
- ◆ Des rôles des différents niveaux et leurs relations interprétés de manières très différentes : ex : les élus collinaires sont parfois considérés comme des employés de la commune

9

● Quelques constats sur la mise en œuvre (suite)

- ◆ Des principes d'organisation et de gestion financières des collectivités faisant l'objet de beaucoup d'interprétations en particulier sur l'engagement et l'exécution des dépenses, la collecte et l'enregistrement des taxes
- ◆ Parfois des conflits entre chefs de collines et autres élus à cause de la rémunération du chef de colline
- ◆ Relations ambiguës entre président du conseil et administrateur, entre administrateur et conseil, entre administrateur et gouverneur
- ◆ Compréhension hétérogène du rôle et de la composition des CDC

10

● Quelques constats sur la mise en œuvre (suite)

Par ailleurs,

- ◆ administrateurs très occupés par la gestion des doléances et des conflits locaux (foncier, famille)
- ◆ communes pauvres : budget prévisionnel d'environ 8 € par habitants en moyenne dont plus des 2/3 consacrés au fonctionnement
- ◆ Et souvent endettées : retard de paiement des salaires, dettes diverses
- ◆ difficultés de trésorerie

11

- Mais malgré ces difficultés, une volonté de prise en main de la réforme au niveau local : tentative d'organisation, récolte de taxes, réunions, ...

« ça bouge !! »

12



Éléments d'analyse

- ◆ La réforme est jeune et mise en place hâtivement
- ◆ La loi est incomplète et parfois peu claire, voire contradictoire
- ◆ Aucune modalité d'exécution existe (décrets d'application)
- ◆ La compréhension au niveau national de ce type de réforme est hétérogène voire faible, et il n'existe pas de vision ni de stratégie de mise en oeuvre
- ◆ Les capacités nationales et locales sont faibles
- ◆ Il n'y a pas de moyen d'investissement communal

13



Éléments d'analyse

- ◆ La réforme est jeune et mise en place hâtivement
- ◆ La loi est incomplète et parfois peu claire, voire contradictoire
- ◆ Aucune modalité d'exécution existe (décrets d'application)
- ◆ La compréhension au niveau national de ce type de réforme est hétérogène voire faible, et il n'existe pas de vision ni de stratégie de mise en oeuvre
- ◆ Les capacités nationales et locales sont faibles
- ◆ Il n'y a pas de moyen d'investissement communal

13

● Les besoins d'appui

Selon la mission, les objectifs de l'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation dans le contexte pourraient être de « **favoriser le bon fonctionnement des collectivités selon les principes de transparence, pour rétablir la confiance entre les habitants et vis à vis de l'État et confirmer l'intérêt des changements démocratiques pour améliorer leur conditions de vie** ». Pour cela,

- ◆ « Appuyer concomitamment le haut et le bas »
- ◆ Renforcer les capacités des élus, des services déconcentrés et de la société civile
- ◆ Donner les moyens aux collectivités de réaliser des projets d'investissement
- ◆ Suivre et évaluer la mise en œuvre de la réforme
- ◆ S'inscrire dans la durée

14

● Les appuis en cours, prévus ou envisagés

- ◆ Appui au niveau central :
 - ✓ renforcement des capacités du ministère de l'intérieur : PNUD (AT + appuis à la mise en place d'une cellule de décentralisation) : en cours d'élaboration
 - ✓ traduction et publication des textes de lois : Coopération belge

15

● Les appuis en cours, prévus ou envisagés

- ◆ Appui au niveau communal :
 - ✓ Planification communale : PNUD (en cours) sur tout le territoire
 - ✓ Statistiques et bases données locales : PNUD (en cours) sur tout le territoire
 - ✓ Projet d'appui au développement UE (prévu fin 2006) : renforcement des capacités, appui-conseils aux élus sur tout le territoire
 - ✓ Projet de développement communautaire Banque mondiale (en cours d'instruction) : renforcement des capacités + fonds d'investissements
 - ✓ Projet d'appui au développement communal, Fenu (en cours d'instruction) : dans une province

16

● Les appuis en cours, prévus ou envisagés

- ◆ Les appuis au niveau infra-communal
 - ✓ Appui aux comités collinaires : DFID (prévu), sur deux ou trois provinces
 - ✓ Divers appuis des ONG: connaissance du droit, renforcement des capacités des citoyens, parlement scolaire ...

17

Recommandations générales

- ◆ Transformer les contraintes en opportunités : Profiter des « expérimentations » en cours au niveau des communes pour observer puis amender, compléter le cadre législatif en débat avec les élus : forum national sur la décentralisation
- ◆ Éviter les « querelles de chapelles » : pro et anti CDC et observer les situations spécifiques
- ◆ Viser la collaboration entre bailleurs et la cohérence des stratégies et des interventions
- ◆ Évaluer rapidement les pratiques de gestion financière et réaliser des formations car risques de dérives

18

Pistes pour la coopération belge

Inscrire résolument l'appui à la décentralisation dans toutes les interventions : Exemples :

- ◆ Au niveau national :
 - Favoriser dans ses appuis aux services sectoriels la connaissance de la loi communale et la réflexion sur ses modalités d'application dans les secteurs
 - Participer, via ses fonds d'expertise et d'études à la mise en place d'études stratégiques : ex : finances communales, hypothèses sur le transfert des compétences sectorielles, appui à des voyages d'études dans d'autres pays, assistance technique au ministère de l'intérieur, participation à l'organisation d'un forum national sur la décentralisation

19

- ◆ Au niveau des projets sectoriels :
Favoriser dans les projets sectoriels la réflexion sur la place des collectivités locales et formation de celles-ci
- ◆ Au niveau des collectivités et de leur financement :
Réfléchir à une voie d'utilisation des fonds du FBBR au profit des collectivités territoriales (essai dans une ou deux provinces)
- ◆ Au niveau communal et infra-communal :
Appuyer le suivi-évaluation/observation de la mise en œuvre de la réforme au niveau local (en particulier rapport de l'administrateur et rencontres élus-citoyens) et formation des citoyens : appuis aux ONG

4.3. AIDE MEMOIRE MISSION MALI

Introduction

Les objectifs de l'étude

L'étude commandée par la DGCD et réalisée par un consortium de consultants a pour objet d'aider la coopération belge à définir sa stratégie d'intervention en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale. Une première phase, consacrée à l'analyse documentaire et aux entretiens avec des personnes ressources, s'est conclue par un séminaire tenu à Bruxelles les 25 et 26 octobre 2005. Les questions clés retenues durant ce séminaire constituent les lignes directrices de la deuxième phase de l'étude, qui s'appuie sur des visites dans quatre pays : Bénin, Burundi, Mali et Ouganda.

L'objectif de la seconde phase

Ces missions de terrain doivent permettre de concentrer l'analyse des réformes de décentralisation et les interventions d'appui en cours dans les différents pays sur six grands thèmes, identifiés lors de la phase documentaire et du séminaire. L'objectif de cette seconde phase est de tirer les leçons des expériences visitées, de voir quelles sont les approches compatibles avec celles de la coopération belge et quelles pourraient être les ouvertures et les innovations possibles.

La méthodologie utilisée et les acteurs rencontrés

La mission, réalisée par deux consultant(e)s (IRAM et IIED) et accompagnée des Attachés de la coopération belge du Mali et du Bénin, s'est déroulée à Bamako et dans les régions. Après une recherche documentaire approfondie (documents de politique de l'Etat malien, documents de projets et programmes des partenaires techniques et financiers, évaluations, etc.), des entretiens ont eu lieu avec les principaux acteurs nationaux de la décentralisation dans la capitale (MATCL, DNCT, CCN, ANICT, AMM, HCCT...), ainsi qu'avec quelques-uns des bailleurs de fonds qui interviennent dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale (FENU, Union européenne, AFD, Coopération suisse, CTB, USAID, SNV).

Des visites de programmes d'appui à la décentralisation ont eu lieu dans deux régions : Le Projet d'Appui aux Communes Rurales (PACR-M) en région de Mopti, financé par le FENU et, dans sa deuxième phase, par le Fonds Belge de Survie et le Projet d'Appui à la Décentralisation (PAD-K) en région de Koulikoro, mis en œuvre par la CTB. Ces visites ont permis de rencontrer des élus et des personnels de trois communes rurales, d'un conseil de cercle et d'une assemblée régionale, un centre de conseil communal, des services déconcentrés de l'Etat (conservation de la nature, planification, trésor, promotion de la

femme) et un gouvernorat. Le partenariat entre la coopération suisse et la ville de Koutiala n'a malheureusement pas pu être visité en raison d'un problème de transport.

1. Historique de la décentralisation et évolutions récentes

Une fiche de synthèse sur le Mali et une note sur les lois et décrets de décentralisation ont été produites au cours de la première phase de l'étude. Nous adopterons plutôt ici une lecture générale de l'évolution du processus de décentralisation, telle qu'elle nous est apparue au fil de nos entretiens avec les différents acteurs.

Rappelons en premier lieu que l'idée même de décentralisation est née au Mali après la rébellion au Nord et les événements de mars 1991, qui ont mis en évidence la faiblesse de l'Etat. La décentralisation s'est imposée comme unique solution à la nécessaire refondation de l'Etat, sans alternative possible. La réforme a donc été conçue à la mesure des enjeux, énormes pour la nation, et a donné lieu à un processus à la fois extrêmement ambitieux au regard de ceux conduits dans les autres pays de la région et original dans sa démarche.

La première phase a été impulsée par quelques personnes « visionnaires », qui ont imaginé un processus de décentralisation fondé sur la participation des populations. Le découpage territorial a ainsi été précédé par une consultation très large de toutes les couches de la population malienne, leur permettant de déterminer leur commune de rattachement. C'est la période de la Mission de Décentralisation (1993 à 2000) et de son équipe rassemblée autour d'Ousmane SY, qui a donné les orientations et conçu les contours de la réforme, tout en convainquant les partenaires techniques et financiers d'apporter leur soutien au processus.

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales étant consacré par la constitution de 1992, les lois et décrets de décentralisation sont élaborés et des mécanismes d'appui technique et financier aux collectivités territoriales sont conçus. La mise en œuvre de la réforme s'appuie alors davantage sur des approches relevant du droit et de dispositifs institutionnels, accompagnant et sécurisant l'appui des bailleurs de fonds.

Les élus locaux ont aujourd'hui entamé leur deuxième mandat, sept ans après l'élection des premiers maires en 1999. L'architecture institutionnelle de la réforme et des dispositifs d'appui s'est complexifiée, au point de sembler parfois occulter les enjeux et la finalité du processus de décentralisation, en particulier en ce qui concerne son appropriation par les populations.

La mise en œuvre de la réforme semble se heurter à un certain nombre de difficultés relatives notamment à l'absence de transferts de ressources au niveau local, à la faiblesse des capacités humaines des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat, à la difficile prise en compte de la décentralisation dans les politiques sectorielles, au manque de formation adaptée des acteurs locaux et à la qualité inégale de la planification locale. Des résistances au niveau des départements ministériels concernés par les transferts de

compétences aux collectivités locales et un certain fléchissement de la volonté politique au niveau central paraissent expliquer cette « stagnation » du processus de décentralisation.

Pourtant, les acteurs nationaux de la réforme affirment vouloir poursuivre et consolider le processus grâce en particulier à :

- une évolution du dispositif d'appui technique prévoyant la disparition des centres de conseil aux communes au profit de services communs appropriés par les collectivités locales et d'un renforcement des services déconcentrés de l'Etat,
- une modification des modalités d'appui des bailleurs de fonds allant dans le sens d'une aide budgétaire, dont le principe a été adopté par l'Union européenne,
- un accent particulier sur le développement du niveau régional, après que les efforts aient essentiellement porté sur les communes durant la première phase de la décentralisation.

2. Le rôle de l'Etat et de ses services dans la mise en œuvre et l'accompagnement de la réforme de décentralisation

Situation, acquis et difficultés

- Selon les lois de décentralisation, l'Etat a un rôle de tutelle sur les collectivités locales (contrôle de légalité à posteriori) mais également d'appui-conseil. La faiblesse des capacités de ses services déconcentrés ne lui permet pas aujourd'hui d'assumer ce double rôle de façon satisfaisante. Il semble que la mission d'appui-conseil qui devait être assurée par l'Etat ait été occultée par l'action des centres de conseil communaux, qui ont joué jusqu'à maintenant ce rôle.
- Le processus de déconcentration des services de l'Etat, annoncé depuis le démarrage de la décentralisation, ne semble toujours pas entamé, il serait même « en panne » selon certains interlocuteurs.
- Les transferts de compétences ont été réalisés dans trois domaines : santé, éducation et hydraulique, mais les décrets d'application, sortis en 2002, n'ont pas été appliqués durant deux ans. Ils apparaissent peu précis, rendant difficile leur application par les collectivités. Les compétences n'ont pas été transférées dans les autres domaines d'importance pour le développement des collectivités locales comme la gestion des ressources naturelles. Une commission interministérielle chargée d'identifier les nouvelles compétences à transférer a été mise en place et a tenu sa première réunion fin 2005.

- Les transferts de ressources financières qui devaient accompagner les compétences transférées n'ont toujours pas été réalisés. Les modalités de transfert de ressources humaines ne sont pas encore déterminées.
- La dévolution du patrimoine n'est pas réalisée, ce qui pose des problèmes en matière de gestion des ressources naturelles.
- Le principe de l'intercommunalité, supposé pallier les problèmes de viabilité des communes et permettre une gestion commune des ressources naturelles, est posé, mais les modalités n'en sont pas définies.
- L'ensemble du dispositif institutionnel est en place, comprenant les différents organes et institutions au niveau de l'Etat, y compris le Commissariat au Développement Institutionnel, chargé de la réforme de l'Etat, et le Haut Conseil aux Collectivités Territoriales, chargé d'assurer la représentation de l'ensemble des collectivités territoriales. Le dispositif d'appui technique (au travers des centres de conseils communaux – CCC - de leur cellule de coordination nationale – CCN – et des comités locaux et régionaux d'orientation – CLO et CRO -) a montré son utilité auprès des communes au cours de la première phase de la décentralisation. Le dispositif d'appui financier, au travers de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) et du Fond d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT), regroupe aujourd'hui les appuis de l'Etat et d'une douzaine de bailleurs de fonds, alors qu'ils n'étaient que quatre à l'origine du dispositif.

Principales actions et appuis

Le Programme de Développement Institutionnel (PDI) est chargé de la réorganisation de l'Etat au niveau central, du renforcement de la déconcentration, de l'amélioration des méthodes et procédures de gestion des affaires publiques, de la consolidation de la décentralisation, de la valorisation et du renforcement des ressources humaines et enfin de la communication et des relations avec les usagers. Les activités prévues sont essentiellement des activités d'études et d'audits, de programmation, de travail législatif et réglementaire (élaboration de codes, révision de textes d'organisation), et de formation.

Dans le cadre du PDI, le Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (PARAD), mis en œuvre par l'Union européenne, entend apporter un appui substantiel au gouvernement malien afin de favoriser la mobilisation des ressources financières des collectivités locales (dotations du FICT, ressources propres, subventions de fonctionnement); d'assurer la continuation du dispositif d'encadrement technique des collectivités en matière de maîtrise d'ouvrage, de planification et de gestion communale; d'appuyer la déconcentration des ministères pour accompagner le transfert des compétences dévolues aux collectivités et favoriser la mise en place de relations de partenariat entre

services de l'Etat et collectivités territoriales. Le montant du PARAD est de 72 Millions d'€, dont un appui budgétaire sectoriel de 59 millions d'€ pour la mise en œuvre du PDI.

Cet appui s'inscrit dans le cadre du Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCND) élaboré par l'Etat pour les années 2005 à 2014, et qui définit les contours de la deuxième phase de la décentralisation selon quatre axes stratégiques : le développement des capacités des CT, l'amélioration de la déconcentration des services de l'Etat, le développement de la citoyenneté locale, le développement des prestataires de services privés au niveau local.

Premiers éléments de leçons à tirer

Durant la première phase de la réforme, les préoccupations ont essentiellement porté sur la mise en place du dispositif institutionnel (mécanismes étatiques et administratifs) et d'appui technique et financier.

L'analyse du dispositif institutionnel s'arrête au niveau des élus, les relations entre ceux-ci et la population sont abordées en termes de procédures à respecter mais portent peu sur l'effectivité et la qualité de l'implication de la population et la capacité des couches défavorisées à s'engager dans le processus de décentralisation. Ce manque pourrait avoir des conséquences importantes sur la réalisation de l'objectif de la réduction de la pauvreté.

Les programmes de formation sur la décentralisation ont ciblé les élus. Les services techniques déconcentrés, comme les acteurs de la société civile, ont besoin de mieux connaître leurs rôles respectifs dans le dispositif de décentralisation.

Enfin, on note un fléchissement de la volonté politique au niveau central qui pourrait en partie expliquer le sentiment que le processus de décentralisation est en stagnation, avis partagé par un grand nombre des acteurs rencontrés.

3. La participation des citoyens et ses modalités d'expression

Situation, acquis et difficultés

- Au-delà des obligations légales (affichage des comptes-rendus de sessions, obligation de communication des chiffres et des décisions, débat public pour l'élaboration du budget, obligation de tenir quatre réunions par an, consultation lors de l'élaboration des PDESC...), la participation des populations est laissée aux communes. On pressent qu'il existe des disparités très grandes entre les CT, certaines faisant un réel effort de communication et d'implication des populations, d'autres travaillant de façon plus mécanique, sans tenir compte des dynamiques locales.
- Il n'existe en revanche pas de règles définies pour la participation des femmes et des groupes vulnérables ou marginalisés, qui semble peu prise en compte. La progression du

nombre de femmes élues entre les deux mandats n'est pas significative et leur nombre absolu reste très faible (8 maires sur 704 et 2 présidentes de conseil de cercle sur 49).

- Dans les communes visitées, l'implication des autorités coutumières dans la prise de décisions semble établie au niveau intra-villageois, notamment dans la gestion et la résolution des conflits (qui relèvent cependant en dernier ressort du maire) et l'établissement des conventions locales en matière de gestion des ressources naturelles. Les deux systèmes, traditionnel et décentralisés, semblent s'articuler sans difficulté majeure.

Principales actions et appuis

Le PARAD prévoit un indicateur de résultat mesurant la qualité de la gouvernance communale (niveau de participation, régularité et transparence de la gestion des collectivités) à partir du degré d'observance de trois règles : chaque organe délibérant tient effectivement le nombre de sessions ordinaires prévues par la loi et en respecte la fréquence ; les procès-verbaux de séances sont élaborés et transmis à la tutelle ; chaque collectivité produit le compte administratif de l'exercice écoulé avant la fin de l'exercice suivant. Ces indicateurs ne prennent cependant pas en compte la qualité de la participation de la population et supposent un certain niveau de connaissance du processus ainsi qu'une bonne connaissance du français de la part de la population. Ils n'abordent pas la problématique de l'implication des autorités coutumières ni des groupes défavorisés.

Le Programme de Gouvernance Partagée, mis en œuvre par CARE, Save the Children et Koni Expertise sur financement USAID, travaille depuis environ deux ans sur 250 communes du Mali selon trois axes : le dialogue entre acteurs locaux, le renforcement institutionnel et la gestion financière et la résolution de conflits. Le programme insiste sur les dynamiques entre acteurs comme facteurs de changement et sur la nécessité d'appuyer directement les collectivités territoriales pour faire avancer la décentralisation, sans passer par le niveau central.

Le rôle des ONG n'apparaît pas clairement et a été relativement peu cité par les acteurs locaux rencontrés. Il semble que leur apport soit inégal et en l'occurrence ponctuel et très localisé.

Premiers éléments de leçons à tirer

A quelques exceptions près, la problématique du renforcement des capacités de la société civile est traitée sous l'angle des procédures, mais occulte les enjeux qui se posent aujourd'hui en termes de consolidation de la décentralisation par la création de contre-pouvoirs locaux. La question du renforcement de la capacité des différents groupes de population à s'organiser, à mener leur propre analyse et à s'engager dans les processus de prises de décisions est peu traitée.

Cette question est pourtant au cœur du processus de décentralisation, particulièrement à cette étape de son évolution où l'architecture institutionnelle est en place. Il s'agit maintenant de convaincre et d'impliquer les populations sous peine de voir l'efficacité et/ou la pérennité de la décentralisation menacée si elles ne se sentent pas partie prenante du processus.

Les liens entre décentralisation et lutte contre la pauvreté sont également peu abordés. La décentralisation, par la capacité qu'elle donne aux populations d'intervenir sur leur environnement et sur leur développement, constitue pourtant un des outils de lutte contre la pauvreté.

4. Les ressources humaines et financières

Situation, acquis et difficultés

- Les transferts de ressources financières ne sont pas effectués et les modalités de transfert des personnels ne sont pas encore établies, d'où un manque criant de ressources à la fois financières et humaines dans les collectivités décentralisées mais également dans les services déconcentrés de l'Etat. Il est prévu que les ressources des secteurs eau, éducation et hydraulique soient transférées en 2007.
- Les ressources humaines et financières du pays sont concentrées dans la capitale : selon nos interlocuteurs, 87% du budget de l'Etat est géré et consommé à Bamako et 80% des cadres A y travaillent. Dans le secteur de l'éducation, le niveau local n'exécute que 2,5% des dépenses.
- La faiblesse de capacités des acteurs (CT, services déconcentrés et prestataires de services) a été mentionnée par l'ensemble des personnes rencontrées. Les formations dispensées sont focalisées sur l'acquisition des connaissances formelles et non des savoir-faire. Il n'y a pas de suivi réel de leur impact. Les services de l'Etat sont particulièrement faibles en termes de capacités, les élus ayant davantage bénéficié des formations organisées dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, créant même un certain déséquilibre entre élus et agents de l'Etat au niveau local.
- Bien que les textes soient élaborés, il n'existe toujours pas de fonction publique territoriale, ni de centre de formation des élus et des personnels. Par ailleurs, les salaires sont faibles et ne permettent pas aux maires de retenir leurs secrétaires généraux.
- La faiblesse des données démographiques ne permet pas de faire une estimation réaliste du potentiel fiscal des collectivités et donc de budgétiser. Si certaines communes réalisent leur propre recensement, il semble qu'il soit difficile d'articuler ces données avec celles de l'Etat.
- Selon les informations données par nos interlocuteurs, la décentralisation serait actuellement financée à 90% par les partenaires, ce qui pose la question de la mobilisation

des ressources internes des collectivités locales, vue essentiellement que sous l'angle du recouvrement des taxes et impôts. Ceci soulève deux questions : d'une part l'adhésion des populations à la décentralisation et la confiance qu'elles accordent à leurs élus (on paie ses impôts si l'on pense qu'ils seront bien utilisés), et d'autre part la question, beaucoup évoquée mais peu mise en pratique, de la création de richesses par la dynamisation des économies locales.

- Les domaines et critères d'attribution des financements de l'ANICT et de certains autres partenaires comme les coopérations décentralisées influencent la qualité des PDSEC : on élabore des « shopping lists » pour pouvoir prétendre à ces différents fonds plutôt que de développer une véritable réflexion sur le développement de la commune.
- La répartition des droits de tirage de l'ANICT a été initialement réalisée en faveur des communes. Bien qu'une progression soit envisagée, seulement 8% du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) sont destinés aux régions, cercles et district de Bamako, laissant peu de marge pour le financement du développement régional.

Principales actions et appuis

Le PARAD interviendra en renforcement de l'Etat central et de ses services déconcentrés afin de leur permettre de mieux jouer leur rôle d'appui-conseil auprès des CT (17 millions d'€). Le volet décentralisation (55 millions d'€) devra permettre aux CT de disposer des ressources humaines et financières pour « tenir leur rôle de promotion du développement économique et de moteur de la démocratie ».

Plusieurs programmes sur financements extérieurs participent au renforcement des ressources humaines et financières des communes au travers de différents fonds (projet FENU sur la mobilisation des ressources internes, PAD-K, coopération française sur le renforcement de l'assemblée régionale de Mopti, différents fonds d'appui). Les nombreux partenariats de coopération décentralisée (plus d'une centaine sur l'ensemble du pays) contribuent également au financement d'actions de développement et au renforcement de la capacité des acteurs.

La coopération suisse, par un travail de proximité avec l'Assemblée Régionale de Sikasso sur la base d'un financement direct, a permis de renforcer les capacités de la collectivité et de lui donner les moyens du dialogue avec le niveau national.

Premiers éléments de leçons à tirer

Sans remettre en cause la légitimité du principe d'aide budgétaire, on peut néanmoins s'interroger sur le risque de renforcement du niveau central, où est déjà concentré l'essentiel des ressources, au détriment du niveau local, surtout après avoir constaté les résistances

fortes au niveau des ministères à décentraliser les moyens et par conséquent le pouvoir. L'argent arrivera-t-il bien au niveau local, et sans trop de déperditions ?

Les appuis directs aux CT posent la question de la péréquation des ressources entre les collectivités territoriales, ces financements additionnels étant difficilement pris en compte par l'ANICT. Ils offrent toutefois aux CT une marge d'autonomie par rapport aux dispositifs nationaux qui leur permet d'être plus actives dans leur développement.

Concernant les ressources humaines, il y a nécessité de « dégraisser » le niveau central pour renforcer le niveau local. Là aussi il semble que les résistances dans la fonction publique soient assez fortes.

Les formations telles qu'elles ont été mises en œuvre durant la première phase de la décentralisation apparaissent trop formelles et la mesure coût/efficacité n'a pas été réalisée. Un effort sur des formations plus en accord avec les réalités locales et en accompagnement des acteurs sur le terrain paraît nécessaire.

5. La transparence dans la gestion des collectivités

Situation, acquis et difficultés

- Le cadre législatif malien prévoit de façon assez précise les procédures de consultation de la population et les modalités selon lesquelles les collectivités territoriales doivent rendre compte à la population : Débat public pour l'élaboration du budget, consultation de la population au niveau des villages pour l'élaboration du PDESC, affichage obligatoire des procès-verbaux de session en mairie, etc.
- La qualité et l'effectivité de la participation de la population et de son contrôle sur les actes de la mairie ne sont cependant pas mesurées et dépendent largement des capacités des citoyens, individuelles et collectives, à assumer cette responsabilité.
- Les services déconcentrés de l'Etat, chargés du contrôle de légalité, n'ont pas les moyens (ou la volonté ?) d'assurer le suivi de la bonne mise en œuvre de ces procédures par les communes.
- La relativement bonne participation des électeurs aux dernières élections municipales (43 %) montre un intérêt pour la vie locale et le taux de renouvellement des élus (60 à 80 % suivant les régions) dénote d'une certaine compréhension des enjeux par les citoyens et de leur capacité à utiliser le vote pour sanctionner un maire qui ne donne pas satisfaction.

Principales actions et appuis

Le PDI et le PARAD prévoient de renforcer l'Etat et ses services déconcentrés, ce qui devrait leur permettre de mieux assumer leurs missions de tutelle et d'appui-conseil.

Le PDI prévoit par ailleurs d'améliorer l'accueil des usagers dans les administrations et les collectivités territoriales et de leur donner la possibilité de faire des réclamations.

Le Programme Gouvernance Partagée de l'USAID travaille à la fois au renforcement institutionnel et financier des communes et à l'amélioration du dialogue avec l'ensemble des acteurs locaux (élus, services déconcentrés, société civile), permettant une meilleure connaissance des rôles des uns et des autres et un meilleur contrôle de l'action des CT.

Premiers éléments de leçons à tirer

Les questions de transparence ont été peu abordées par nos interlocuteurs, supposant que les modalités prévues dans la loi sont suffisantes, ce qui n'est pas le cas. Il apparaît en effet que la qualité de la transparence n'est pas vérifiée, ce qui peut empêcher un contrôle des élus par les populations.

Le renforcement des capacités des services déconcentrés de l'Etat devrait permettre un meilleur contrôle de l'effectivité de la transparence dans la gestion des collectivités.

6. Articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales

Situation, acquis et difficultés

- L'absence d'articulation entre les politiques sectorielles (en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation) et la planification communale est un problème posé par l'ensemble des acteurs locaux rencontrés. Si l'explication communément invoquée est que le PRODEC et le PRODESS ont été conçus avant la décentralisation et ne sont donc pas adaptés au nouveau contexte, des ambiguïtés subsistent cependant dans les phases ultérieures de ces programmes quant à la maîtrise d'ouvrage des investissements. Beaucoup s'interrogent sur la volonté des ministères techniques de décentraliser ces compétences de façon effective.
- Les financements des politiques sectorielles ne passant pas par l'ANICT, l'Etat continue à gérer ces fonds alors que les compétences sont dévolues aux communes. Par exemple dans le domaine de l'éducation, les maires et présidents de conseils de cercle se voient contraints de signer les contrats des enseignants, pourtant recrutés et payés par le ministère de l'Education. Les élus sont donc responsables de personnels qu'ils ne peuvent gérer ni contrôler.
- La difficulté de quantifier les ressources à transférer aux communes est souvent avancée par les services de l'Etat pour expliquer que les programmes sectoriels continuent à être mis en œuvre par les ministères.
- On relève une faible implication des services de l'Etat au niveau local, qui ne participent pas à l'élaboration des PDSEC, ce qui renforce le problème d'articulation avec les politiques sectorielles.

- Nombre de bailleurs de fonds appuient à la fois le processus de décentralisation et les programmes sectoriels, sans mise en cohérence de leurs programmes et financements.

Principales actions et appuis

La Coopération suisse a financé directement l'assemblée régionale de Sikasso pour la construction de l'hôpital, sans passer par le PRODESS, ce qui a suscité des résistances de la part des ministères techniques, mais a permis de renforcer la crédibilité et les capacités de la collectivité territoriale.

Le PDI et le PARAD, au travers de leurs actions de renforcement de la déconcentration et de la décentralisation, devraient permettre une clarification de la question.

Premiers éléments de leçons à tirer

C'est en premier lieu à l'Etat d'assurer l'harmonisation entre les politiques sectorielles et la décentralisation. Les partenaires techniques et financiers, bi et multilatéraux, portent également une responsabilité dans ce sens qu'ils financent souvent les deux dispositifs, renforçant par là même les incohérences. Il y a également nécessité d'harmoniser leurs appuis.

Le problème de l'articulation entre approches sectorielles et décentralisation pose clairement la question de la volonté politique de l'Etat d'approfondir ou non le processus de décentralisation, les premières compétences transférées ne pouvant toujours pas être assumées dans de bonnes conditions par les CT.

7. Le suivi et l'accompagnement des évolutions

Situation, acquis et difficultés

- Le suivi du processus de décentralisation est essentiellement assuré grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers impliqués dans la mise en œuvre de la réforme, au travers des évaluations de leurs programmes.
- Il ne nous est pas apparu clairement au cours de la mission que l'Etat, au travers de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales, ait les capacités de mettre en place son propre système de suivi-évaluation, et encore moins les collectivités locales.
- Les associations de collectivités locales, Association des Municipalités du Mali (AMM) et Association des Cercles et Régions du Mali (ACRM), n'ont pas les capacités d'assurer un quelconque suivi. L'AMM déplore son manque de capacité de réflexion et d'expertise et son insuffisance à s'imposer comme force de proposition au niveau national pour faire avancer le processus.
- La concertation des bailleurs de fonds à Bamako (réunion mensuelle des PTF, concertation avec les autorités maliennes) permet d'échanger de l'information sur la mise en œuvre de la

réforme, sans amener toutefois une amélioration suffisante de la coordination entre les différents projets et programmes au niveau local.

Principales actions et appuis

Le PDI prévoit la création de deux institutions pour assurer la coordination et le suivi interministériels des réformes : la Commission d'orientation de la réforme de l'Etat, présidée par le Premier ministre, et le Comité de coordination de la réforme de l'Etat.

Le suivi du PARAD sera assuré par le PDI qui devra fournir un rapport annuel d'exécution, un contrôle externe des équipements financés par le FICT et une consultation des usagers, sur la base de deux enquêtes de satisfaction. Le décaissement des tranches variables sera effectué en fonction de 12 indicateurs de performance.

Premiers éléments de leçons à tirer

Il semble ne pas exister à ce jour de système harmonisé au niveau national pour le suivi-évaluation du processus de décentralisation. Si l'Etat et les bailleurs de fonds essaient de mettre en commun leurs informations, les collectivités territoriales n'ont pas les capacités d'assurer un suivi de la réforme, ni à l'échelle de chaque collectivité ni collectivement, et encore moins d'orienter le processus.

Le renforcement des associations de collectivités locales et du Haut Conseil des Collectivités Territoriales semble nécessaire pour leur permettre de jouer leur rôle dans le dialogue au niveau national.

Conclusion

En résumé, **plusieurs éléments paraissent freiner la mise en œuvre du processus** de décentralisation, parmi lesquels :

- Les problèmes spécifiques aux communes : la qualité de la planification locale, la mobilisation des ressources, l'absence de fonction publique territoriale organisée, les problèmes de communication.
- L'articulation entre les politiques sectorielles et les compétences transférées aux collectivités locales.
- La faiblesse des capacités des services déconcentrés de l'Etat et la difficulté d'assumer leur rôle de contrôle et d'appui conseil auprès des collectivités.
- Les questions de formation et de renforcement des capacités des acteurs locaux, qu'il s'agisse des élus, des personnels de l'Etat ou de la société civile.
- La participation des citoyens aux choix et décisions politiques et leur aptitude à gérer les processus de développement.

- Le faible niveau de prise en compte des questions de développement économique local et de la nécessité de permettre aux populations de se maintenir dans les régions afin de limiter la migration à l'étranger et/ou vers la capitale.
- Le développement du niveau régional au regard de la faiblesse des moyens humains et financiers dont disposent les assemblées régionales.

Sur la base des constats tirés des entretiens et des visites réalisés, il nous est apparu nécessaire de déterminer **les risques et les enjeux liés au processus de décentralisation**, tels qu'ils nous sont apparus dans les limites d'une mission courte qui n'a pas permis un travail en profondeur sur tous les aspects du processus. On relèvera en particulier :

- Un certain **fléchissement de la volonté politique**, mentionné par de nombreux interlocuteurs et corroboré par la lenteur des transferts effectifs de compétences et de ressources ou par des signes plus diffus comme le retour à l'appellation de gouverneurs pour les haut-commissaires. Cet affaiblissement de la volonté politique, ou pour le moins cette absence d'impulsion du niveau central, s'accompagne de résistances au changement du côté de la fonction publique et des ministères techniques, d'où un sentiment de stagnation du processus de décentralisation. Malgré les discours positifs des acteurs au niveau de l'Etat, il semble qu'il y ait un risque que les intentions ne soient pas suivies des modalités d'application nécessaires pour la mise en œuvre effective des différents éléments qui devraient permettre aujourd'hui la poursuite du processus de décentralisation, qu'il s'agisse des transferts de ressources, de la transformation du dispositif d'appui technique aux communes et de la création de services communs, de l'organisation de la fonction publique territoriale, de la création d'un centre national de formation des élus et des personnels, de la poursuite du transfert de compétences et en particulier de celles qui pourraient rapporter des ressources aux communes (GRN) au lieu de leur imposer des charges comme la santé ou l'éducation.
- **L'inflation des dispositifs**, mécanismes et procédures pourrait occulter la finalité du processus de décentralisation. Il y a un risque que cette « machine » institutionnelle, en fonctionnant pour et par elle-même, perde de sa signification et devienne difficilement compréhensible pour les citoyens si elle ne va pas vers davantage d'amélioration quant à la vie des populations, notamment en ce qui concerne la sécurité alimentaire et le développement économique local. Le processus est très standardisé (plans types pour la santé, l'éducation etc.) et laisse peu de latitude aux communes d'être créatives, d'élaborer des solutions appropriées à leur contexte.
- **L'habitude prise par les collectivités locales de recevoir des contributions extérieures** (ANICT, programmes d'appui des bailleurs de fonds) peut aller à l'encontre des efforts de mobilisation interne de ressources locales. Il semble nécessaire d'introduire les idées de développement économique et de mobilisation des ressources dans les schémas de pensée des élus, d'aller davantage dans le sens d'une vision du développement à l'échelle locale et de mieux prendre en compte les questions liées à la gestion des ressources naturelles.
- La **planification locale** au travers des PDSEC souffre du fait que les communes programment leurs investissements non en fonction des besoins de leurs populations mais

en fonction des critères d'attribution de l'ANICT ou des autres partenaires (coopération décentralisée), ce qui donne lieu à des « shopping lists » censées pouvoir retenir ou attirer les opportunités d'investissement des différents partenaires des communes. Celles-ci interviennent donc essentiellement dans les domaines de compétences transférés (santé, éducation, hydraulique) pour la réalisation d'investissements sanitaires et éducatifs, au détriment d'une réflexion stratégique et de l'animation des partenariats locaux sur la gestion des ressources naturelles et le développement économique.

- **Les liens avec les citoyens et avec les acteurs économiques locaux** ne sont une priorité ni pour les collectivités territoriales, ni pour l'Etat, ni pour la majorité des partenaires au développement. Cela présente un risque que, sans un partenariat entre les acteurs locaux et les élus, le développement économique ne puisse se faire. D'autre part, les populations n'étant pas correctement associées au processus, elles pourraient perdre confiance dans la décentralisation. Certains de nos interlocuteurs pensent en effet que « les maires se sentent un peu comme des sous-préfets avec les populations » et qu'il existe une tendance pour les collectivités territoriales à fonctionner comme les administrations. « On est en train de reproduire l'Etat central au niveau local, dans ses pratiques et ses habitudes ». La création de contre-pouvoirs au niveau local apparaît comme un enjeu majeur à cette étape de la décentralisation pour la poursuite et la consolidation du processus. Ces contre-pouvoirs doivent permettre de contrôler l'activité des élus, de limiter les pratiques de corruption et de fournir les conditions à la confiance que les populations doivent accorder aux collectivités territoriales.
- Si **l'évolution du dispositif d'appui technique** aux communes est posée dans ses principes, les modalités de mise en œuvre restent imprécises. On a relevé que les CCC jouaient un rôle d'intermédiaire entre les collectivités territoriales et l'Etat et veillaient à la bonne application de la décentralisation, qu'ils pouvaient signaler les manquements des élus en matière de participation de la population ou de transparence des marchés publics. Cette fonction risque de disparaître avec l'appropriation du dispositif par les communes et de laisser la voie ouverte aux mauvaises pratiques comme la corruption au niveau local, dont la montée en puissance nous a été signalée à plusieurs reprises et qui constitue de toute évidence une préoccupation à ne pas négliger.

Dans ce contexte, quel pourrait être le rôle de la coopération belge ?

Les éléments qui suivent ne sont bien sûr que des pistes de réflexion, tirées de nos observations et de l'analyse des enjeux que nous avons pu effectuer au cours de la mission. Ces éléments sont livrés ici comme tels et demandent à être affinés.

• Aide budgétaire et/ou appui direct aux collectivités territoriales ?

Si la décision d'organiser les appuis des bailleurs de fonds sous la forme d'une aide budgétaire répond aux souhaits de l'Etat malien et présente une certaine logique pour les bailleurs de fonds multilatéraux qui engagent des sommes relativement conséquentes (comme l'Union européenne), en revanche un appui budgétaire de la Coopération belge aurait peu d'impact. Comme cela nous a été suggéré à la fois par l'Union européenne et par certains interlocuteurs maliens actifs dans le dispositif d'appui, les coopérations bilatérales peuvent apporter du

sens, nourrir la réflexion et l'expérience sur la mise en œuvre du processus de décentralisation au niveau local et apporter ainsi une valeur ajoutée réelle. Elles peuvent également contribuer au suivi-évaluation de la réforme par leur connaissance du niveau local. Il a également été suggéré de « ne pas s'enfermer dans le dispositif ANICT », des appuis pouvant être organisés directement auprès des collectivités locales. Cette logique d'intervention directe permettrait d'éviter le niveau central, où sont déjà concentrées la plus grande partie des ressources humaines et financières du pays, pour se concentrer sur le renforcement d'une ou plusieurs collectivités locales.

• **La cohérence avec les procédures et pratiques de la coopération belge**

Accompagner l'évolution du processus de décentralisation par une intervention directe auprès des collectivités territoriales, permettant de développer une réflexion et une méthodologie autour des enjeux actuels de la réforme, tel pourrait être la plus-value apportée par la coopération belge. Cela suppose une latitude d'action au niveau local, permettant d'être flexible et réactif par rapport aux évolutions afin d'adapter les appuis et les modes d'intervention au mieux des besoins. En d'autres termes, une intervention dans ce sens implique que l'Ambassade dispose d'une capacité de décision et de fonds suffisants.

• **L'appui à la décentralisation au niveau régional**

Le processus de décentralisation, dans sa prochaine étape, va s'attacher à développer le niveau régional dans ses fonctions de construction d'une vision stratégique du développement, de planification, d'aménagement du territoire, de dynamisation de l'économie locale, etc. Les régions vont avoir besoin d'un soutien en termes financier mais également en termes de renforcement des capacités, d'appui à la construction du partenariat avec les acteurs locaux et le secteur privé, de réflexion sur le rôle du niveau régional dans le développement du pays et la mise en œuvre de la décentralisation.

La Coopération belge intervenant déjà dans la région de Koulikoro au travers du PAD-K, il pourrait être opportun d'étendre cet appui à l'assemblée régionale par un partenariat direct et de proximité, comme le Président de l'AR de Koulikoro, rencontré au cours de la mission, en a d'ailleurs formulé la demande. Hormis des interventions ponctuelles de la SNV, il semble que la région de Koulikoro ne bénéficie d'aucun appui conséquent de la part de partenaires extérieurs, à la différence des autres régions du Mali³⁷. Il pourrait être utile de s'inspirer des actions menées par la Coopération suisse en région de Sikasso qui paraît, au dire de nombre d'acteurs rencontrés, apporter une réelle plus-value à la mise en œuvre de la décentralisation au niveau régional et local et alimenter le dialogue au niveau national.

³⁷ Tombouctou, Gao et Kidal : Union Européenne (projet ADERE).
 Tombouctou : coopération décentralisée avec Rhône-Alpes et Auvergne.
 Mopti : coopération décentralisée avec Ile et Vilaine et Centre, Coopération française.
 Kayes : coopération décentralisée avec Nord Pas-de-Calais et Ile de France.
 Ségou : GTZ.
 Sikasso : Coopération suisse et AFD.

Un appui de la Coopération bilatérale belge pourrait également s'articuler avec une coopération décentralisée, à impulser entre une province belge et la région de Koulikoro. Il conviendrait d'examiner les possibilités de développer un partenariat de coopération décentralisée avec les opportunités offertes dans le cadre du PARAD (appels à propositions) pour des coopérations entre trois collectivités du Nord et du Sud.

On peut également imaginer que des ONG belges puissent intervenir dans cette même région, en appui à des dynamiques plus proches du terrain et des acteurs locaux. Il y aurait là une opportunité de coordonner les interventions à l'échelle régionale entre le terrain, les collectivités territoriales et le niveau central.

Enfin, il convient d'insister sur la nécessité de veiller à la coordination des projets et programmes mis en œuvre au niveau local par les différents partenaires techniques et financiers, comme cela a été souligné lors de la visite à Koulikoro. Il faudra en particulier voir plus finement quel appui est apporté par la SNV à l'assemblée régionale de Sikasso et à trois cercles de la région, ainsi que les activités menées par le PACT de la GTZ.

• **L'articulation avec les politiques sectorielles**

Au regard des difficultés rencontrées par les collectivités décentralisées dans la mise en œuvre de leurs compétences dans les domaines transférés du fait de l'absence d'articulation avec les grands programmes sectoriels, il conviendra de vérifier que les programmes soutenus par la Coopération belge (le PRODEC notamment) s'inscrivent bien dans la décentralisation.

• **Les thématiques à prendre en compte**

On a relevé au cours de la mission que certaines thématiques, pourtant essentielles pour la réussite de la décentralisation à cette étape de sa mise en œuvre, étaient peu prises en compte par la majorité des partenaires au développement. Il s'agit principalement du développement économique local, du renforcement des capacités de la société civile, de la participation des femmes et des questions de formation, d'information et de communication, qui peuvent constituer autant de leviers à l'approfondissement du processus de décentralisation.

- La dynamisation des économies locales constitue l'un des enjeux majeurs pour la consolidation de la décentralisation et figure à ce titre dans le DCND. En articulation avec des interventions en région de Koulikoro sur les questions de dynamisation de l'économie au niveau régional et local, il serait intéressant de bénéficier de l'expérience des projets sur la filière lait dans la région de Tombouctou et la filière horticulture à Bamako. Il serait par ailleurs souhaitable que les collectivités locales concernées soient associées à la préparation de ces deux projets et que l'on s'assure que la décentralisation soit bien prise en compte.
- Le renforcement des capacités de la société civile, dans ses différentes composantes, constitue un enjeu majeur pour la consolidation du processus de décentralisation. Des appuis à ce niveau pourraient être organisés à l'échelle de la région de Koulikoro afin d'aider les acteurs locaux à s'organiser, à mieux comprendre leur rôle par rapport aux

enjeux, leurs possibilités de s'engager et contribuer ainsi à renforcer la création de contre-pouvoirs au niveau local.

- La participation des femmes, qui représentent plus de 50 % de la population mais apparaissent peu présentes dans la vie communale et locale, constitue de toute évidence un frein au développement. Le processus de décentralisation ne pourra réussir sans elles et un effort particulier doit être consenti dans ce sens.
 - Les questions d'information et de communication, pourtant cruciales dans un pays aussi étendu que le Mali, sont peu traitées par les bailleurs. Ces questions relèvent d'aspects techniques (équipements) mais également d'une réflexion approfondie sur les besoins des différents groupes de population en termes de formation et d'information et les vecteurs à utiliser (radio par exemple). Les questions de formation des acteurs locaux, abordées jusqu'ici de façon formelle, mériteraient d'être traitées suivant des méthodes mieux adaptées aux différents publics et aux contextes locaux.

4.4. AIDE MEMOIRE OUGANDA

1 Introduction

1.1 Background to the study

The Directorate General of Development Cooperation (DGDC) of the Belgian Government has undertaken a thematic review of experience in Africa around decentralisation, to better inform its practice, primarily in Africa. This is being undertaken by a consortium of IRAM (France), IIED (based in UK), the African Institute for Community-Driven Development (Khanya-aicdd, based in South Africa and Lesotho), and the Centre d'Experiences Politiques et Institutionnelles (CEPI, based in Mali).

The objective of the thematic review is to enable Belgian development cooperation to develop a strategy in support of decentralisation and local governance in the countries in which it has multi-lateral, bi-lateral and NGO programs.

There are three phases to this work:

- | | |
|-------------------------------|---|
| Phase 1 (completed): | A literature review on 8 countries and workshop. Identification of themes and 4 country case studies. |
| Phase 2 (on-going): | Four country case study visits to Benin, Burundi, Mali and Uganda. |
| Phase 3: (March 2006): | Identification of policy and strategy options (synthesis report, workshop, final report). |

The key thematic areas that have arisen through the first phase of the work are issues around:

- Role of the State (centre) and its services, and the articulation between the sectoral approach and the role of local governments;
- Financial and human resources;
- Popular participation;
- Monitoring, evaluation and accountability.

These themes drove the questions being asked during the research exercise.

1.2 The case study

The objectives of the country case studies are to:

- Document different stakeholders' experiences with the implementation of decentralisation;

- Identify key issues and lessons learnt to inform the Belgian development cooperation strategy in support of decentralisation and local governance.

The methodology has involved:

- Meetings in Kampala with government institutions, donors and NGOs;
- Meetings in 2 districts (Kasese, Hoima) at Parish, Sub-county and District level with local government (LG) officials, community structures e.g. PDCs, CSOs, CBOs, NGOs;
- Development of emergent lessons to be tested in report back workshop;
- This report back meeting.

The consultants on the mission were Ced Hesse (IIED), Mpopo Tsoele and Ian Goldman (Khanya-aicdd). They were accompanied by Jean-Paul Foriez of DGDC Burundi, and Anne-Marie Lambert of DGDC Brussels, who had commissioned the study.

1.3 Objective of the report back meeting

The objectives of the meeting were:

- Validation of the main results emerging from the case study, modifying and adding to these as needed
- Identification of key lessons for Belgian Cooperation

The workshop included a presentation on the main findings, followed by group work on specific themes to validate and draw out lessons. There was then a plenary feed back session and discussion around the lessons. Participants were drawn from people interviewed, including government staff, NGOs, and Belgian Cooperation staff. Annex 1 has a list of participants.

2 Main findings

This section includes the areas presented at the meeting but not detailed comments made in the meeting which are being incorporated into the case study report. Note the areas where clarification was sought are highlighted in yellow. The presentation followed the 4 main themes of the study. The findings in relation to financial resources were not presented.

2.1 Role of State, state services

Clarity of approach

- The striking thing about Uganda is the clarity of devolution of main development functions to LGs, while policy remains at centre;
- Structuring of local councils reaches right to the village and these systems are working (although abolition of g-tax and lack of allowances is leading to many not meeting);
- Districts have a strategic role while LC3 (subcounty/town councils) have field staff (i.e. play an implementation role), but these staff are in fact employed by the district (in many ways the subcounty appears as a branch of the district rather than a full local government in its own right – this is not necessarily a problem but should be acknowledged);
- A wide range of sophisticated and innovative technical systems have been developed, these are being used, and the carrot and stick approach is having a major impact;

However, central government still has very strong control over LGs

- some central ministries are reluctant to lose power and resources e.g. education shows very little decentralisation, NAADS is going straight to subcounty with a very limited role for the district. However health seems to be reducing its control over LGs (why is this continuing?). The LOGSIP document notes that SWAPs are not necessarily accommodative to decentralisation.
- Despite the degree of devolution, fiscal decentralisation is much less advanced, with local revenue less than 10% of budget, and 90% of government grants conditional³⁸. This considerably limits autonomy of local governments (to what extent do district level sector departments have flexibility in their work plans – or in fact are the conditional grants (CGs) controlling what LGs do for over 90% of their budget);
- The power of LGs to influence policy appears very weak, with a weak role of ULGA/UAUA – e.g. in g-tax, recentralisation of CAOs, where their recommendations were not approved;
- How much will there be by central government to further deepen decentralisation, e.g. fiscal decentralisation, as opposed to maintaining the current level of

³⁸ We recognise the recent introduction of 10% flexibility between and within sectors.

decentralisation? For example the abolition of graduated tax (g-tax) is having very major impacts (e.g. subcounty councils not meeting, discretionary funds).

Plans are very thorough but not strategic enough, and the link of strategic elements with bottom-up priorities and projects is weak

- Tremendous time, effort and resources is invested in planning;
- The bottom-up planning system is working, which is a major achievement, and we noted that in the parish we visited the top parish priorities did go through to sub-county and district in Hoima and have been implemented;
- Planning is thorough at higher levels, but rather mechanistic and not very strategic, nor very empowering (see comments below on HPPG). This can be seen in the weakness in link in the plans between the strategic part (a top-down process) and a jump to identifying specific projects (bottom-up process), which don't link well to the strategies;
- The focus on capital and infrastructure may miss key development opportunities and is expensive to implement;
- There is inadequate thinking around local economic development (we note however that in Kasese they are looking at value chains). This is epitomised by a lack of involvement of the private sector in planning;
- There is a continuing problem in urban planning and the linkage of physical and development planning, as well as the lack of recognition in district planning of the role of urban centres as engines of growth;
- The HPPG is not being used in Hoima and Kasese – so what we saw was the basic prioritisation of needs rather than HPPG approach - while the CDA in Kitoba/Hoima, had had good training on PRA etc. The local level planning is stronger where there is donor and NGO support strengthening competent and trained staff and budget to support the whole process.

There is coordination at LG level but integration across sectors can be improved and be more strategic

- Plans show better integration than before;
- The Technical Planning Committees seem to work at District and Sub-county level and bring together different stakeholders, including NGOs;
- While there is some involvement of NGOs – there is little involvement of the private sector, except at budget conferences. This reflects the weakness in economic thinking

- Cross-cutting issues are referred to in the plans but it is not clear how much these are integrated or funded
- As planning is not strategic enough, the benefits of the major investment in planning are not realised sufficiently.

2.2 Decentralising human resource management as part of administrative decentralisation

As far as HR is concerned the functions of Local Government include:

- Recruitment and appointment
- Remuneration including benefits
- Training and human resource development
- Performance management
- Retention
- Disciplining

Element	Strengths	Challenges
Legal framework	Legal Framework in Place, Clarifying HR roles and responsibilities of each stakeholder, MOLG, Min of Public service, LC5, District Service Commissions	<ul style="list-style-type: none"> • Still need to coordinate as a support function. To standardise procedures, guidelines. • Rethink the role of Ministry of Local Government. On the one hand HR be left to Ministry of Local Government or the Ministry (mother of Local Governments) or Public Service (Mother of Human resources) on the other should we focus be on how role is played and responsibilities shared
Developing an HR capacity	Significant administrative decentralisation of staff to the districts and subcounties to perform HR functions	<ul style="list-style-type: none"> • Need to complement function transfer with adequate resources to cover HR function. Resources still controlled by the centre, and criteria of allocation still not addressing operational budgetary requirements • 95% of LG Unconditional grants financing salaries with very little to finance HR support role <i>e.g. HR/Personnel office in Hoima LC5 where there was virtually no operational budget after abolishment of g-tax</i> • in many cases HRD funded by projects but not sustainable
Recruitment and appointment	Qualified staff at District and Sub country levels <i>e.g. CAO and Prod Coordinator of Hoima have PhD, subcounty chiefs are graduates</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Challenge of staff not residing in sub counties and parishes which is affecting their capacity to deliver and to perform. <i>e.g. Hoima CDA, Parish Chief and Sub County Chief</i> • Need also to recruit and develop social science skills like participation, as well as the technical skills
	There is capacity at district level to recruit and appoint (DSC)	<ul style="list-style-type: none"> • Recruitment is often based on ethnicity and political affiliation - which is likely to compromise competence
Retention		<ul style="list-style-type: none"> • Retention is still a challenge without proper human resources planning policies <i>e.g. no clear career paths, flat salary grading system</i>

Element	Strengths	Challenges
		<ul style="list-style-type: none"> No room for movement up e.g. from District Planner to CAO. Salaries are not competitive with private sector.
Training and HR development	Government recognising the need to raise skills level of councillors	<ul style="list-style-type: none"> Qualification standards of local councillors should not be pitched too high if it is meant to attract committed locals. Instead more focus to be put on ensuring technical staff support councillors. Need to check against pitching standards too high unnecessarily - which may require simplifying technical process, guidelines rules and regulations (<i>Raised by Buhamba Functional Adult Literacy Groups and ULGA</i>)
Training and HR development	Some good capacity-building process in place, e.g. National Capacity Building Framework with 27 modules	<ul style="list-style-type: none"> There is a plethora of capacity-building initiatives by sectors, NGOs, etc. Need to coordinate these including role of non-state actors like NGOs in line with Decentralisation Sector Working Group, Decentralisation Strategic Planning Framework and LOGSIP thinking. Need to be aware of the resource implications of initiatives before implementation of such reforms e.g. the LG Restructuring report by MOPS in 2002 needs updating in line with recent developments e.g. abolishment of g-tax and demarcation of additional districts. Question to ask is whether the report is still relevant and applicable. <i>E.g. case of Kitoba subcounty the retrenchment of three parish chiefs (due to inadequate qualifications) without a process of ensuring that services will continue to be provided</i> Central government is controlling when these courses happen Service providers are sometimes rushing courses (e.g. doing a 1.5 day course in 0.5 day) and there is no control on quality
Performance management		<ul style="list-style-type: none"> Constant monitoring, policy guidelines and technical oversight is needed to ensure compliance to regulations e.g. cases of malpractices in human resources based on ethnicity and political affiliations

ISSUES FOR DISCUSSION AND LESSONS FOR DGDC

- What should come first- a process to devolve functions and responsibilities to Local Governments then a process to determine resource implications or vice-versa
- Should a process of understanding the implications of devolution be understood first to determine the approach. If yes how do we reach tradeoffs with political interests aimed at legitimising the approach
- Can we opt for a deconcentrated and delegated approaches and yet strengthen decentralisation aspects of popular participation and accountability

RULE OF THUMB “ SEEK TO UNDERSTAND EXPENDITURE AND REVENUE ASSIGNMENTS” before making any decisions on transferring staff and responsibility

2.3 Participation of local people, CSOs and NGOs

Participation in planning is taking place

- Systems and procedures for encouraging community participation in planning processes at village level are in place and seem to be functioning e.g. communities know how the system works and do participate, women do attend village level planning and are often more numerous than men.
- There is some involvement of NGOs/CSOs in District level planning e.g. KADDE-NET in Kasese District sits on the District TPC (a Public Private Partnership initiative). However this is much weaker in Hoima. There is a lack of clarity of the role of NGOs/CSOs in the planning process, weak capacity of NGOs/CSOs to articulate their role, little legitimacy, mistrust, lack of self-regulation, etc.

However, participation, particularly at community level, is mechanistic, project focused and lacking vision

- The local population perceive decentralisation in narrow service delivery terms to meet their immediate needs. This is understandable given levels of poverty.
- Even if the HPPG were being applied, it is not clear LG staff have the necessary participatory skills and resources to facilitate its use. This demands significant change in attitude away from service delivery/project approach to community empowerment approach – not clear to what extent current LGDP training modules really focus on these issues.
- It appears that the HPPG is seen as a set of tools which can be picked separately rather than an empowering planning process leading to key elements being disregarded– e.g. not taking on the social analysis between different groups, not planning around preferred outcomes rather than needs, and identifying role of population in implementing the plan versus LG and other actors.
- Trainings at community level focus more on building their capacities in project identification, implementation and M&E – e.g. adult literacy is functional rather than empowering. There are no examples of broader awareness-raising activities to help people understand the stakes of decentralisation and their central role as citizens in ensuring its success. But there are examples of the important role of literacy e.g. a woman from the Buhamba Adult Literacy class in Kitoba Sub-county becoming secretary on her village council.
- Communities do not take a pro-active role e.g. they wait to be called to village planning meetings. They do not perceive their ownership of the planning process and see it very much seen as a government only exercise.

- Although there is recognition for addressing the need for more holistic awareness-raising and educational programs to change people's attitudes and behaviour through a communication strategy, none have been designed or implemented – is this due to lack of funds or lack of priority? Also questions about required skills for doing it.
- There are missed opportunities in building a rural civil society movement e.g. through adult literacy, linking rural groups across their sectoral interests (literacy groups, credit and savings groups, farmer groups, etc.). And there are missed opportunities in linking functional literacy training to post-literacy activities e.g. development of materials in local languages, translation and adaptation of key texts into local languages, community use of radio to broadcast information and sustain local debate, etc.
- NGOs and CSOs do play a key role in building community capacities, but unclear if they have the capacities themselves to go beyond trainings to improve service delivery. Unclear if NGOs involved in training on the social and political aspects of decentralisation (need to check).

Community capacities to influence decision-making weak

- There are poor links between communities and their Councillors – e.g. no regular surgeries;
- Councillors rarely attend planning meetings. There is a poor link between technical and social decision-making process and lack of accountability of Councillors to citizens;
- Parish and Sub-county councils meet irregularly, particularly since abolition of g-tax – e.g. last two meetings of Kitoba Sub-county Council were in June and August 2005;
- Local NGOs and CSOs lack credibility, do not have a well-recognised constituency, and have no mandate. Central registration of CSO/NGO exacerbates this problem.

Communities and local NGOs do participate in the implementation of project activities...

- There is some participation by community groups in the implementation of projects – e.g. farmers contribute 2% in cash to NAADS;
- The HPPG has an emphasis on what local people do. However since it is not being implemented (at least in Hoima and Kasese), it is not clear just how much local people are identifying those projects and activities they can implement themselves;
- It is impressive that NAADS has managed to find a set of local service providers, who are involved in implementation e.g. Ihanga Rukanga in Kitoba sub-county getting a contract from NAADS in Hoima. Also there are active farmer groups at community level and a Farmer Forum at Sub-County level, which does contract service providers.

But their involvement in M&E could be strengthened

- The budget conference at Sub-county level is an important forum for the community to monitor past year's implementation of projects;
- There is limited involvement of the community in monitoring the quality of implementation of projects;
- At district level NGOs participate in the Technical Planning Committee, and this involvement was very strong in Kasese where there is a memorandum between a district NGO association and the DLG.
- What involvement is there at Sub-country level - ??

2.4 M and E and accountability

There is a process to review progress on decentralisation and some donor coordination around M&E

- These include the Joint Annual Review of Decentralisation (JAR), donor decentralisation working group, and the decentralisation sector working group (DSWG), which is starting;
- There is a sophisticated annual assessment process of LGs which gives the centre a very good idea of progress by LG and overall;
- A national integrated M&E system (NIMES) is being developed. A wide range of M&E tools are being used by donors and international NGOs and now there is the possibility of feeding into NIMES.

At district level there appear to be strong M&E systems, but much weaker accountability

Monitoring

- It is impressive that districts are producing financial reports by 15th of the following month, and that draft audit reports are being sent by September to the Auditor general (after only 3 months);
- TPCs are meeting regularly and involving some NGOs;
- Quarterly reports are produced by technical departments for subcommittees of Council (is this effective?);
- We saw evidence of the CAO in Hoima responding to issues raised in Sub-County reports;

- Reporting to centre as opposed to the CAO is decreasing for health, but is strong for NAADS. There is a weak role of district education staff monitoring schools, especially as the inspection budget was cut when g-tax was abolished;
- How is LOGICS working?

Evaluation

- There is considerable investment in annual assessments by the District of all LGs for the LGDP review process;
- The budget conference includes an evaluation component.

Accountability

- The annual budget is published on notice boards, but this is in English, with acronyms which are not explained so this is very difficult for the public to understand;
- Councillors are not reporting on district meetings to their constituents (there appears to be a need for much more emphasis on training and accountability of councillors – the comment was made to the team that 70% stand to get a livelihood rather than to contribute);
- Public Resource Monitoring – there is an interesting case study of KADDE-NET in Kasese;
- District uses community radio to pass messages – but this is more on information/extension messages rather than promoting accountability, decentralisation messages, etc. This is a missed opportunity.

Subcounty level does appear to be monitoring but accountability is not clear

Monitoring

- We saw the sub-county in Hoima sending monthly reports and getting feedback;
- Councillors attend district sub-committee meetings – but it is not evident that there is any feedback;
- There are regular TCP meetings (even without g-tax income) at which Parish Chiefs participate. These seem to be meeting more regularly than the Council meetings;
- The Sub-county is not able to monitor projects funded by the district;
- Town Councils report to the centre but not the District.

Evaluation

- Sub-counties are evaluated by the district as part of the annual assessment – how much internal evaluation is carried out? Does the sub-county budget conference include evaluation of the previous year?

Accountability

- There is poor feedback to the community after prioritisation;
- There appears to be very limited accountability by the sub-county to the public in general although there is reporting to Parishes via Parish Chiefs (what about feedback from councillors?)

Parish level and below meet irregularly and while the structures are linked up, the broader community seems unaware of what these structures are doing

Monitoring

- Parish level – highly irregular meetings, but LC1 chair meets parish chief at least monthly;
- Copy of parish's minutes sent to the Sub-County.

Accountability

- Village leaders attend parish meetings – but it is not clear how much they report back to the village;
- Communities do not distinguish between reports of what parish, sub-county or district are doing, e.g. from community radio broadcasts – so they are not aware of the different organs and their roles.

2.5 Comments on presentation

- The team was congratulated for the clarity of their perception in a short period of time;
- There is no analysis of why decentralisation is undertaken. Is it for LED? Is it for empowerment? Is it for better service delivery? Belgian cooperation has to be clear of why it should support decentralisation;
- If support to decentralisation is agreed – the major focus is on service delivery rather than participation. To some extent focusing on the millennium development goals conflicts with broader objectives around participation and democratisation;
- G-Tax abolition. The process started with the LGs who complained the process of collection was too costly. So the challenge is how to widen the local revenue base?

- Who takes responsibility for HR at national level, MOLG, MOPS etc - MOLG mentors and supervises the LGs. The restructuring process has clarified the roles between MOLG and MOPS and the Public Service Commissions support DSCs.
- There is no mention about Belgian support to Districts? The team saw significant impact particularly in Kasese and now worry about the gap in support as the project finishes and BTC has funded some innovative work through SNV/CARE. In Hoima Belgian aid through multilateral support/IFAD and NGO support (TRIAS, Tugendo Omumiso) is very integrated within District. No sense of separate project, a very positive approach;
- What about provision for a regional tier?
- Do local people really understand decentralisation and its purpose?
- What is the political will to implement decentralisation at different levels?
- What are the impacts of constant policy shifts at central level on lower levels?
- Planning takes a project approach – this was introduced from the beginning. Now need to re-orient process.

3 Report backs on lessons learnt

In general in the report backs from groups, all the main findings from the team were endorsed. The detailed comments are being incorporated into the case study report. The report backs from the groups shown below concentrated on the lessons for Belgian Cooperation.

3.1 State

- There is still room for more devolution and the lack of financial autonomy is critical. The comment about sub-counties being a branch of the district was acknowledged. However it is good to have lower level local governments and they should be strengthened;
- NAADS was designed around the shortcomings of the public agricultural extension system, but is only reaching 15% of households. There probably is a need for a mix of NAADS and traditional extension services;
- Re the role of sectoral Ministries, Ministry of Education is now piloting devolved services in 6 districts using a Medium-Term Budget Framework;

- Cross-cutting issues looking at gender, HIV/AIDS, environment are specifically addressed in LGDP and have their own conditional grants (CG);
- Physical planning has to be improved to optimise the impact of investment;
- Improving household incomes/LED will make it easier for local government to generate local revenue;
- There does need to be a more strategic approach in planning, building on the SWOT;
- Training and development needs more emphasis;
- The importance of regional tiers are underrated in many decentralisation processes. They will have an important role, and rather than taking powers from LGs will take delegated powers of supervision and control from the centre.

Discussion

- The funding formula is very important – e.g. a poor district quadrupled their grant.
- What about state capture? (note the Barking World Bank report, very controversial) – decentralisation started in the mind of President to stabilise the country, but come the early 1990s and the government wanted a different government. Over last 10 years decentralisation/devolution has not advanced very far. Decentralisation requires political will and cannot be led by a Ministry of Local Government which is one among many ministries, but must be led by the President.
- There are different approaches to decentralisation – need to match decentralisation approach to context of the country (resources, issues that need to be addressed);
- Does the State have a dilemma around decentralisation – as it is taking a more and more hands-on role. They see LG as lacking capacity – whereas some LG capacities are high but they lack resources
- There is a challenge around policy implementation with frequent shifts, resulting in conflict.

3.2 HR Lessons

- Professional development is not sufficiently addressed and lack of funding. Salary and career planning is very important but there is no money to pay this; also in addition to increased salary need increased recognition (the example was given of Bushenyi where despite having the same salaries most people do not want to move as it is seen as an effective LG);

- Innovation and incentives – at present there is a very technical approach. Incentives have to be performance based and there also need to be sanctions linked to performance. This is very important;
- There is a very technocratic approach to decentralisation but the strong legal base is not enough – if money is still controlled in a very sectoral way (note the 37 CGs);
- There has been a tremendous improvement in LG capacity, but needs incentives and improved efficiency in capacity building. Need for generic training – e.g. financial management as well as sector specific training;
- LGs not very efficient in using the capacity-building grant – and sub-county staff not strengthened as much as district level staff;
- Need also to improve capacity and quality of politicians, as raised in JARD 2004. Note there are no minimum requirements for councillors;
- Need for central government to monitor standards of policy implementation by LGs – e.g. of district service commissions (DSCs). Can't devolve if you don't monitor;
- What should come first – devolve responsibility and then build capacity or build capacity and devolve responsibility when capacity is build? International experience is that you have to start devolving otherwise you never will.

3.3 Participation

- Key role of literacy in own language;
- Quality of participation is critical – not just an issue of attending meetings but having skills and confidence to participate in them effectively;
- First need to build the capacity of actors to participate effectively within existing system. Later it is important to build their capacity to analyse and critically challenge it;
- Is HPPG feasible in current context given level of resources required to make it work effectively? HPPG designed in context of greater fiscal devolution – this not yet the case. What is critical is recognising the importance of community mobilisation and empowerment, otherwise effective participation will never happen and resources be allocated;
- Critical importance of fora bringing together key actors at different levels – builds confidence, allows for development of consensual visions, coordination – shifts in attitudes and mindsets and development of processes of working based on

partnerships and distinctive competence. These fora can facilitate coordination of service delivery, but more importantly can also debate on policy/strategic issues;

- Participatory systems are still very top down which stifles innovation. Districts are not adapting tools designed in the centre to their local context and specific needs. It is too mechanistic and there is no strategic vision on capacity building requirements;
- NGOs/donors are not effective in feeding local level results into policy debates. This should be a condition of funding and could be institutionalised and form part of TA contracts;
- The full HPPG process is too costly for annual use – should be a strategic tool used every 3-5 years with simpler process in between;
- There is training fatigue – trainings are delivered but necessarily followed up, and not integrated within the daily work of organisations;
- There is not enough use of local capacities in capacity building and too much reliance on consultants from the centre.
- Providing a whole series of training is too expensive. How can it be institutionalised – e.g. feeding into education system to build skills into the system?
- The HPPG cannot be trained only using a classroom approach, but must involve experience in the field. There is a need for cascade training and experiential training approaches, which build a deeper understanding and not just a mechanistic approach. At times Uganda is too ambitious, so for example the HPPG was rolled out too quickly initially.
- Advocacy coalitions - Memorandum signed by Vreislanden with LG to abide by certain principles.

Glossary

BSF	Belgian Survival Fund
BTC	Belgian Technical Cooperation
CAO	Chief Administration Officer (of a district)
CBO	Community-based organisation
CDA	Community development assistant (at LC3 level)
CG	Conditional grant
CSO	Civil society organisation
DGDC	Directorate-General of Development Cooperation, Government of Belgium
DLG	District local government
DSC	District Service Commission
DSWG	Decentralisation sector working group

FDS	Financial Decentralisation Strategy
G-tax	Graduated tax (a locally raised income tax abolished in June 2005).
HPPG	Harmonised Participatory Planning Guide for lower level local governments
HR	Human resource
HRD	Human resource development
IIED	International Institute for Environment and Development
JARD	Joint Annual Review of Decentralisation
Khanya-aicdd	African Institute for Community-Driven Development
LC	Local Council
LED	Local economic development
LG	Local government
LGA 1997	Local Government Act of 1997.
LGDP	Local Government Development Programme
LLG	Lower level local government
LOGICS	Local government information and communication system
LOGSIP	Local Government Sector Investment Programme
M&E	Monitoring and evaluation
MOLG	Ministry of Local Government
MOPS	Ministry of the Public Service
NAADS	National Agricultural Advisory Services
NIMES	National integrated M&E system
PDC	Parish development committee
PMU	Programme Management Unit of LGDP
PRA	participatory rural appraisal
PSC	Public Service Commission
SWAP	Sector-wide approach programme
TPC	Technical planning committee
UCG	Unconditional grant
UAUA	Uganda Association of Urban Authorities
ULGA	Uganda Local Government Association