Service public fédéral
et Coopération au Développement
Direction générale de la Coopération au Développement

Evaluation du thème

« Appui à la décentralisation et gouvernance locale »

Etape 2 : Etudes de terrain

Le Bénin

Falilou Mbacké Cissé – CEPIA

Karla Van Eynde – IRAM

Avril 2006

Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique

iied International Institute for Environment and Development

African Institute for Community Driven Development

iram Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement

• **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

L'équipe de mission souhaite remercier toutes les personnes ressources rencontrées pour leur disponibilité et leur bonne volonté à partager des informations et commentaires de grande valeur.

Sommaire

SOMMAIRE 2

ACRONYMES 3

RESUME 6

INTRODUCTION 12

1. LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU BENIN 16

1.1. Caractéristiques et état des lieux 16

1.2. Les interventions des partenaires financiers et techniques (PTF) en appui des réformes de décentralisation 18

2. PRESENTATION DES PROJETS VISITES 21

2.1. Le Projet d'Hydraulique et Assainissement en Appui au Développement Institutionnel (HAADI Sud) 22

2.2. Le Programme de Développement Local des Collines (PDL Collines) 23

2.3. Le Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOI) 25

3. ANALYSE DES DIFFERENTS THEMES RETENUS DANS LE CADRE CONCEPTUEL DE L'ETUDE 27

3.1. Le rôle de l'Etat et de ses services 27

3.2. La promotion de la démocratie à la base 35

3.2.1. La participation des citoyens et ses moyens d'expression 35

3.2.2. L'Articulation entre les différents types de pouvoirs locaux 42

3.2.3. La prise en compte des différentes composantes de la société et de la diversité 44

3.3. Les ressources humaines et financières 47

3.4. La transparence 52

3.5. Articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales 54

3.6. Le suivi et l'accompagnement des évolutions 58

CONCLUSION ET PISTES DE REFLEXION/ORIENTATION 62

Acronymes

ADECOI	Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou
AEP	Adduction d'Eau Potable
AFD	Agence Française de Développement
AGPT	Assemblées Générales du Projet de Territoire
AICDD	African Institute for Community Driven Development
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AV	Assemblées Villageoises
AVPN	Association « Vive le Paysan Nouveau » (ONG)
BM	Banque Mondiale
CAF	Comité d'Attribution des Financements
CC	Conseil Communal
CCD	Commission Communale de Développement
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CDT	Conseil de Développement Territorial
CEPIA	Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CLPP	Comité Local de Pilotage du Projet
COFIL	Comité d'Octroi des Financements des Initiatives Locales
COP	Comité de Pilotage d'ADECOI
COPAF	Comité de Pilotage et d'Attribution des Financements
CPDP	Comité de Pilotage de l'Action du Projet au niveau Départemental
CS/EHA	Comité de Suivi/Eau Hygiène et Assainissement
CST	Chef du Service Technique
CT	Comité de Territoire
CTB	Coopération Technique Belge
DANIDA	Coopération au Développement Danoise
DAO	Dossier d'Appel d'Offres

DDEHU	Direction Départementale de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
DDMEH	Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique (ancien SDH)
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
DHAB	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement à la Base
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EHA	Eau, Hygiène et Assainissement
FAC	Fonds d'Action et de Coopération
FADEC	Fonds National d'Investissements destinés aux Communes
FDL	Fonds de Développement Local
FDT	Fonds de Développement des Territoires
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FSB	Fonds de Survie Belge
GIC	Groupe Intercommunal des Collines
HA	Hygiène et Assainissement
HAADI Sud	Hydraulique et Assainissement comme Appui au Développement Institutionnel dans les Départements du Mono et du Couffo
IIED	International Institute for Environment and Development
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
IS	Intermédiation Sociale
MCL	Maison des Collectivités Locales
MCPD	Ministère Chargé de la Planification et du Développement
MD	Mission de Décentralisation
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MdO	Maître d'Ouvrage
MISD	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAC MEHU	Programme d'Appui aux Communes du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme

PADEAR	Programme d'Appui au Développement du secteur Eau potable et Assainissement en milieu Rural
PADIC	Programme d'Appui au Développement Institutionnel des Communes
PAI	Programme Annuel d'Investissement
PDC	Programme de Développement Communal
PDL-Collines	Programme de Développement Local – Département Les Collines
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PGUD	Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
PHAST	Participation à l'Amélioration de l'Hygiène et de l'Assainissement (Participatory Hygiene And Sanitation Transformation)
PIC	Programme d'Investissement Communal
PNDCC	Projet National de Développement Conduit par les Communautés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODECOM	Projet d'Appui au Démarrage des Communes
PROTOS	Agence pour la Coopération Technique Intégrée (PROjectgroep voor Technische OntwikkelingsSamenwerking) (ONG)
PT	Projet de Territoire
PTF	Partenaires Financiers et Techniques
PVPT	Porteur Villageois du Projet de Territoire
REPFED	Réseau des Paysans Féminins pour le Développement (ONG)
SDH	Service Départemental de l'Hydraulique
SH	Service Hydraulique
SHAB	Service de l'Hygiène et de l'Assainissement à la Base
SNV	Service Néerlandais des Volontaires
SRHAB	Service Régional de l'Hygiène et de l'Assainissement à la Base
UE	Union Européenne
VIH	Virus de l'Immuno-déficience Humaine

RESUME

1. Introduction

Beaucoup de pays partenaires de la Coopération belge se sont engagés dans des réformes de décentralisation qui visent notamment la démocratie locale et le développement. En conséquence, la pertinence pour la Coopération belge d'appuyer les processus de décentralisation dans ses différents pays partenaires apparaît évidente.

Dans cette optique, le service d'évaluation de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) a commandité en 2005 une étude portant sur les thèmes de la décentralisation et de la gouvernance locale. A travers cette étude thématique, la Coopération belge cherche à apporter des éléments théoriques et pratiques permettant de clarifier et d'orienter son « appui à la décentralisation et/ou à la décentralisation et gouvernance locale ». De façon spécifique, il s'agit de tirer des leçons de ses propres expériences sur le terrain, de bâtir des connaissances et une expertise plus solides dans le domaine, et de les refléter dans ses planifications et programmations futures.

Le présent rapport a été produit suite à une mission de deux semaines organisée en janvier 2006 au Bénin dans le cadre de la deuxième étape de cette étude qui vise l'analyse sur le terrain de l'état d'avancement du processus de décentralisation et des apports d'un échantillon d'interventions d'appui. Le cadre conceptuel et méthodologique a organisé le travail de terrain autour de 6 grands champs d'analyse : 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 ; et le suivi-évaluation et l'accompagnement de la réflexion sur les évolutions des réformes.

A l'occasion de la mission, trois projets ont été visités dans les départements du Mono, des Collines et du Borgou. Ces 3 projets sont :

- HAADI – Sud qui intervient dans les secteurs de l'approvisionnement en eau potable, de l'hygiène et de l'assainissement. Il est cofinancé par le Fonds Belge de Survie (FBS), l'ONG PROTOS et les bénéficiaires ;
- Le Programme de développement Local des Collines qui intervient dans le domaine de la planification locale avec un financement conjoint de l'Etat béninois, de l'Agence Française de développement et du Conseil régional de Picardie ;

- Le projet « ADECOI » avec un objectif de réduction de la pauvreté et un financement de l'Etat, du FBS, du Programme des Nations Unies pour le Développement, du Fonds d'Equipement des Nations Unies et des communes.

Essentiellement, il s'agit de projets de développement local qui s'inscrivent, en ce qui concerne leurs modalités d'exécution, dans le nouveau contexte de la décentralisation. Il ne s'agit donc pas de projets nationaux conçus autour d'un objectif principal d'appui au processus de la décentralisation, ou encore à la politique de déconcentration.

2. Le processus de décentralisation

La Conférence nationale des « forces vives de la Nation » de 1990 a demandé la mise en place d'une organisation décentralisée de la République. Il faudra attendre cependant l'année 2003 pour que ce choix se concrétise avec l'élection et l'installation des premières assemblées locales délibérantes.

La réforme a prévu un seul niveau d'administration locale composé de 77 communes, dont 3 à « statut particulier », qui constituent le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales. La loi prévoit le transfert à leur profit de 7 domaines de compétences. Le pays dispose également d'un seul niveau de déconcentration avec 12 départements. Le préfet y exerce la tutelle et la coordination des services de l'Etat.

L'analyse du processus de décentralisation laisse apparaître une dynamique des acteurs assez contrastée entre, d'une part, un Etat dont la volonté politique et la vision stratégique sont constamment interrogées, d'autre part, par les acteurs locaux de base dont l'engouement et l'intérêt sont réels ; mais aussi, par les partenaires extérieurs qui se sont pourtant massivement engagés au soutien de cette politique.

3. Le rôle de l'Etat et de ses services

Au terme de la loi, l'Etat et ses services sont investis de mission de contrôle et d'appui. Il s'agit donc d'une tutelle exercée sur les collectivités locales par le préfet et d'un appui technique exercé par les services déconcentrés. Les modalités de ce dernier sont mal définies. C'est ainsi que, selon la loi, les services de l'Etat peuvent intervenir auprès des communes soit en tant que prestataires de services, soit en tant que services publics. Il n'est prévu aucun mécanisme de mise à disposition ou d'utilisation de ces services de l'Etat par les communes.

Dans la pratique, il existe une dysharmonie entre les politiques de décentralisation et de déconcentration au niveau territorial d'une part, et en ce qui concerne les capacités et les stratégies de collaboration, d'autre part. En effet, la dotation et l'accessibilité des services déconcentrés laissent apparaître d'importantes disparités entre les communes. S'y ajoute que dans tous les cas, l'esprit et les moyens de collaboration semblent faire défaut. Largement mobilisés autour de la décentralisation, les partenaires au développement n'ont pratiquement pas développé de projets spécifiques à la déconcentration. Les écarts révélés par « l'Audit de

la cohérence institutionnelle » a toutefois déterminé des bailleurs de fonds comme les Pays-Bas à s'engager en faveur de la déconcentration même si les modalités précises n'en sont pas encore établies.

A travers leur stratégie d'intervention, les projets jouent un rôle déterminant dans le rapprochement entre les services de l'Etat et les communes. Cependant, il reste nécessaire qu'un parachèvement du dispositif législatif et opérationnel d'appui technique soit effectué, et un renforcement conséquent des moyens de tous ordres des différents acteurs mis en œuvre.

4. La participation des citoyens et ses moyens d'expression

Même si la loi consacre le principe de participation en faisant de la commune « le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques », le système béninois de participation est dans les faits peu affirmé.

Le Bénin s'est doté d'un schéma original mais ineffectif. En effet, contrairement à bien des pays de la région, il existe des organes de représentation et de concertation infra-communaux consacrés par la loi. Malheureusement, les élections qui devaient permettre leur mise en place n'ont toujours pas été organisées.

Par ailleurs, les textes ignorent la diversité des catégories de citoyens, ainsi que la cohabitation des légitimités sur le territoire. La chefferie traditionnelle encore prégnante dans la vie des populations est largement ignorée par les lois de décentralisation, alors même que des cas de collaboration « officieuse » font légion.

De manière générale, il apparaît que les populations espèrent beaucoup en la décentralisation dont elles attendent une amélioration de leurs conditions et de leur cadre de vie. Toutefois, la simple volonté de participer ne suffit pas ; encore faudrait-il avoir l'opportunité et les capacités pour cela. Dans ce sens, et sous l'impulsion des projets, la planification du développement local est le terrain de prédilection de la participation citoyenne. Alors même que la loi est muette sur les modalités de cet exercice, on assiste à un foisonnement de cadres de participation. Il reste malgré tout dommageable que les cadres institutionnels légaux qui devraient permettre la collaboration entre acteurs et leur concertation ne soient pas renforcés eux-aussi.

5. Les ressources humaines et financières

Diverses dispositions législatives et réglementaires régissent distinctement les ressources humaines et les ressources financières.

S'agissant des ressources financières, le principe du transfert concomitant des ressources et des compétences n'est pas consacré au Bénin. La loi ne prévoit la compensation des charges résultant de la décentralisation que pour les seules compétences en matière de santé et d'enseignement primaire. L'Etat a cependant opéré un transfert de fiscalité assez important.

Dès le démarrage de la réforme, il a également mis en place un fonds d'appui financier octroyant principalement des subventions aux communes. Parmis les pays de l'UEMOA, le Bénin est l'un des pays dont la fiscalité locale et les transferts financiers sont les plus importants, après la Côte d'ivoire.

Cependant, les communes restent encore largement caractérisées par la modicité de leurs budgets liée à plusieurs raisons, notamment l'état de pauvreté des territoires et des populations, le faible rendement du système de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales, et l'absence de liens forts entre les communes et leurs citoyens. En conséquence, les collectivités sont fortement dépendantes des projets et des programmes financés par les partenaires extérieurs, et ont beaucoup de difficultés à développer des stratégies d'autonomisation et d'optimisation financières.

Le processus de décentralisation repose donc essentiellement sur le financement des bailleurs de fonds que l'Etat cherche du reste à organiser avec la création d'un Fonds d'appui aux communes devant recevoir l'ensemble des contributions des partenaires. La fiscalité locale pourrait également s'enrichir d'une nouvelle assiette avec la Taxe de Développement Local (TDL) actuellement à l'étude.

S'agissant des ressources humaines, elles constituent une difficulté réelle dans la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin tant au niveau des communes, qu'au niveau des services déconcentrés. En effet, le personnel communal est celui des anciennes sous-préfectures. Vieillissant et peu qualifié, il est coûteux et peu adapté aux missions des collectivités locales. En attendant la création de la fonction publique territoriale, les communes ne peuvent recruter le personnel qu'elles souhaitent du fait de leurs charges structurelles déjà trop importantes. Des sessions de formation sont organisées pour pallier les insuffisances du personnel en place. Le « Learning by doing » à travers les projets et programme permet également de renforcer les compétences. Cependant les interventions de formations sont mal coordonnées entre elles, ce qui nuit à leur efficience.

Du côté des services de l'Etat, la problématique des ressources humaines renvoie à l'adaptation de leur « psychologie » et de leurs compétences au contexte de la décentralisation. Peu d'actions de renforcement de leurs compétences sont conduites à leur intention. De manière générale, la déconcentration est délaissée.

6. La transparence

La loi prévoit plusieurs modalités de nature à permettre l'information des citoyens aux fins d'une gestion transparente des affaires publiques locales. Elle consacre même un droit de pétition qui donne lieu à instruction et délibération du conseil communal, puis communication aux populations. Ces dispositions sont aujourd'hui peu effectives. L'accès à l'information, la connaissance du système et la compréhension des enjeux de la décentralisation sont encore à construire. Cette construction est d'autant plus difficile que le taux d'analphabétisme reste encore très élevé dans le pays.

De plus, le souci de transparence est encore une préoccupation peu présente chez des populations pour lesquelles la démonstration de l'utilité des communes reste à faire. Les programmes conduits exclusivement par les communautés ainsi que la tendance générale des partenaires à « se valoriser » à travers les projets compromettent sérieusement les chances de construire un lien fort entre les communes et leurs populations.

7. Articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales

Plusieurs modalités de mise en cohérence sont prévues par la loi. En réalité elles sont peu opérationnelles, au moins pour ce qui concerne les instances départementales de concertation et de coordination entre les services techniques et les collectivités.

L'exercice des compétences transférées reste encore un grand défi pour les communes dans un contexte marqué par le faible transfert de moyens, l'absence d'appui technique, le manque de personnel qualifié et la résistance « naturelle » des services techniques à se défaire de leurs prérogatives anciennes. Il arrive même que certains investissements de leurs compétences soient mis en œuvre sur leur territoire sans que les communes en soient informées.

Des stratégies assez intéressantes sont développées par les projets qui consistent à un transfert progressif de compétences des services départementaux aux communes. Outre l'esprit de coopération qu'une telle démarche permet de faire émerger, elle prépare et accompagne les communes à assurer progressivement la maîtrise d'ouvrage de manière effective.

8. Le suivi et l'accompagnement des évolutions

L'une des principales faiblesses de la décentralisation est l'absence d'action coordinatrice de la part de l'Etat dans un contexte marqué par la multitude d'interventions des partenaires extérieurs. Ces derniers ont essayé de mettre de la cohérence dans leurs actions mais avec un succès qui reste mitigé.

Ce n'est que dernièrement que le ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la décentralisation (MISD) a clairement exprimé sa volonté d'assumer effectivement sa mission de coordination. La Mission de décentralisation et la Maison des collectivités locales sont des organisations d'accompagnement du processus et n'ont pas vocation à assurer la coordination. Il convient de relever le rôle particulièrement déterminant de la Mission dans la préparation de la réforme, et surtout de la MCL dans l'appui aux communes.

Le FADEC en préparation est présenté comme le principal instrument de rationalisation et de coordination des actions en faveur de la décentralisation et du développement local dans le sens où il doit fédérer tous les appuis financiers des différents partenaires du Bénin. Cependant, la vision et la stratégie nationales en vue de l'accompagnement et du suivi du processus de décentralisation n'ont pas encore été précisées par l'Etat.

9. Conclusions et pistes de réflexion

Le système de décentralisation au Bénin connaît certainement de nombreuses insuffisances à l'heure actuelle, mais le processus semble irréversible. Au total quatre principaux enjeux ou défis peuvent être retenus :

- *L'impulsion de la volonté politique :* fortement interrogée, cette volonté politique peut paraître faible simplement parce qu'on compare le rythme de l'Etat et celui souhaité par les autres acteurs. Mais en tout état de cause, elle peut se consolider avec l'influence positive des acteurs de la société civile et des citoyens, et c'est en cela que l'appui à ces acteurs de base peut être décisif et salutaire pour la décentralisation au Bénin.
- *Rendre les communes visibles et fonctionnelles :* rien dans le processus de décentralisation ne doit contribuer à mettre les collectivités locales « hors jeu ». Elles sont les piliers du renforcement de l'Etat, et les cadres pertinents de développement socio-économique. En conséquence, les communes sont appelées à fournir des prestations dont la qualité dépendra fortement de celle des moyens de tous ordres dont elles disposeront. Elles doivent aussi réaliser les aspirations, notamment de développement économique, de leurs citoyens qui doivent se reconnaître et s'identifier en elles.
- *Améliorer le phasage décentralisation / déconcentration :* l'harmonie entre les communes et les services de l'Etat est essentielle. La collaboration entre Etat et collectivités sera largement tributaire de l'équilibre qui pourra être trouvé à la fois dans les conditions et dans les moyens propres aux deux processus que sont la décentralisation et la déconcentration.
- *Assurer la meilleure implication de tous les acteurs dans la mise en œuvre de la décentralisation :* la décentralisation vise faire que le citoyen puisse participer à la gestion des affaires publiques locales, à toutes les étapes. Ceci requiert des citoyens des capacités qu'il convient de renforcer. La volonté des acteurs n'est pas suffisante, des appuis sont nécessaires.

Introduction

Beaucoup de pays partenaires de la Coopération belge se sont engagés depuis quelques temps à mener des réformes de décentralisation. En général, ces réformes visent à promouvoir la démocratie à la base et le développement. Par ailleurs, il y a des études qui ont prouvé qu'un système d'administration décentralisée peut constituer un moyen efficace de lutte contre la pauvreté. En conséquence, la pertinence pour la Coopération belge d'appuyer les processus de décentralisation dans ses différents pays partenaires apparaît évidente.

Dans cette optique, le service d'évaluation de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) a commandité en 2005 une étude portant sur les thèmes de la décentralisation et de la gouvernance locale. A travers cette étude thématique, la Coopération belge cherche à apporter des éléments théoriques et pratiques permettant de clarifier et d'orienter son « appui à la décentralisation et/ou à la décentralisation et gouvernance locale ». De façon spécifique, il s'agit de tirer des leçons de ses propres expériences sur le terrain, de bâtir des connaissances et une expertise plus solides dans le domaine, et de les refléter dans ses planifications et programmations futures. L'étude thématique devrait conduire à des propositions analytiques et pratiques permettant la rédaction d'une note établissant le cadre stratégique/politique/conceptuel pour la Coopération belge future dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance locale. L'Annexe 1 présente les termes de référence de l'étude.

La mise en œuvre de cette étude a été confiée à un consortium de bureaux d'étude, composé de l'IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement) – France, de AICDD (African Institute for Community Driven Development) - Afrique du Sud, du CEPIA (Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique) – Mali et de IIED (International Institute for Environment and Development) – Royaume Uni.

L'étude d'évaluation comporte 3 étapes, à savoir (1) une phase de travail préparatoire, essentiellement conceptuelle ; (2) la réalisation des visites de terrain et les analyses y afférentes ; et (3) une phase de synthèse de toutes les informations et expériences recueillies avec la validation des constats formulés.

Lors de la première étape, le consortium de consultants a réalisé une étude documentaire et organisé un séminaire de 2 jours (25 et 26 octobre 2005), regroupant une cinquantaine d'acteurs de la Coopération belge ainsi que des personnes ressources. Ces deux activités ont principalement abouti à la rédaction des notes synthétiques par pays étudié (*« Etat des lieux de la décentralisation et de la gouvernance locale par pays »*), et à l'élaboration d'un cadre conceptuel et

méthodologique (Annexe 2) portant sur la deuxième phase, notamment les études de terrains.

Concrètement, le cadre conceptuel et méthodologique a organisé le travail de terrain autour de 6 grands champs d'analyse :

1. Le rôle de l'Etat et de ses services dans la mise en œuvre et l'accompagnement de la réforme de décentralisation ;
2. 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 ;
3. La transparence dans la gestion des collectivités ;
4. Les ressources financières et humaines des collectivités territoriales ;
5. L'articulation entre approche sectorielle et rôle des collectivités locales ; et
6. Le suivi-évaluation et l'accompagnement de la réflexion sur les évolutions des réformes.

Quatre pays ont été retenus pour cette deuxième étape : le Bénin, le Burundi, le Mali et l'Ouganda. Ensuite, et en concertation avec les services concernés de la DGCD et de la CTB (Coopération Technique Belge) et avec les bureaux de la Coopération belge dans les pays retenus, un nombre de projets à visiter par pays a été sélectionné.

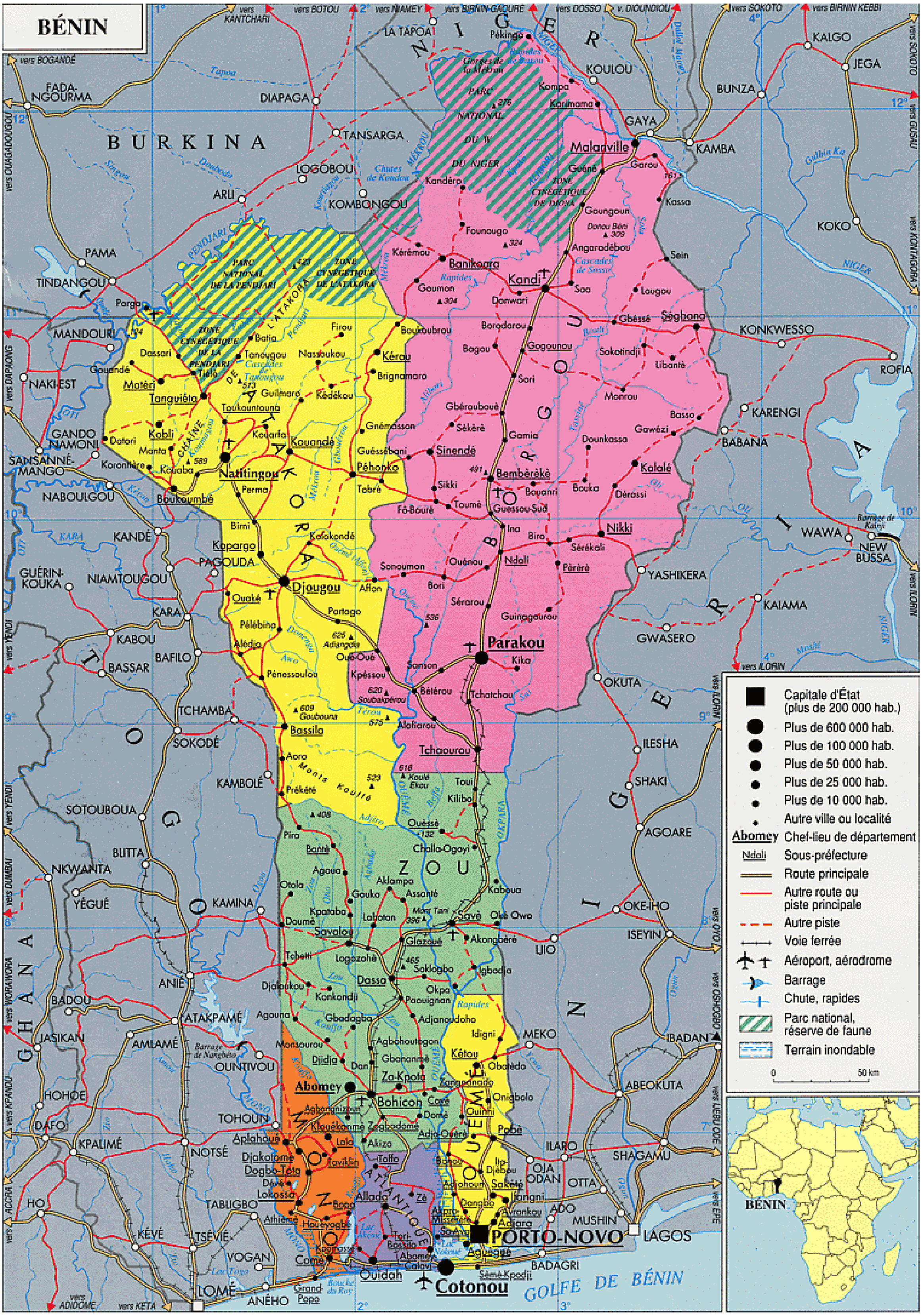
Le présent rapport porte sur les résultats de la mission au Bénin. Cette mission s'est réalisée du 16 au 29 janvier 2006 par une équipe de deux personnes, Falilou M. Cissé (CEPIA) et Karla Van Eynde (IRAM).

Comme points de départ, l'équipe disposait d'un cadre conceptuel et méthodologique comprenant les 6 champs d'analyse (Annexe 2), du document de synthèse sur le Bénin préparé lors de la première étape (Annexe 3), d'une sélection de 3 projets à visiter et les coordonnées de personnes à rencontrer dans le pays.

L'Annexe 4 présente les détails relatifs au déroulement de la mission de terrain. Sommairement, celle-ci a été réalisée en 3 étapes : (1) organisation logistique et programmation-réalisation des entretiens avec des personnes ressources à Cotonou ; (2) les visites des 3 projets retenus, lecture et analyse de documentation, et entretiens avec des acteurs de la décentralisation dans les zones d'intervention des 3 projets ; et (3) rédaction d'un aide-mémoire et restitution auprès de l'Ambassade de Belgique à Cotonou. A titre de références plus détaillées, les annexes au rapport contiennent une liste des personnes rencontrées (Annexe 5), une liste des documents consultés (Annexe 6) et le texte de l'aide-mémoire (Annexe 7).

Le présent rapport est structuré autour des 6 champs d'analyse (chapitre 3), comme définis dans le cadre conceptuel et méthodologique. Deux chapitres visent à résumer les éléments contextuels les plus importants : le premier chapitre reprend l'état des lieux sur le processus

de décentralisation au Bénin, le deuxième introduit brièvement les trois projets visités. Enfin, un dernier chapitre résume les constats et suggère des pistes de réflexion et orientation pour la Coopération belge dans le développement de sa note stratégique sur les thèmes de la décentralisation et de la gouvernance locale.


BÉNIN
vers KANTCHARI
vers BOTOU
vers NIAMEY
vers BIRNIN-GAOURÉ
vers DOSSO
v. DIOUNDIOU
vers SOKOTO
vers BIRNIN KEBBI
vers BOGANDÉ
FADA-NGOURMA
vers OUAGADOUGOU
BURKINA
DIAPAGA
TANSARGA
LOGOBOU
ARLI
KOMBONGOU
Chutes de Koudou
PAMA
TINDANGOU
Parga
MANDOURI
vers DAPAONG
NAKI-EST
GANDO NAMONI
SANSANNÉ-MANGO
NABOULGOU
KANDÉ
KARA
GUÉRIN-KOUKA
NIAMTOUGOU
PAGOUDA
KARA
KABOU
BAFILO
BASSAR
vers YENDI
TCHAMBA
SOKODÉ
KAMBOLÉ
SOTOUBOUA
BLITTA
NKWANTA
YÉGUÉ
vers DUMBAI
KAMINA
ANIÉ
BADOU
ATAKPAMÉ
JASIKAN
AMLAMÉ
Barrage de Nangbéto
OUNTIVOU
HOHOE
DAFO
TOHOUN
KPALIMÉ
NOTSÉ
HO
TABLIGBO
KÉVÉ
TSÉVIÉ
VOGAN
Lac Togo
LOMÉ
ANÉHO
vers ADIDOME
vers KETA
vers WORANORA
vers KPANDU
vers ACCRA
GHANA
TOGO
LA TAPOA
Pékinga
NIGER
Rapides de Barou
Gorges de la Mékrou
PARC NATIONAL DU W DU NIGER
KOULOU
Kompa
Karimama
GAYA
Malanville
Guéné
Garou
ZONE CYNÉGÉTIQUE DE DJONA
Kandéro
Goungoun
Donou Béni 309
Founougo
324
Angaradébou
Kérémou
Banikoara
Cascades de Sosso
Kandi
Soa
Goumon
304
Donwari
Kassa
Sein
Lougou
Gbéssé
Ségbana
Borodarou
Bagou
Gogounou
Sokotindji
Libanté
Sori
Monrou
Gbéroubouè
Sèkèrè
Basso
Gamia
Dounkassa
Gawézi
Sinendé
Kalalé
Bembèrèkè
491
Sikki
Bouanri
Bouka
Dérassi
Toumé
Guessou-Sud
Fô-Bouré
Ina
Biro
Nikki
Sérékali
Sonoumon
Ouénou
Ndali
Pèrèrè
Bori
Sérarou
Guinagourou
536
Parakou
Kika
Sanson
Bétérou
Tchatchou
Alafiarou
Tchaourou
BORGOU
KALGO
JEGA
BUNZA
KAMBA
KOKO
NIGER
KONKWESSO
ROFIA
KARENGI
BABANA
WAWA
Barrage de Kainji
NEW BUSSA
YASHIKERA
KAIAMA
GWASERO
vers ILORIN
OKUTA
ILESHA
SHAKI
AGOARE
OKE-IHO
ISEYIN
IJIO
MEKO
IBADAN
ABEOKUTA
ILARO
SHAGAMU
OJA ODAN
OTTA
ADO
MUSHIN
LAGOS
BADAGRI
NIGERIA
vers SOKOTO
vers GUSAU
vers KONTAGORA
vers OYO
vers OSHOGBO
vers IJEBU ODE
vers EPE
PARC NATIONAL DE LA PENDJARI
ZONE CYNÉGÉTIQUE DE L'ATAKORA
ZONE CYNÉGÉTIQUE DE LA PENDJARI
523
Porga
Batia
Dassari
Tanougou
Nassoukou
Firou
Kérou
Goundé
Tiélé
Cascades de Tanougou
Brignamaro
Matéri
513
Tanguiéta
Guilmaro
Kédékou
Toukountouna
Gnémasson
Kobli
Kouarfa
Kouandé
Guéssébani
Datori
Manta
589
Péhonko
Koronthière
Kouaba
Natitingou
Tobré
Perma
Boukoumbé
CHAÎNE DE L'ATAKORA
ATAKORA
Birni
Kolokondé
Kopargo
Djougou
Ouaké
Afton
Partago
Pélébina
625 Adiangdia
Alédjo
Oué-Oué
Pénessoulou
Kpéssou
620 Soubakpérou
609 Goubouna
575
Bassila
Aoro
Monts Kouffé
523
Prékété
618 Koulé Ekou
Toui
Kilibo
408
Ouèssè
132
Pira
Bantè
Challa-Ogoyi
Agoua
Aklampa
ZOU
Otola
Gouka
Assanté
Kaboua
Kpataba
Lahotan
Mont Tani 396
Savè
Okè Owo
Doumè
Savalou
Glazoué
Akongbèrè
Tchetti
Logozohè
465
Saklogbo
Igbodja
Djaloukou
Dassa
Okpa
Konkondji
Paouignan
Rapides
Agouna
Gbadagba
Adjanoudoho
Idigni
Monsourou
Agbohoutogon
Kétou
Djidja
Dan
Gbanamè
Obatèdo
Abomey
Za-Kpota
Zangnanado
Onigbolo
Agbangnizoun
Bohicon
Covè
Ouinhi
Klouékanmè
Zogbodomé
Domè
Adja-Ouèrè
Pobè
Aplahoué
Lalo
Akiza
Djakotomè
Toviklin
Toffo
Ilo-Djèbou
Dogbo-Tota
Dévé
Adjohoun
Sakété
Lokossa
Bopa
Allada
Zè
Ifangni
Athiémé
Dangbo
Houéyogbé
Akpro-Missérété
Avrankou
Adjarra
MONO
ATLANTIQUE
OUÉMÉ
Lac Ahémé
Kpomassè
Tori-Bossito
Sô-Ava
Lac Nokoué
PORTO-NOVO
Aguégué
Comè
Abomey-Calavi
Ouidah
Sèmè-Kpodji
Cotonou
Grand-Popo
Bouche du Roy
GOLFE DE BÉNIN
Pendjari
Mékrou
Alibori
Niger
Mono
Couffo
Ouémé
Okpara
Ouémé
Zou
Oti
Kéran
Kara
Mono
Haho
Zio
Amou
Ogou
Tapoa
Singou
Doubodo
Dallol Maouri
Gulbin Ka
Sota
Oli
Moshi
Ogun
Yewa
1°
2°
3°
4°
7°
8°
9°
10°
11°
12°
Capitale d'État (plus de 200 000 hab.)
Plus de 600 000 hab.
Plus de 100 000 hab.
Plus de 50 000 hab.
Plus de 25 000 hab.
Plus de 10 000 hab.
Autre ville ou localité
Abomey Chef-lieu de département
Ndali Sous-préfecture
Route principale
Autre route ou piste principale
Autre piste
Voie ferrée
Aéroport, aérodrome
Barrage
Chute, rapides
Parc national, réserve de faune
Terrain inondable
0
50 km
BÉNIN

1. Le processus de décentralisation au Bénin

1.1. Caractéristiques et état des lieux

En 1990 déjà, la Conférence nationale des « forces vives de la Nation » s'était prononcée en faveur d'une réforme en profondeur du système d'administration territoriale du Bénin. Elle se prononçait à cet effet, pour une organisation administrative décentralisée de l'Etat. Il faudra attendre cependant février 2003 pour voir l'installation des premiers organes issus des élections de décembre 2002, pour un mandat de 5 ans[1].

Le dispositif législatif et réglementaire[2] béninois est constitué de 5 lois et de 6 décrets d'application. Plusieurs institutions ont travaillé à l'impulsion et à l'accompagnement du processus de décentralisation, notamment le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, la Mission de Décentralisation et la Maison des Collectivités Locales.

Ainsi, le Bénin est aujourd'hui doté de 77 communes qui constituent le seul niveau d'administration locale. Cependant 3 grandes villes bénéficient d'un statut particulier : Cotonou, Parakou et Porto Novo. Ce niveau de décentralisation correspond à l'ancienne sous-préfecture ou circonscription urbaine, circonscription administrative, qui a été supprimée pour instituer cet ordre de collectivités locales. Les communes sont administrées librement par des conseils élus. Elles constituent le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

Ces collectivités locales se caractérisent par leur taille assez importante en terme de populations. En effet, le pays compte :

- 13 communes de 20 à 50.000 habitants avec une population totale de 511.425 habitants ;
- 49 communes de 50 à 100.000 habitants avec une population totale de 3.754.302 habitants ;
- 14 communes de plus de 100.000 habitants avec une population totale de 2.037.495 habitants ;

---

1 Annexe 8: étapes clés dans le processus de décentralisation au Bénin.

2 Annexe 9: les lois et décrets sur la décentralisation.

- 1 commune Capitale (Cotonou) avec 686.716 habitants.

Les conseils communaux sont composés d'élus au suffrage universel direct. Les candidatures indépendantes sont admises. Il n'existe pas en conséquence un système de représentation de catégories d'acteurs comme la société civile, le secteur privé ou la chefferie traditionnelle. Cependant la loi prévoit une organisation devant permettre l'expression de la démocratie participative. Il s'agit des organes infracommunaux que sont les conseils de quartier de ville ou de village et les conseils d'arrondissement.

Le chapitre III de la loi portant organisation des communes en République du Bénin[3] prévoit le transfert de sept domaines de compétences de l'Etat aux Communes, en l'occurrence :

- le développement local et l'aménagement,
- les infrastructures, équipements et 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.

Cette loi précise que les communes exercent ces compétences sous le contrôle et avec l'appui technique de l'Etat. Toutefois, les décrets en conseil des ministres prévus pour l'application de la loi[4] ne sont pas encore pris, pour ce qui concerne les compétences transférées. Par ailleurs, le principe de transfert concomitant de ressources n'est pas proclamé. L'Etat a toute latitude de déterminer les dotations, leur montant et les clés de répartition entre les collectivités locales. Cependant, un certain nombre d'impôts et de taxes est attribué aux communes même si la maîtrise et l'effort de leur recouvrement restent encore très faibles.

Face à ce niveau de décentralisation, le système béninois prévoit un seul niveau de déconcentration, le département. Traditionnellement organisé en six départements, le territoire national est aujourd'hui divisé en douze départements pour mieux répondre aux exigences de « cohérence territoriale » entre décentralisation et déconcentration. Cependant, il subsiste des difficultés de nomination des six préfets pour les nouveaux départements. Chaque préfet administre donc 2 départements. Ces difficultés sont liées à la détermination des chefs-lieux de départements.

---

3 Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

4 Article 189 de la loi précitée.

Dans l'échelon territorial de déconcentration, l'Etat est représenté par le préfet qui est ainsi un acteur-clé de la décentralisation au Bénin. Au terme de la loi, il est l'autorité de tutelle chargée du contrôle des actes des collectivités locales. Il faut relever cependant que malgré l'affirmation du principe de libre administration des collectivités locales, le contrôle est essentiellement un contrôle d'approbation *a priori* pour les actes les plus importants des collectivités, notamment les budgets, les documents de planification, etc.

Les textes disposent que le préfet est le chef et le coordonnateur des services de l'Etat dans le département. A ce titre, son action est aussi décisive pour l'accompagnement technique des communes dans l'exercice de leurs compétences, mais aussi pour la coordination des actions de l'Etat et de celles des collectivités locales. L'exercice de la tutelle, tout comme le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC)[5] participent de cette logique de coordination des actions de l'Etat et de celles des communes.

Enfin, le système de décentralisation au Bénin est aujourd'hui marqué par le grand intérêt qu'il suscite chez les populations, et aussi les partenaires au développement comme on le décrit dans le sous-chapitre suivant.

1.2. Les interventions des partenaires financiers et techniques (PTF) en appui des réformes de décentralisation

La décision du Gouvernement béninois en 1990 d'adopter un système d'administration décentralisée et déconcentrée a été très bien accueillie par la communauté des PTF intervenants dans le pays et la plupart d'entre eux consacre actuellement une partie importante de leurs budgets et activités à l'accompagnement de ce processus de décentralisation.

Dans une première phase un projet triparti entre la France, l'Allemagne et le Bénin a fourni un appui de base considérable. En effet, ce projet a contribué à l'élaboration des lois de décentralisation, à la mise en place des réformes institutionnelles nécessaires ainsi qu'à la création et au fonctionnement d'un Centre d'Information et de Documentation sur les collectivités locales (les 77 communes) au Bénin.

Cependant, ce n'est qu'après les élections communales de décembre 2002 / janvier 2003 et l'installation des Conseils Communaux, que le pays a connu une augmentation considérable des projets et programmes de financement extérieur pour un appui à la mise en œuvre de la

---

5 L'idée ici n'est pas d'exposer sur le CDCC ou sur l'exercice de la tutelle. Nous les évoquons juste comme cadre ou modalité permettant au préfet de faire son travail de coordination. Le CDCC est traité en détails au point 3.2.1 relatif à la participation des citoyens et au point 3.2 relatif à l'articulation entre les approches sectorielles et les collectivités territoriales

réforme décentralisation. La multitude des intervenants et interventions dans ce domaine à partir de 2003, est illustrée par les listes présentées en Annexe 10 :

1) La liste en Annexe 10.1, comprend 22 interventions dont 6 à niveau national. La liste a été compilée par un groupe de travail des bailleurs de fonds, présidé par l'UE, qui vise à coordonner toutes les interventions dans le pays dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il faut cependant remarquer qu'elle n'a pas été mise à jour ; elle date de l'année 2004.

2) Une deuxième liste plus récente (Annexe 10.2) est issue de l'étude d'identification du *« Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement des Communes dans les Départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga »*, menée par le bureau Prospect à la demande de la Coopération belge. Cette liste date de fin 2005 et récapitule les principaux projets en cours - pertinents pour le secteur de décentralisation et gouvernance locale - au niveau national (4) et dans les 4 départements envisagés pour l'intervention.

Sans prétendre être actualisées (Annexe 10.1) ni exhaustives (Annexe 10.2), ces deux listes donnent tout de même une bonne idée de l'importance et de la nature des interventions dans le secteur.

Les 4 programmes en cours qui s'exécutent au niveau national et déploient des actions dans tous les départements et communes du pays, sont : (1) le programme PRODECOM de l'UE (2003-2006) ; (2) le projet PNDCC, financé par la BM (2005-2010) ; (3) le programme de SNV portant sur la création et le fonctionnement d'un Centre de Service et de Conseil ; et (4) le programme PAC MEHU (2003-2008) qui est financé par l'Etat béninois. Pour des informations complémentaires, l'annexe 11 présente les caractéristiques principales des programmes PRODECOM, PNDCC et SNV.

A part tous ces projets et programmes recensés, d'autres initiatives sont en cours de préparation ou viennent de démarrer : aide budgétaire des Pays-Bas, aide budgétaire de Danemark, le Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement des Communes dans les Départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga de la Coopération belge (les objectifs et résultats attendus de ce programme se trouvent en Annexe 12), etc.

D'un côté convaincu des bénéfices d'une gestion décentralisée pour le développement du pays et d'un autre côté bien « encouragés » par le Gouvernement actuel de Bénin qui semble considérer la décentralisation comme « l'affaire » des PTF plutôt que celui de l'Etat béninois, l'appui à la mise en œuvre de la décentralisation est devenu un axe important dans la programmation de nombreux bailleurs de fonds intervenant dans le pays.

Bien que des efforts massifs et multiples soient utiles à l'accélération et au succès du processus, il est clair que la multitude des interventions dans le domaine exige une bonne

coordination et une harmonisation afin de maximiser l'effectivité et l'efficacité des appuis. Malheureusement, c'est à ce niveau qu'on a peut constater une véritable lacune. Actuellement, le seul organe de coordination est un groupe de travail sur la décentralisation formé par des représentants des principaux bailleurs de fonds et présidé par l'UE. Malgré l'existence et les efforts de cette plate-forme, dans la pratique chaque bailleur de fonds continue à fonctionner selon ses propres modalités et priorités. En outre, le groupe de travail ne rassemble pas tous les acteurs concernés. Par exemple, les ONG (nationales et internationales) ne sont pas admises à participer aux réunions bien qu'elles interviennent fortement dans le secteur, surtout au niveau communal. Les services gouvernementaux concernés, ont été invités à plusieurs reprises à prendre en charge la coordination de cette initiative. Pour autant, jusqu'à présent leur réponse est restée faible, s'ils participent à peine aux activités du groupe de travail.

Ces déficiences relatives à la coordination et à l'harmonisation des appuis externes dans le secteur, ont conduit à :

1. L'approbation de nouveaux projets/programmes qui ne s'inscrivent pas dans le contexte institutionnel et juridique issu de la réforme de décentralisation. Exemples: le PNDCC qui promeut la maîtrise d'ouvrage *communautaire* au lieu de *communale* ; les appuis au programme PADEAR qui continuent à passer les marchés à travers les services centraux de l'Etat.
2. L'approbation de nouveaux projets/programmes avec des approches qui sont nuisibles au bon fonctionnement d'autres interventions en cours dans la même région. Exemple : le démarrage du PNDCC a perturbé l'avancement du PDL Collines ; le PNDCC finance des actions similaires à un taux de cofinancement nettement inférieur que le PDL Collines.
3. Des duplications d'efforts avec toutes les confusions y afférentes. Exemples : le PGUD de la BM et le projet de la Coopération française «Appui à la Décentralisation et à la Gestion Urbaine» qui intègrent tous les deux des actions de renforcement de la gestion urbaine à Cotonou, Parakou et Porto Novo et de la gestion communale de la ville secondaire de Kandi. Le problème des duplications est également marquant dans le domaine de renforcement des capacités. En plus, comme suggéré déjà dans le point précédent, les activités du PNDCC et du PDL Collines se recouvrent partiellement.
4. La coexistence d'une multiplication des procédures qui suivent plus souvent la logique de chaque bailleur de fonds que celle de la politique nationale et qui compliquent la gestion au niveau communale (observation de plusieurs maires rencontrés)
5. Un déséquilibre des offres de services et appui financier entre les communes et un éparpillement géographique des interventions. L'accès inéquitable est, par exemple, très significatif dans les activités de formation.

2. Présentation des projets visités

Comme déjà mentionné dans le chapitre d'introduction, la sélection des projets à visiter lors des missions de terrain (étape 2) a été réalisée en concertation avec les services concernés de la Coopération belge et sur la base de l'information recueillie pendant la première étape de l'étude thématique. Dans le cas du Bénin, les projets suivants ont été retenus :

1. Le projet « **Hydraulique et Assainissement comme Appui au Développement Institutionnel (HAADI Sud)**», réalisé par une alliance de PROTOS (ONG belge) et SNV/Bénin (Organisation de Développement hollandaise) ;
2. Le « **Programme de Développement Local des Collines (PDL Collines)** », mis en œuvre par l'ONG française Groupe CIDR ; et
3. Le projet « **Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales (ADECOI)** », géré par le FENU.

Essentiellement, il s'agit de projets de développement local qui s'inscrivent, en ce qui concerne leurs modalités d'exécution, dans le nouveau contexte de la décentralisation. Il ne s'agit donc pas de projets conçus autour d'un objectif principal d'appui au processus de la décentralisation.

Aucun de ces 3 projets retenus n'intervient à l'échelle nationale et n'inclut un accompagnement spécifique des structures administratives étatiques au niveau central. Par contre, ils s'orientent tous vers un appui à un certain nombre de communes, tout en assurant des liens opérationnels avec des services déconcentrés de l'Etat. Leurs zones d'intervention se limitent à un seul département (et deux départements dans le cas de HAADI Sud).

Ce présent chapitre vise à donner les éléments contextuels les plus importants de chacun des trois projets visités afin de permettre au lecteur de mieux situer, et donc de bien comprendre les analyses ultérieures dans le chapitre 3. En outre, des « Fiches de Synthèse » par projet et autres informations pertinentes sont annexées au rapport (Annexes 13, 14 et 15).

Il est opportun de rappeler que les échanges et discussions avec les différentes équipes de projet et acteurs locaux pendant les visites de terrain, portaient sur des aspects relatifs aux enjeux de la décentralisation, comme par exemple des adaptations (éventuelles) au concept original pour mieux s'inscrire dans le (nouveau) contexte institutionnel et juridique de la décentralisation; leurs contributions spécifiques à la mise en œuvre des réformes de décentralisation ; des stratégies, outils et dispositifs déployés pour l'accompagnement du

processus de décentralisation ; et les défis et contraintes rencontrés lors de la réalisation de leurs objectifs et activités programmés.

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

HAADI Sud est un projet d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, initié par PROTOS - une ONG belge - en alliance avec SNV-Bénin. 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 » portant sur l'amélioration des conditions physiques à un objectif d'ordre plutôt « stratégique » visant l'amélioration des conditions sociales et mentales. 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.

HAADI Sud, démarré en avril 2002, se trouve parmi les premiers projets sectoriels à adopter l'option stratégique de mettre en œuvre leur programme tout en respectant les règles de la réforme de décentralisation au Bénin. De là leur déclaration suivante : « *La décentralisation étant un fait établi et une obligation légale, les actions et programmes en matière d'alimentation en eau potable, d'hygiène et d'assainissement, ont l'obligation de s'y conformer. Même s'il est encore possible de déroger à la règle et de continuer le type d'implémentation classique, force est de constater que toute intervention devrait à terme être amenée à respecter la législation. … PROTOS-Bénin et ses partenaires se sont donc positionnés comme un des rares acteurs testant déjà depuis 2002, la cadre légal sur une échelle suffisamment représentative.* »

Spécifiquement, le projet HAADI Sud s'inscrit dans le processus de décentralisation en :

- mettant l'accent sur le rôle des autorités communales en tant que maître d'ouvrage ;
- renforçant les capacités des autorités des communes impliquées dans la planification, la mobilisation et la gestion du secteur d'eau et assainissement ;
- renforçant le rôle de la société civile dans le secteur, notamment à travers la professionnalisation sectorielle d'un nombre d'ONG nationales et à travers le renforcement

des capacités des usagers organisés dans la planification, la mise en œuvre et la gestion durable de leur infrastructure hydraulique et/ou d'assainissement ;

- contribuant à une meilleure articulation entre les différents acteurs :
  * Commune, instance de tutelle, services déconcentrés, organisations locales de développement, usagers organisés, ONG de développement, secteur privé de construction ; et
  * Intervenants sectoriels de type international, gouvernemental et non-gouvernemental.

Le projet HAADI Sud est financé à hauteur de 2.845.905 € répartis entre le Fonds Belge de Survie (FSB) qui est le principal bailleur avec une contribution de 2.168.175 €, PROTOS qui participe à hauteur de 407.432 €, les communes et les communautés cibles pour 181.354 €, et la SNV – Bénin pour 88.944 €.

2.2. 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 vise à *accompagner les populations des 6 communes du Département des Collines dans leur démarche de développement local*, tout en assurant une véritable participation et appropriation desdites populations.

Leur outil méthodologique central déployé à ce propos est le **« Projet de Territoire (PT) »**. Concrètement, ce PT est un document de planification détaillé de niveau communal qui spécifie entre autres les actions de développement prioritaires.

L'élaboration et la mise en œuvre du PT reposent sur :

- Les principes de participation, solidarité, globalité (PT multisectoriel), appropriation (démarche pédagogique et progressive), et cohérence avec le cadre institutionnel.
- L'implication de différentes structures représentatives de concertation et de négociation, telles que les Assemblées Villageoises (AV), les Assemblées Générales du Projet de Territoire (AGPT) au niveau des 6 communes, les Comités de Territoire (CT) également au niveau des 6 Communes, les groupes de travail thématiques composés des responsables de l'état, des personnes ressources et des Porteurs Villageois du Projet de Territoire (PVPT), et le Groupe Intercommunal des Collines (GIC) au niveau du Département.

Il dispose de deux outils d'accompagnement qui sont l'équipe technique du projet et son instrument financier, le « Fonds de Développement des Territoires (FDT) ».

Bien que les PT étaient développés au niveau des communes, le PDL Collines s'est vu en quelque sorte « perturbé » par *les réformes de la décentralisation.* Les éléments les plus déterminants étaient :

- l'obligation pour les communes de développer des Plans de Développement Communaux (PDC) qui en grande partie se chevauchent avec les PT ;
- un changement des acteurs clés au niveau communal : de sous-préfet à un maire avec ses adjoints et son conseil d'élus.

De plus, le taux de cofinancement de 20% par la commune pour la réalisation des activités retenues dans les PT (les 80% étaient financés par le FDT, l'outil financier des partenaires) n'était plus accepté dans tous les cas.

La *nécessité de s'intégrer* dans le nouveau contexte institutionnel et juridique de la décentralisation était aussi avancée lors de l'*évaluation externe* qui se déroulait en août 2003, peu après l'installation des Conseils Communaux. Or, la recommandation principale des évaluateurs était :

«Le programme devrait assurer l'insertion de sa démarche de territoire dans le nouveau contexte de la décentralisation et faire face aux 5 enjeux spécifiques :

1. Clarifier les liens entre le plan de développement communal (PDC) et le projet de territoire (PT) ;
2. Ajuster les liens entre le dispositif communal et les porteurs du projet de territoire ;
3. Conforter la commune dans son rôle de maître d'ouvrage ;
4. Assurer l'autonomie institutionnelle et financière de la démarche dans le cadre d'une structure intercommunale ; et
5. Renforcer l'appui aux communes en articulation avec les autres intervenants du secteur »

Dans ce cadre-là, une *mission d'appui méthodologique* a été réalisée au mois de décembre 2003 avec pour objectifs de définir, de manière concertée et en référence aux cinq enjeux spécifiques, les nouvelles orientations stratégiques à prendre lors de l'élaboration et exécution du programme 2004-2006. Dès lors, le PDL Collines a, par exemple, effectué le transfert des responsabilités et de la maîtrise d'ouvrage du Groupe CIDR aux acteurs locaux. Les PT ont été absorbés dans les nouveaux Plans de Développement Communal se sont transformés dans des « Chartes de Territoires » par commune, qui engagent l'ensemble des partenaires sur une stratégie de développement portée par les habitants et mise en œuvre sous maîtrise d'ouvrage communale.

Le PDL – Collines est financé conjointement par le Ministère de l'Economie et des Finances – Bénin, l'Agence française de développement (AFD) – France, et le Conseil Régional de Picardie – France.

2.3. 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 ayant démarré en 2003, juste au moment de la prise en fonction des premiers Conseils communaux, il est évident que l'accompagnement des nouvelles structures communales – acteurs clés dans la gestion décentralisée – a été un élément très important tout au long de sa mise en œuvre.

Dans ce double contexte, le projet vise à appuyer les communes en tant que partenaires stratégiques à agir sur certains déterminants de la pauvreté locale pour augmenter à la fois leurs capacités d'offre de services de base et les opportunités offertes par l'économie locale pour une population sévèrement affectée par la crise du système de production cotonnière.

D'ailleurs, le rôle potentiel et prometteur de la décentralisation dans la lutte contre la pauvreté se trouve affirmé dans le « Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) » du Bénin. Cette stratégie a été articulée autour de 4 axes, dont le 4ème s'oriente vers le renforcement de la gouvernance et des capacités institutionnelles, avec un accent particulier sur la décentralisation qui est perçue comme *« outil efficace de lutte contre la pauvreté parce qu'elle institue une nouvelle approche des populations qui ne sont plus perçues comme de simples bénéficiaires de services conçus en dehors d'elles, mais comme des acteurs qui entreprennent et décident par elles-mêmes de ce qui convient le mieux à leur bien-être et exercent un contrôle rapproché sur les élus ».*

Le Département de Borgou a été retenu comme la zone d'intervention du projet en raison de la profondeur et de l'intensité de la pauvreté dans l'ensemble des communes. Toutes les *communes rurales (7) du Borgou*, donc à l'exclusion du chef lieu Parakou, sont couvertes par les activités et services d'ADECOI.

Plus concrètement, le projet se déploie autour des *4 composantes* 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 au niveau des 7 communes impliquées.
- 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, depuis les mécanismes d'allocation jusqu'aux procédures de gestion et de mobilisation des ressources locales.
- Facilité de financement : la mise en œuvre d'un Fonds de Développement Local (FDL) dans les 7 communes partenaires du projet 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, adoptées par les communes de Borgou, de manière à influencer le débat national en matière de décentralisation démocratique.

Le projet ADECOI dispose d'un budget de 5 234 000 US$ (+ contribution additionnelle du FBS pour Frais de Gestion : 319 800 US$). Il est pris en charge par le FBS : 2 460 000 US$ (+319 800 US$) ; le FENU : 1 631 000 US$; le PNUD : 543 000 US$; les communes : 440 000 US$; et le Gouvernement : 160 000 US$.

3. Analyse des différents thèmes retenus dans le cadre conceptuel de l'étude

3.1. Le rôle de l'Etat et de ses services

Les développements du présent chapitre se limite aux services déconcentrés de l'Etat, c'est à dire les services aux niveaux départemental et communal. Le rôle des institutions et services centraux de l'Etat sera discuté plus loin dans le chapitre 3.6. sur « Le suivi et l'accompagnement des évolutions ».

a. 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. Il s'agit principalement d'une mission de tutelle (1) et d'appui technique (2).

- *Une mission de tutelle*

La loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin dispose en son article 14 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 ». Ces fonctions de tutelle sont précisées par ailleurs dans la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation de la commune. Il s'agit de fonction :

- 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) ;

La loi portant régime financier des communes confie également **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 relativement au délai d'adoption du budget (art. 28), à son équilibre (art. 31), aux dépenses obligatoires (art. 32) et au compte administratif (art. 53).

En tant que dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, le préfet est donc l'unique autorité de tutelle de la commune au terme de l'article 141 de la loi portant organisation de l'administration territoriale.

Le maintien de la notion de « tutelle » rend compte parfaitement de la lourdeur du contrôle, et subséquemment de la relative autonomie des collectivités locales. Les seuls éléments d'autonomie véritable résident dans le fait qu'il ne doit pas y avoir un contrôle de l'opportunité des délibérations, et que les collectivités locales ont la possibilité de déférer au juge les refus d'approbation de la tutelle.

Dans le principe, il s'agit d'un contrôle de légalité *a priori* qui tranche avec la célérité attendue de l'intervention des collectivités locales qui doit permettre de répondre de manière quasi instantanée aux dynamiques locales. Il porte sur les actes les plus importants des collectivités locales, dont le budget ou le plan de développement

- *Une mission d'appui technique*

La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation de la commune prévoit en son article 108 que « 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** ». Elle peut **déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat** avec les services de l'Etat.

Quant à la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, elle confie **la comptabilité et l'appui conseil dans le domaine des finances locales** à un agent de l'Etat, comptable du trésor, au terme de son article 46.

Enfin, cet appui technique de l'Etat est délivré à travers les services des impôts pour **l'établissement des rôles et le recouvrement des impôts locaux** ;

b. Mise en pratique et état d'avancement

L'analyse du rôle de l'Etat et de ses services conduit au constat d'une présence territoriale contrastée (1), de services étatiques pas toujours préparés (2), et d'une absence de vision de l'appui aux collectivités locales (3).

- *Une présence territoriale contrastée*

En faisant le choix d'un seul ordre de collectivités locales, le Bénin a, par la même occasion, défini un seul niveau de déconcentration. Ainsi la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale dispose en ses articles 4 et 5 que « l'administration territoriale de l'Etat s'exerce dans le cadre du département… qui est la circonscription administrative en République du Bénin ». Ainsi, de six départements avant la mise en œuvre de la décentralisation, le territoire national est découpé aujourd'hui en douze (12) départements, au terme de l'article 6 de la même loi.

Seulement depuis 2003, les préfets des 6 nouvelles préfectures n'ont pas été nommés. Ce sont les six anciens préfets qui administrent chacun deux préfectures. Il existe donc une réelle difficulté de nomination des 6 autres préfets en raison des rivalités entre certaines localités pour abriter le chef lieu du département défini comme un « pôle de développement ». L'Etat dit privilégier la concertation aux décisions d'autorité dans ce domaine. Dans le même temps, il ne se donne pas de délai pour résoudre cette tension.

Cette situation pose déjà toute la problématique de l'achèvement de la mise en place institutionnelle et territoriale de la déconcentration en rapport avec la décentralisation.

Cette problématique se poursuit à travers la présence contrastée des services de l'Etat sur l'ensemble du territoire, et plus particulièrement auprès des communes. En effet, un certain nombre de services déconcentrés sont présent au niveau des territoires communaux. Il s'agit pour l'essentiel des services qui constituaient le conseil consultatif auprès du sous-préfet. C'était un cadre de travail de tous les services de l'Etat dans la sous-préfecture / la circonscription urbaine qui permettait à l'autorité administrative de s'informer, et de suivre régulièrement l'activité de chaque service, et de mesurer le niveau de réalisation des objectifs fixés par l'Etat central. Avec la disparition de la sous-préfecture / la circonscription urbaine, ces services sont restés dans l'architecture administrative et doivent apporter leur appui aux communes. On peut citer par exemple, la promotion sociale, l'éducation, la promotion agricole, la recette - perception, l'environnement ou encore la santé.

Cependant tous ces services ne sont pas présents dans toutes les communes. En fait, même du temps de la sous-préfecture / la circonscription urbaine, les contraintes budgétaires de l'Etat faisaient que tous les arrondissements n'avaient pas une dotation complète en services déconcentrés. C'est précisément cette tare que les communes traînent avec elles à partir du moment où elles ont hérité des passifs et des actifs de la sous-préfecture / la circonscription urbaine.

A côté de cette situation des services de l'ancien conseil consultatif, il y a lieu de remarquer l'absence de services déconcentrés essentiels au niveau des communes comme l'hydraulique et l'assainissement, l'urbanisme et l'habitat ou les impôts. Ces services sont géographiquement concentrés au niveau du chef lieu de département. Seules les communes chef-lieu de département bénéficient de la proximité immédiate de tels services.

Cet éloignement relatif des services déconcentrés par rapport aux communes est une contrainte de taille. Avec la faiblesse des moyens de communication comme le téléphone ou l'Internet ou encore l'absence de logistique de liaison, des relations fluides et suivies peuvent difficilement être établies entre les communes et les services déconcentrés au niveau du chef-lieu de département. Le délai de traitement des dossiers peut être assez long avec un coût en temps et en ressources assez élevés. De plus, les agents des services déconcentrés se trouvent assez éloignés des réalités locales dont ils ont une faible maîtrise, et semble-t-il un intérêt tout aussi faible.

- *Des services étatiques pas toujours suffisamment préparés*

Qu'ils soient auprès des communes ou dans les chefs-lieux de département, les services déconcentrés sont mal préparés à la décentralisation, comme le conclut l'audit de cohérence institutionnelle commanditée par le gouvernement béninois avec l'appui des Pays-Bas. Le couplage « décentralisation – déconcentration » connaît une dysharmonie flagrante au regard des différents points évoqués plus haut. Mais aussi, parce que les services déconcentrés n'ont pas été « conscientisés », formés et informés à l'accompagnement technique des collectivités locales.

En termes d'effectifs, l'insuffisance de personnel qualifié dans les domaines d'intervention des communes, le nombre de collectivités locales à accompagner et leur éloignement font que les relations de travail ne peuvent être inscrites dans la continuité. S'y ajoutent le manque de moyens de travail, la faible maîtrise du nouvel environnement juridique et institutionnel, l'absence de mécanismes de collaboration, ou tout simplement les difficultés d'adaptation à leur nouveau statut. Par exemple, la préfecture n'a plus d'autonomie financière avec la décentralisation, comme le prévoit l'article 5 de la loi portant organisation territoriale. Désormais, des crédits leur sont alloués directement sur le budget de l'Etat, aussi bien pour leur fonctionnement que pour l'exécution du programme annuel d'investissement de l'Etat dans le département.

Les Pays-Bas se sont déjà engagés à accompagner la politique de déconcentration de l'Etat béninois. Toutefois les crédits nécessaires et les modalités ne sont pas encore précisés par le gouvernement.

- *Une absence de vision de l'appui aux collectivités locales*

La loi dit expressément que les communes s'appuient au besoin sur les services de l'Etat pour exercer leurs compétences. Donc ces services peuvent être requis, dans leur domaine de compétences respectives, pour apporter un appui aux communes. Cependant, cet appui n'est jamais prédéfini. Il dépend des différents projets de chaque commune, du manque d'expertise de la commune dans tel domaine, de l'accessibilité et de la capacité d'action du service, etc.

Quelle que soit leur position géographique cependant, l'utilisation des services déconcentrés demeure un problème majeur lié, au moins à trois raisons principales.

D'abord, tout en posant le principe d'une utilisation des services déconcentrés de l'Etat par les communes, la loi ne définit aucun mécanisme, ni aucune procédure de sollicitation de ces services. C'est l'un des multiples points en suspens de la décentralisation au Bénin auquel il est urgent de trouver une réponse.

Ensuite, la loi installe la confusion lorsqu'elle prévoit la possibilité pour les collectivités locales de déléguer, 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, alors l'on pourrait conclure qu**'il n'y a pas encore une vision claire et cohérente de l'appui technique que l'Etat doit apporter aux collectivités locales**.

Cette absence de vision est manifeste au niveau national. Elle est aussi une réalité au niveau départemental comme en témoigne l'état léthargique de la conférence administrative que la loi portant organisation de l'administration territoriale institue autour du préfet, et qui est composée normalement des directeurs et des chefs des services déconcentrés. En vérité, par son dynamisme et sa clairvoyance, cette conférence administrative aurait dû permettre de construire une offre cohérente d'accompagnement de la décentralisation.

Les communes n'ont pas davantage de vision, ni de stratégie pour utiliser ces services présents sur leur territoire malgré une grande volonté et une grande disponibilité des agents rencontrés. Cette situation de désœuvrement crée une forte interrogation des services déconcentrés sur leur place et leur rôle auprès des communes

D'un point de vue fonctionnel donc, les relations entre les collectivités locales et les services déconcentrés sont très indécises. En effet, le constat général est celui d'une timide collaboration entre les services déconcentrés et les communes. Tout au plus, elle est suscitée et tirée par les projets de développement local qui veulent s'inscrire dans le cadre institutionnel de la décentralisation.

c. Enjeux et défis

Trois principaux axes peuvent être dégagés :

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

- déterminer les chefs lieux des 6 départements litigieux ;
- nommer et affecter les préfets des 6 départements litigieux ;
- affecter des 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 ;
- 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 préfectures et les services déconcentrés de personnel suffisant et qualifié dans les domaines d'appui aux communes ;

- améliorer les moyens de travail et de communication des préfectures 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*
- préciser les modalités et les procédures d'utilisation des services de l'Etat par les communes ;
- revenir sur les possibilités de prestation de services reconnues aux services déconcentrés ;
- renforcer les capacités des communes ainsi que leurs moyens de communication et de travail dans le cadre d'une sollicitation et d'une collaboration continue avec les services déconcentrés ;

Au total, la redefinition du rôle des services déconcentrés n'est pas un axe de proposition. Au teme de la loi, ils ont une mission d'appui, de conseil et de contrôle comme dans tout système de décentralisation d'inspiration française.

Dès lors, il s'agit de fournir un appui qui permette d'atteindre deux objectifs majeurs, propres à réaliser les dispositions législatives et réglementaires : d'une part, il faut rendre cet appui effectif et accessible à toutes les communes (vision, modalités, procédures, mise en cohérence de la loi, etc.) ; et d'autre part, il faut rendre cet appui efficace et efficient en renforçant à la fois la qualité de l'administration locale et la qualité de l'administration déconcentrée (recrutement, formation, moyens de travail et de communication) ; dans la mesure où de cette qualité des administrations dépend la qualité de leurs prestations et des relations entre elles)

d. Appuis, modalités d'accompagnement et expériences des projets visités

Comme déjà rappelé dans le chapitre 1, les projets HAADI Sud, PDL Collines et ADECOI sont essentiellement des projets de développement local qui - depuis leur démarrage ou en cours d'exécution – se sont engagés de s'inscrire dans le processus de décentralisation et d'adapter leurs stratégies d'intervention à ce nouveau contexte institutionnel et juridique. Leur appui à la mise en œuvre des réformes de décentralisation se réalise donc principalement en fonction de leurs objectifs principaux de développement local et de lutte contre la pauvreté. Conforme à tels objectifs, ils interviennent surtout aux niveaux communal et infra-communal (arrondissements, villages, quartiers, associations de base) où ils accompagnent la société civile et les structures communales dans la prise en charge des nouvelles responsabilités de développement local.

Malgré cet accent, on a pu observer que les 3 projets établissent des liens importants avec les services étatiques dans la mise en œuvre de leur programme, surtout à travers des mécanismes et cadres de collaboration et concertation qui généralement regroupent les

acteurs des différents niveaux : les services centraux de l'Etat, la préfecture, les services techniques déconcentrés, la commune et le projet/bailleur de fonds. Parfois, il s'agit des organes de concertation officiels (créés par la loi), mais le plus souvent les projets ont installé des structures propres pour lesquelles ils aspirent à une « institutionnalisation » afin d'assurer la pérennité de leur intervention et mode opératoire.

Il est clair qu'il s'agit d'une implication des services étatiques basée sur un respect de la part des PTF pour le cadre institutionnel et législatif de la décentralisation, mais on peut à peine parler d'un véritable appui ou d'un accompagnement à ces services. Cependant, cette implication mène sans doute à un apprentissage très valable de nature « learning by doing ».

Finalement, tous les projets nous ont parlé de la réticence évidente de la part des services d'état de s'adapter à leur nouveau mandat. La plupart continue à jouer l'ancien rôle, souvent appuyé par les grands programmes des PTF qui fonctionnent hors du cadre de la décentralisation. Il y en a par exemple qui passent toujours par le Ministère et manifestent de cette manière leur manque de confiance en le niveau et la gestion communale.

Dans la pratique, ce qui est dit précédemment se traduit de la manière suivante :

<u>HAADI Sud :</u>

Le montage institutionnel de HAADI Sud comprend deux types d'organes de coordination : un *Comité de Pilotage de l'Action du Projet au niveau Départemental (CPDP)* qui est présidé par un représentant de la DGAT/MISD et qui regroupe les préfets et les services techniques déconcentrés impliqués tels que le DDMEH/SH, SRHAB et le DDEHU, et un *Comité Local de Pilotage du Projet (CLPP)* au niveau de chaque commune, intégrant également des personnes ressources des services déconcentrés (le Service Hydraulique, le Service Hygiène et Assainissement à la Base), le Receveur-Percepteur). Les deux types de comités sont des structures propres au projet.

L'implication détaillée des services techniques de l'état dans les réalisations des activités sur le terrain, est traitée dans le chapitre 3.4 (articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales).

<u>PDL Collines :</u>

Le PDL Collines entretient des relations de caractère plutôt indirect avec les services déconcentrés. Dans ce projet, ce sont les maires avec leurs Conseils Communaux qui constituent le niveau de coordination et concertation par excellence, sous-entendu qu'ils se laissent assister et conseiller par les services techniques de l'Etat dans leur décisions et délibérations relatives aux activités/investissements du projet.

Il faut cependant remarquer que les services techniques sont dûment impliqués et responsabilisés dans les différentes étapes de la démarche de territoire, dispositif exécutif principal du PDL Collines. (Annexe 14.3). Ils participent par exemple à la préparation des

Dossiers d'Appel d'Offres, à la réalisation et réception des ouvrages, à la mise en place d'un système de gestion et dans le suivi-évaluation.

ADECOI :

A l'opposé de HAADI Sud et PDL Colline, le projet ADECOI conduit quelques activités de renforcement des capacités des services étatiques déconcentrés. Dans un optique de renforcement de leurs capacités techniques et institutionnelles, le projet dispense des formations sur la maîtrise d'ouvrage communal, sur la passation des marchés, et sur la gestion budgétaire et comptable.

Une autre composante s'oriente vers le renforcement des capacités 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 Coordination (CDCC) pour mieux coordonner les actions de développement en vue d'une meilleure rationalisation et complémentarité des investissements locaux.
- Le développement des capacités départementales de concertation autour des problématiques tels que l'organisation des filières de production, de circuits de commercialisation et de capitalisation de meilleures pratiques des initiatives communautaires.

Au niveau du département, les organes prévus par la loi pour faciliter le rôle de coordination par le préfet, sont le Comité d'Attribution des Financements (CAF) et le CDCC. Le Comité de Pilotage d'ADECOI (COP), structure propre du projet et présidé par le Ministère du Plan (MCPD), a créé au niveau départemental le Comité de Pilotage et d'Attribution des Financements (COPAF) qui regroupe ce CAF aussi comme le CDCC.

Le COPAF, présidé par le préfet et composé des structures permanentes de l'Etat, est l'organe de concertation et de décision par excellence pour le projet. Le COPAF se prononce sur les actions et projets inscrits dans les PDC et les PIC et veille sur leur cohérence avec les politiques sectorielles de l'Etat.

Enfin, il y a également une présence des services déconcentrés de l'Etat dans les Commissions Communales de Développement (CCD) et les Comités d'Octroi des Financements des Initiatives Locales (COFIL) au niveau communal.

De là, on peut dire que le montage institutionnel d'ADECOI permet aux services départementaux et déconcentrés d'assumer à plein leurs responsabilités et d'exercer leurs mandats dans la mise en œuvre du projet.

Il est cependant opportun de rappeler que, malgré les efforts déjà faits et le montage institutionnel favorable, l'équipe d'évaluation du projet (fin 2005) avait recommandé « de

favoriser une plus grande implication des services déconcentrés de l'État en vue de soutenir la gestion communale et d'augmenter leurs contributions techniques dans les actions du projet ».

Quelques leçons à tirer pour la future mise en place des interventions :

- La création des structures propres dans le montage institutionnel d'un projet diminue sa pérennité. Il vaut mieux travailler au sein des structures institutionnalisé dans le pays.
- Le mode opératoire d'une intervention doit permettre à tous les acteurs d'être impliqués et d'exercer son mandat officiel.
- La formation « learning by doing » semble être très efficace, surtout quand elle est dispensée après une formation théorique et formelle.

3.2. La promotion de la démocratie à la base

3.2.1. La participation des citoyens et ses moyens d'expression

a. Cadre juridique et institutionnel

Le système béninois de décentralisation prévoit deux niveaux de participation pour les citoyens : le niveau communal (1) et le niveau départemental (2).

- *Le niveau communal*

La loi portant organisation de la commune affirme en son article 2 **le principe de la participation et de l'expression citoyennes**. Elle dit expressément que 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.

Toutefois, la grande originalité et toute la pertinence du système béninois, consiste dans la consécration légale des organes infracommunaux que sont le conseil d'arrondissement et le conseil de village ou de quartier de ville.

Le conseil d'arrondissement[6] est 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).

---

6 Il y a au Bénin, pour les 77 communes, 546 arrondissements, et 3628 quartiers. Le nombre de villages n'est pas maîtrisé par les statistiques d'après les informations reçues.

Le conseil de village ou de quartier de ville est un organe consultatif composé des représentants du village ou du quartier de ville (art. 134) désignés par consultation démocratique, au scrutin secret et à la majorité simple des votants (art. 103 de la loi portant régime électoral). 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, donne 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).

Un tel schéma d'organisation est assurément une réelle opportunité pour développer une dynamique de participation et de construction de projet collectif sur le territoire communal.

- *Le niveau départemental*

La loi portant organisation de l'administration territoriale institue au niveau du département un **Conseil Départemental de Concertation et de Coordination** (art. 16). Il 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. 17).

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 (art. 20). Il délibère dans 5 domaines énumérés par la loi, notamment 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.

b. Mise en pratique et état d'avancement

En réalité le système participatif prévu par la loi se caractérise par son inefficience (1) pendant que des expériences probantes de planification participative se multiplient (2).

- *Un système légal de participation inefficient*

Les organes infracommunaux constituent certainement une opportunité de participation effective et pertinente en tant que « maillon de contact direct » entre la commune et les communautés. Ils sont cependant sujets à plusieurs défaillances.

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. Ils n'ont pas changé avec l'avènement de la décentralisation. Les conseils d'arrondissement, de ce fait, ne correspondent pas davantage au cadre légitime de représentation des communautés et des territoires à travers leur chef. C'est dire que, dans l'architecture institutionnelle locale, la décentralisation s'est arrêtée à la mise en place des conseils communaux et à la désignation des chefs d'arrondissement.

Aussi, 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. Or, ces organes infracommunaux n'ont de sens que s'ils sont des cadres d'animation et de construction de parole collective, à travers la concertation, l'inclusivité et le consensus.

Enfin, un problème de fond demeure pour ces organes, notamment les conseils de quartier de ville ou de village qui cohabitent avec les comités villageois souvent mis en place par les projets de développement local. La pratique révèle ainsi que même en s'inscrivant dans le cadre institutionnel de la décentralisation, les projets ignorent ces organes infracommunaux qui encore une fois constituent une véritable opportunité de démocratie participative.

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. Or, là encore, le fait que la préfecture n'ait plus d'autonomie financière ainsi que les contraintes budgétaires de l'Etat central font que ce dispositif est peu fonctionnel.

Surtout s'agissant du CDCC, il y a lieu de relever la faible représentation des catégories d'acteurs de la société civile. Seuls les producteurs, les parents d'élèves et la chambre consulaire y sont représentés.

- *Des expériences probantes de planification participative*

La planification du développement local est le terrain de prédilection de la participation des citoyens au Bénin. Paradoxalement la loi est muette sur l'implication des populations dans le processus d'élaboration des plans de développement. Mais le développement local étant une coproduction, les différents projets d'appui ont mis en place des cadres, notamment des comités villageois, et des processus de participation des populations.

Cette approche participative a permis incontestablement de développer chez les populations un sentiment de propriété et de responsabilité relativement aux infrastructures de base, un sens de l'organisation et de gestion des affaires communes. Dans le projet HAADI Sud, par exemple, le comité de suivi (CS/EHA) dans le village de Kévihoué, à partir de la gestion d'infrastructures hydrauliques et sanitaires, a institué un système d'épargne pour le versement d'éventuelles contreparties à un nouveau projet.

Toutefois, il y a une floraison de comités villageois qui s'explique par le fait que chaque projet met en place son propre cadre de concertation alors même que ces comités auraient pu servir de cadre d'harmonisation des interventions. Un besoin de rationalisation existe véritablement par rapport au développement des comités villageois, et aussi par rapport aux organes infracommunaux.

c. Enjeux et défis

- 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

d. Appuis, modalités d'accompagnement et expériences des projets visités

- *Accompagnement et collaboration avec les communes*

Il a été expliqué dans les paragraphes précédents que **la loi béninoise proclame que la commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base** et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Il est important de rappeler qu'il s'agissait dans le temps d'une véritable innovation dans le système administratif du pays et que l'installation des premiers conseils et cadres communaux est encore relativement récente (2003). Il s'ensuit que l'expérience dans le pays et auprès des élus au niveau communal pour assumer cette importante responsabilité était presque non-existante en 2003. Aujourd'hui elle reste encore limitée. Le manque de préparation et la faible capacité des communes pour la réalisation de leurs mandats étaient des contraintes généralement reconnues à l'époque. C'est dans ce contexte que beaucoup de PTF commençaient à intégrer dans leurs programmes d'appui des composantes d'accompagnement et de renforcement des nouvelles communes et/ou à mettre en cohérence leurs stratégies d'intervention avec le nouveau cadre institutionnel.

Pour les trois projets visités, les modalités de collaboration avec les communes et leur accompagnement se concrétisent par :

<u>HAADI Sud :</u>

Au moment de leur démarrage (avril 2002) et à l'opposé d'autres interventions dans le secteur hydraulique a ce moment là, HAADI Sud avait fait le choix stratégique d'appliquer la loi béninoise de la décentralisation et par conséquent de reconnaître les communes comme les maîtres d'ouvrage des infrastructures à réaliser via le projet. Toutefois, à cause du manque de capacités dans les communes et dans un esprit de responsabilisation des échelons infracommunaux basés sur le principe de la proximité, il s'agissait d'une maîtrise d'ouvrage délégué aux communautés.

Le respect pour l'autorité communale se reflète aussi dans le fait que c'est le maire qui est co-signataire des conventions de financement.

L'annexe 13.3 présente les détails relatifs à l'implication de la commune dans les différentes étapes du processus de la maîtrise d'ouvrage.

Par rapport au renforcement des capacités des communes et à cause des importantes contraintes rencontrées à ce niveau, HAADI Sud a conduit dans chaque commune des ateliers d'analyse organisationnelle à l'égard de la gestion du projet. Par la suite, des formations ont été dispensées dans plusieurs domaines (Annexe 13.5.4.).

PDL Collines :

La « nouvelle » orientation stratégique de PDL Collines, élaborée en 2004, intègre une composante d'accompagnement des communes dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage des actions des projets de territoire. Cette composante inclut des activités de formation des élus et des personnels communaux administrés par la MCL et le PRODECOM et prévoit la mise en œuvre d'un programme de soutien communal au développement économique local.

Au niveau institutionnel, la commune est représenté dans le Conseil de Développement Territorial (CDT), qui est l'organe délibérant du projet.

ADECOI :

ADECOI comprend un volet important de renforcement des capacités. Dans ce cadre, le projet dispense des formations pour l'amélioration des capacités de gestion des élus locaux aussi comme des formations pour renforcer les capacités techniques et institutionnelles des élus et des services communaux dans la livraison des infrastructures collectives et leur maintenance. Les thèmes suivants y sont abordés : maîtrise d'ouvrage communal, techniques de soumission aux appels d'offres et gestion des marchés, passation des marchés, gestion budgétaire et comptable, démarche d'élaboration de micro-projets, suivi et évaluation, communication communale et genre et développement.

ADECOI attribue aux communes un rôle clé dans la réalisation du projet. Au sein de chaque commune, le projet a créé une Commission Communale de Développement (CCD) qui doit assurer le pilotage technique du processus d'élaboration des actions de développement planifiées. En outre, ADECOI a insisté auprès des communes pour recruter et installer les chefs des services techniques (CST). Ceci a contribué à une augmentation substantielle des capacités des communes en matière de maîtrise d'ouvrage. Enfin, la stratégie de désengagement d'ADECOI comprend des mesures pour la préparation des communes pour une prise en charge totale de la planification et réalisation des actions de développement dans leurs territoires.

- *La planification participative*

L'accentuation particulière de la **promotion d'une planification participative** dans la démarche du développement local est une caractéristique commune des trois projets visités. Ils ont tout consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'atteinte de cet objectif. Chaque projet

a développé son propre processus pas seulement de planification, mais aussi de mise en œuvre et suivi des actions/investissements pour le développement. Malgré des nuances dans les sous-étapes et dans l'implication des acteurs aux différents stades, au fond les systèmes se ressemblent (Annexes 13.3, 14.3 et 15.3).

Quelques spécificités par rapport à la mise en œuvre d'une planification participative :

HAADI Sud :

Dans le projet HAADI Sud, la participation des villageois se concrétise à partir d'une phase d'analyse au sein de la communauté. Cette analyse concerne les différents problèmes et atouts du village et est accompagnée par des animateurs du PADIC ou des ONG d'intermédiation sociales, structures locales et specialisées sur lesquelles le projet s'appuie pour assurer l'approche participative dans les communautés. L'analyse se réalise à travers différents réunions, tant avec le village entier qu'avec certains groupes fonctionnels. Les outils utilisés pendant cette analyse sont énumérés en Annexe 13.4.

Dans les villages où la problématique d'eau ou/et d'assainissement est retenue comme prioritaire par les villageois, ils participent au choix de la solution technique, organisationnelle et financière qui est la plus appropriée à leurs possibilités et attentes et qui est techniquement faisable. A partir de ce moment, les animateurs du projet remplissent un rôle d'appui conseil aux villageois.

ADECOI :

ADECOI a établi une démarche de planification et programmation participative avec comme résultat des documents de planification à un horizon mieux maîtrisable que le PDC et préalablement validés par les différentes structures participatives mises en place. Il s'agit du Plan de Développement Communal (PDC), d'un Programme triennal d'Investissement Communal (PIC) et d'un Programme Annuel d'Investissement (PAI).

L'évaluation à mi-parcours a apprécié la démarche d'ADECOI de façon favorable : « la qualité des PDC montre la réussite du projet en planification et en pratiques démocratiques à la base… La préparation des Plans a été un travail de fourmi auprès de populations exprimant aisément leurs difficultés mais sans pratiques de formulation de projets. 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 combler par les communes sans appui extérieur. »

Les leçons tirées par ADECOI :

- Les populations ne savent pas encore définir de façon claire et précise leurs priorités. En effet, tout ce qu'elles ressentent comme problème de développement est une priorité.

Cependant l'étape qui consiste à hiérarchiser les problèmes/besoins a permis de se rendre compte qu'elles ont des priorités dont la définition passe par des exercices assez difficiles.

- Il était aussi nécessaire d'apprendre aux communes de prévoir des dépenses de fonctionnement et de viabilisation d'infrastructures déjà existantes.

Il est clair que ces projets qui interviennent au niveau des villages avec des démarches participatives, renforcent la société civile. Pour que ceci soit aussi un appui à la mise en place de la décentralisation – et dans ce cas spécifique, ça veut dire un renforcement des communes – il faut que les projets impliquent dans leurs activités et négotiations avec les populations les élus et le personnel de la commune. En effet, ce sont ces derniers qui devraient jouer un rôle principal et qui devraient être avancés. Pour qu'ils puissent assumer à plein leurs responsabilités issues des réformes de la décentralisation, il faut absolument que les communes gagnent en crédibilité auprès les populations. Dans ce sens là, notamment dans la promotion d'un rapprochement entre les communes et les communautés, les projets peuvent s'améliorer encore considérablement.

Par rapport aux réactions des élus, il n'y a aucun élu rencontré qui s'est plaint de ne pas été impliqué sufisamment. Par contre, la plupart mentionne un manque de temps pour une participation plus élevée.

- *Organes infracommunaux versus comités villageois*

La situation évoquée ci-dessus (sous-chapitre « mise en pratique et état d'avancement ») d'une ignorance des organes infracommunaux comme le conseil de village et le conseil d'arrondissement d'une part, et de la prolifération d'une diversité de comités villageois mis en place par des interventions des PTF d'autre part, se confirme clairement dans les contextes des projets visités.

HAADI Sud, par exemple, travaille beaucoup avec des comités villageois, dénommés « Comités de Suivi/ Eau, Hygiène et Assainissement (CS/EHA) ». Ces comités ont un rôle important pendant la réalisation des œuvres, mais surtout dans la phase ultérieure, notamment de gestion et entretien. Par contre, les conseils de villages/arrondissements ne sont mentionnés nulle part dans les documents.

Dans le cas de PDL Collines, les structures infracommunales de représentation ou d'expression de la population sont : les Assemblées Villageoises du Projet de Territoire, les Porteurs Villageois du Projet de Territoire et les Porteurs d'Arrondissement.

Par rapport aux leçons à tirer, on peut constater de nouveau (voir chapitre 3.1.) que la création des structures propres dans le montage institutionnel d'un projet diminue sa pérennité. Il faut donc mieux travailler au sein des structures institutionnalisé dans le pays.

3.2.2. L'Articulation entre les différents types de pouvoirs locaux

a. Cadre juridique et institutionnel

Le discours officiel sur l'articulation des pouvoirs au niveau local est sans équivoque : la Constitution proclame le caractère laïc et républicain de l'Etat au Bénin. La conséquence immédiate selon les acteurs rencontrés est que, 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 des légitimités non élues. Leur lecture comme leur interprétation ne laissent aucun doute sur leur ignorance des pouvoirs traditionnels.

b. Mise en pratique et état d'avancement

Les entretiens avec les différents pouvoirs communaux et traditionnels sur la problématique de la prise en compte des légitimités locales non élues révèlent à ce propos un véritable dialogue de sourd (1) et en même temps le sentiment d'une opportunité sous exploitée (2).

- *Un véritable dialogue de sourd*

Les différentes autorités nationales comme locales rencontrées sont catégoriques sur la non prise en compte officielle des pouvoirs traditionnels dans l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics. Elles relativisent fortement l'autorité et l'influence des chefs traditionnels sur les populations. Les principales explications tiennent au fait que la révolution a fortement contribué à diminuer leur pouvoir d'une part, et que la fonction est de plus en plus usurpée et donc décrédibilisée. Aujourd'hui, ces chefs traditionnels auraient donc selon les autorités étatiques une présence symbolique, et seulement un rôle moral à jouer.

Ce discours tranche d'avec les signes et symboles extérieurs qui laissent voir une forte présence des chefs traditionnels sur le terrain, et peut être le signe d'un intérêt réel de la part des populations. On se rappelle qu'ils ont été fortement représentés à la Conférence Nationale des Forces Vives, et que le chef d'Etat dans sa prestation de serment évoque les ancêtres. Certains affirment même avoir été consultés pour contribuer à la définition de la politique de décentralisation.

En tout état de cause les chefs traditionnels semblent surpris et frustrés de leur mise « hors-jeu » formelle et officielle pour plusieurs raisons.

D'abord, si les textes de la décentralisation ne prennent pas en compte le fonctionnement des pouvoirs traditionnels, il reste que leur influence amène les administrations locales à collaborer officieusement avec eux, sur la base de l'esprit de la décentralisation. Cette

collaboration est souvent ponctuelle et consiste dans une consultation sur des questions précises alors qu'il eût fallu l'inscrire dans les processus des différentes dynamiques locales.

Ensuite, parce que les chefs traditionnels se disent convaincus de la nécessité et de la pertinence du choix de la décentralisation, ils estiment qu'ils peuvent beaucoup apporter à la gouvernance locale d'une part parce que leur système d'organisation est lui-même décentralisé, et d'autre part parce qu'ils ont des règles de fonctionnement qui parlent aux populations et qui, par conséquent, peuvent renforcer les collectivités locales et contribuer au succès des politiques de développement local. La meilleure illustration est la constante sollicitation dont ils font l'objet de la part des projets relatifs à la protection de l'environnement.

Enfin parce que les chefs traditionnels sont incontestablement les garants de la culture et des traditions, mais aussi de la gestion des cultes. En même temps la loi attribue aux communes la compétence d'assurer la conservation du patrimoine culturel local sans définir les modalités ou les cadres de collaboration entre les deux pouvoirs, ne serait ce que sur ce point précis.

Les relations entre les pouvoirs étatiques et les chefs traditionnels débouchent parfois sur des conflits ouverts. Le politique cherche dans certains cas à s'immiscer dans les règles de dévolution du pouvoir aux fins de contrôler les chefferies traditionnelles. Ces tentatives se sont parfois soldées par des violences et le blocage des institutions locales.

- *Une opportunité sous exploitée*

Quelle que soit l'appréciation des uns et des autres, une réalité est indéniable : c'est que les pouvoirs traditionnels sont toujours présents, avec une autorité et une influence variables selon les localités. Le blocage institutionnel de la commune de Péréré, consécutif à un conflit ouvert entre le pouvoir traditionnel et les institutions étatiques, témoigne éloquemment de la force que peut constituer ce pouvoir traditionnel.

Nul doute que les pouvoirs traditionnels sont encore prégnants dans le quotidien des populations béninoises. A titre d'exemple les règles de fonctionnement sont connues et respectées de tous, tel le pacte de terre à Banté.

L'ignorance ou la négation d'une telle réalité conduit à un déphasage entre les dynamiques réelles et les dynamiques institutionnelles. Cette pratique des « greffes institutionnelles » explique pour beaucoup la crise des institutions publiques en Afrique. Or si la décentralisation doit être une réponse à cette crise, elle ne doit pas reprendre les mêmes tares en matière d'élaboration de politique et de mise en place d'institutions locales. C'est probablement la conscience d'un tel fait qui détermine certains partenaires au développement à appuyer le fonctionnement des chefferies traditionnelles, en finançant par exemple la réfection des palais royaux.

Aujourd'hui, avec un potentiel incontestable, le pouvoir traditionnel demande simplement plus de considération dans le cadre de relation de collaboration pour le développement des

territoires et des communautés. Par contre, du côté des autorités locales, les conflits d'attributions constituent le principal argument à la reconnaissance formelle et à l'implication officielle des chefs traditionnels.

En réalité, et de façon générale, les institutions étatiques éprouvent des difficultés à gérer la complexité d'une collaboration entre tradition et modernité. C'est un des principaux défis de la gouvernance en Afrique.

c. Enjeux et défis

- 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 ;

Outre les développements précédents, l'objectif est d'avoir des institutions et des politiques adaptées aux réalités, qui incluent tout le potentiel et toutes les forces vives au niveau local, et qui « parlent » aux gens[7]. C'est une condition *sine qua non* à la réalisation du dessein politique de la décentralisation en Afrique, qui est d'asseoir les Etats post-coloniaux sur la plus grande légitimité possible.

d. Appuis, modalités d'accompagnement et expériences des projets visités

Les pouvoirs traditionnels sont très absents des structures et des démarches des trois projets visités. Toutefois, dans la pratique, il existe des consultations et des échanges d'information, ne fût-ce qu'à l'initiative propre des animateurs de territoire, des porteurs villageois, des chefs d'arrondissement ou encore le maire.

Cependant, les projets ADECOI et PDL Collines reconnaissent l'influence substantielle des pouvoirs traditionnels dans leurs zones d'intervention. Il est connu que les pouvoirs traditionnels passent des accords avec les communes et que leurs décisions influent les politiques municipales.

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

a. Cadre juridique et institutionnel

Il n'existe pas dans le droit de la décentralisation au Bénin 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.

---

7 Un administré nous a confié par exemple que si le roi et le maire convoquaient les populations en même temps, la cour du roi serait pleine, et la cour de la mairie déserte.

b. Mise en pratique et état d'avancement

La prise en compte des différentes composantes de la société et de la diversité est une timide réalité qui se fait sur le fondement de l'esprit de la décentralisation mais avec des difficultés réelles.

Sur le fondement de l'esprit de la décentralisation un dialogue est initié entre certaines communes et des groupes spécifiques. Les collectivités locales prennent de plus en plus conscience que la politique de décentralisation est par essence une politique inclusive de toutes les catégories de citoyens, et qu'il est nécessaire de prendre en compte certaines particularités sociales ou de genre. En effet, selon les maires rencontrés, cette prise en compte est 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 élus de prendre conscience de la nécessité de cette prise en compte eu égard aux objectifs de la décentralisation.

C'est ainsi que dans la commune de Lokossa par exemple, des concertations ont lieu régulièrement entre la mairie et les femmes, les jeunes, les handicapés ou encore les porteurs sains du VIH. Ces concertations vont jusqu'à l'élaboration de stratégie de prise en charge des problèmes posés ou à l'élaboration de plans d'actions dont la mise en œuvre se révèle cependant toujours difficile.

Par contre, ont été relevés des cas de faible conscience des mairies de la nécessité d'une prise en compte de la diversité et de certains groupes sociaux. C'est ainsi qu'un agent du centre de promotion sociale d'une commune témoigne du refus catégorique et injustifié par un maire d'octroyer un terrain pour la construction d'un centre pour handicapés, alors même que le roi de la localité qui a un pouvoir foncier véritable avait donné son accord.

Dans ce contexte, la principale difficulté tient au financement des projets arrêtés ou des actions définies entre les communautés et les collectivités locales qui acceptent de s'engager dans cette voie. Cet obstacle de taille fait que les maires se montrent de plus en plus prudents sur le niveau de dialogue avec ces différentes composantes de la société.

Finalement, les statistiques suivantes sur les élections communales en 2003, peuvent éclaircir la situation des femmes dans l'arène politique :

Au Bénin, sur les 1199 élus locaux, il y a 48 femmes, soit 4 % de conseillères communales. Sur les 77 maires, il y a 2 femmes, soit 2,6 %. Toutefois, ces résultats sont jugés très encourageants par les organisations de femmes. Encore qu'ils peuvent être améliorés à

l'occasion des élections des conseils de quartier et de village. En somme, « la décentralisation est perçue comme un outil de promotion de la femme[8]. »

c. Enjeux et défis

Accorder une attention particulière aux groupes spécifiques, défavorisés, vulnérables ou exclus dans l'optique d'un développement harmonieux de toute la population communale.

Concrètement, il s'agit de développer des programmes spéciaux pour certaines catégories de populations, ou de faire un appui budgétaire aux communes pour financer les plans d'action issus de leur concertation avec certaines catégories de population.

d. Appuis, modalités d'accompagnement et expériences des projets visités

En général, les projets estiment que la prise en compte des besoins et des opinions des différentes composantes de la société est sufisamment assurée par les approches participatives de planification qui sont bien instituées dans chacun des trois projets visités.

Toutefois, HAADI Sud et ADECOI conduisent une approche transversale en faveur des femmes.

Par exemple, HAADI Sud demande explicitement aux prestataires en charge des diagnostics dans les villages pendant la phase de planification, d'inventorier les besoins differenciés par catégorie socio-professionnelles et par sexe. Aussi pour les analyses d'impact des actions prévues, ils doivent assurer la mobilisation de toutes les parties concernées : hommes et femmes; les effets positifs et négatifs de la réalisation des infrastructures sur les rapports hommes/femmes font obligatoirement partie de l'analyse. Chez ADECOI, le programme de formation comprend un volet spécifique pour les femmes : « renforcement des pouvoirs des femmes dans la gestion des affaires locales » .

Pour autant qu'on ait pu constater, ces efforts pour une meilleure implication des femmes donnent des résultats positifs (meilleure représentation des femmes dans les formations dispensées et dans les comités de gestion, par exemple). Néanmoins, les projets semblent manquer de temps pour vraiment changer des attitudes ; il s'agit donc de « victoires minimes ».

---

8 Madame Marie-Elise GBEDO, première femme candidate à l'élection présidentielle au Bénin, bulletin d'information du PRODECOM, n° 2 mai – juillet 2004.

3.3. Les ressources humaines et financières

a. Cadre juridique et institutionnel

Diverses dispositions législatives et réglementaires régissent distinctement les ressources humaines (1) et les ressources financières (2).

- *Les ressources humaines*

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.

Quant au 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.

Ainsi, tout en étant laconiques sur les ressources humaines des communes, les textes posent au moins le principe de la création d'une fonction publique territoriale.

- *Les ressources financières*

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)**. Comme la loi parle seulement de deux compétences tandis que le transfert est conclu pour six, il est clair que le droit des collectivités locales au Bénin ne consacre pas le principe du transfert concomitant des compétences et des ressources. Cela est inquiétant en ce que l'Etat ne garantit pas le transfert de ressources, ne serait ce que dans le principe.

Toutefois, l'Etat a préféré créer ou transférer un certain nombre d'impôts aux collectivités locales plutôt que miser sur les transferts financiers. Dans le même temps, 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 annonce également la création d'**un Fonds de Solidarité Intercommunal** dans le but de contribuer au développement équilibré des territoires (article 56).

Enfin, les communes peuvent bénéficier d'une **avance de trésorerie** selon les modalités fixées par le décret n° 2000-413 du 15 octobre 2001.

b. Mise en pratique et état d'avancement

La situation est loin d'être satisfaisante aussi bien pour les ressources humaines (1) que pour les ressources financières (2).

- *Les ressources humaines*

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 même si aucun texte ne l'organise expressément.

Les difficultés liées à un tel état de fait sont multiples. Elles tiennent pour l'essentiel à l'âge vieillissant des agents et à leur sous-qualification professionnelle. Généralement de la catégorie hiérarchique la plus faible, ces agents ont plus appris à servir dans une logique de commandement que de développement. Ceci pose le problème de l'adaptation du personnel actuel des communes aux missions de ces dernières, notamment le travail administratif, technique et financier de l'administration locale, mais aussi les activités de planification du développement, de mobilisation des ressources, d'animation de la démocratie participative etc. Dans le même temps ce personnel émarge désormais au budget de la collectivité locale. Dans les plus petites communes, cette prise en charge peut coûter jusqu'à 60 % des recettes de fonctionnement. Il n'y a pas de dotation spécifique pour le paiement du personnel transféré aux communes. Seuls les animateurs du développement territorial sont pris en charge par la Maison des Collectivités Locales.

Les communes ont en conséquence du mal à utiliser ce personnel de façon efficiente. Elles ont encore beaucoup plus de mal à recruter du personnel cadre en raison de la faiblesse des budgets locaux et de la rigidité des charges structurelles. Dans la pratique, seules les grands centres urbains peuvent procéder à de tels recrutements. Toutefois les communes ont une grande conscience et une égale volonté de recruter du personnel de haut niveau pour un bon fonctionnement des administrations locales, et pour des prestations de qualité. Ainsi, malgré des ressources financières limitées, la Commune de Dogbo a consenti l'effort d'embaucher 5 cadres pour renforcer le personnel pour le management des services (secrétariat général, les services techniques, les services administratifs) et la conduite des missions de développement (planification, exécution de projets ...)

Au mieux, les communes cherchent à renforcer les capacités de leurs agents à travers des formations financées par des projets comme le PRODECOM. De ce point de vue, les offres de formation sont légion avec des difficultés d'harmonisation des contenus, d'homologation de la formation, d'intérêt réel ou de choix des cibles.

- *Les ressources financières*

Elles constituent une contrainte de taille, non seulement du fait de leur rareté, mais aussi et surtout en raison d'une absence notoire de vision et de stratégie pour mobiliser les recettes locales et pour déterminer le potentiel local réel.

La fiscalité locale est sans grand rendement pour plusieurs raisons, notamment l'absence de services fiscaux auprès des communes, l'état de pauvreté des populations ou encore d'une tradition de faible apport des communes dans les services sociaux de base qui entraîne une réticence à payer les impôts.

Pour palier à cette situation, la **Taxe de Développement Local** annoncée par l'article 10 de la loi portant régime financier des communes est en voie de création. Elle devrait porter sur les principales activités économiques des communes. L'étude est en cours pour déterminer l'assiette, le taux, les modes de recouvrement de cet impôt, ainsi que les personnes qui seront impliquées.

Les recettes non fiscales connaissant aussi des difficultés de recouvrement. A la fois pour les mêmes raisons, mais aussi du fait d'un manque de stratégie et d'une insuffisance du personnel de collecte.

Source : Indicateurs de base (en Euro). Sources : regard sur les finances locales dans les pays de l'union Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) 2003 – Partenariat pour le Développement Municipal

Indicateurs de base	Moins de 20.000 hbts	20 à 50.000 hbts	50 à 100.000 hbts	100.000 hbts et plus	Cotonou	Bénin
Recettes réelles de fonctionnement / habitant		1,20	1,23	2,96	17,48	3,33
Recettes impôts / habitant		0,43	0,58	2,15	16,16	2,56
Taxes municipales / habitant		0,12	0,14	0,15	0,23	0,15
Recettes impôts / recettes réelles de fonctionnement		36 %	47 %	73 %	92 %	77 %
Frais de personnel / recettes de fonctionnement		60 %	52 %	28 %	12 %	25 %
Capacité d'épargne		5 %	12 %	26 %	27 %	23 %
Dépenses d'équipement / habitant		0,06	0,18	0,82	4,68	0,80

Cette absence de vision et de stratégie entraîne une trop grande faiblesse des budgets locaux, et subséquemment une trop forte dépendance des communes vis-à-vis des financements des bailleurs. Et vice versa, cette dépendance vis-à-vis des bailleurs conforte cette absence de vision et de stratégie.

En tout état de cause, les modalités d'appui financier des PTF consistent dans la mise à disposition de fonds essentiellement destinés à l'investissement, comme par exemple le Fonds de Développement Local (FDL) monté par ADECOI. Chaque partenaire développe et met en place des modalités d'appui financier adéquates, fonctionnelles et compatibles avec système de contrôle interne. Pour harmoniser ces appuis, le gouvernement a initié le projet de création d'un **Fonds d'Appui aux Communes** (FADEC) pour recueillir l'ensemble des contributions des bailleurs.

La nécessité d'un appui budgétaire est de plus en plus posée par les collectivités locales, et de plus en plus reconnue par les bailleurs « grâce à » d'**importants retards de paiements des créanciers des communes** dans le cadre de l'exécution des projets de développement local. Le principe de l'unicité de caisse et les procédures d'appel de fonds depuis Cotonou expliquent pour beaucoup cette situation. Le seul correctif trouvé par les collectivités locales est de disposer de compte bancaire dans des institutions privées pour y loger les crédits d'investissements des projets. Pour autant les difficultés ne sont pas résolues.

c. Enjeux et défis

- Accroître le rendement de la fiscalité locale ;
- Mettre en place des stratégies et des mécanismes de recouvrement des recettes locales (taxes municipales) ;
- Développer une politique et une stratégie d'autonomisation financières des communes par rapport à l'Etat et aux projets d'appui ;
- Développer le civisme fiscal à travers la présence et l'utilité de la puissance publique locale, et à travers l'augmentation des revenus des populations contributrices à l'impôt ;
- Doter les communes de services techniques et administratifs fonctionnels ;
- Doter les communes de personnels qualifiés et en nombre suffisant ;

d. Appuis, modalités d'accompagnement et expériences des projets visités

Par rapport aux ressources humaines et financières au sein des communes, les projets ont tous ressenti des contraintes importantes tant pour la réalisation que pour la pérennisation de leurs respectifs programmes de développement. On a pu constater une unanimité remarquable dans l'évocation des problèmes rencontrés ; d'ailleurs conformes à ceux mentionnés dans le paragraphe précédent (mise en pratique et état d'avancement). Plus précis, il s'agit des contraintes relatives à :

- Une insuffisance de personnel
- Une sous-qualification du personnel par rapport aux exigences des missions
- Un vieillissement du personnel
- Une faible capacité des élus
- Une faible disponibilité des élus et du personnel
- Un manque de moyens de fonctionnement (équipements et ressources financières) dans les communes ;
- Un manque d'efficience des mécanismes et circuits de financement mis en place dans le cadre des projets dû principalement aux lenteurs administratives et aux retards dans les versements de contrepartie tant du Trésor que des communes.

- *Ressources humaines :*

Les appuis et modalités d'accompagnement respectifs des élus et du personnel des communes apportés par les projets HAADI Sud, PDL Collines et ADECOI ont été déjà traité dans le chapitre 3.2.1. Ces appuis correspondent principalement aux activités de formation formelle et d'accompagnement de type « learning by doing ».

En générale et en vue de la durabilité des interventions, les projets des PTF s'orientent vers un appui aux investissements et participent à peine aux budgets de fonctionnement des communes. Il s'ensuit que les projets ne peuvent pas dépasser un rôle de sensibilisateur et promoteur quand il s'agit du recrutement de personnel supplémentaire et dûment qualifié.

- *Ressources financières :*

Les trois projets visités apportent un appui financier substantiel aux investissements dans les communes. Dans la plupart des cas, cet appui financier s'inscrit dans le cadre institutionnel de la décentralisation, il s'agit donc des investissements qui sont inscrits dans les PDC et mis en œuvre selon les procédures et l'esprit de la maîtrise d'ouvrage communal.

Les dispositifs et circuits financiers qu'ils ont montés, sont expliqués en détail en annexe : Annexe 13.2. pour HAADI Sud, Annexe 14.3. pour PDL Collines et Annexe 15.4. pour ADECOI. Ils poursuivent tous une utilisation programmée, une allocation transparente et un décaissement rapide.

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 au FDT/FDL. Les objectifs étaient de pérenniser le fonds et d'assurer les communes de Collines/Borgou d'un appui plus permanent pour le financement des investissements. Cependant, ces initiatives de promotion n'étaient pas un grand succès. Il semble qu'un système permanent et institutionnalisé au niveau national recevrait plus d'attention et de confiance.

Quelques éléments d'appréciation sur les systèmes :

- Le dispositif de HAADI Sud comprend l'élément d'appel à un avis de non-objection par PROTOS-Cotonou aux décaissements pour p.e. le paiement des prestataires. Cette condition d'assujettissement à un jugement par le bailleur a été critiquée au Bénin parce que « *cet assujettissement agit sur le fondement de la maîtrise d'ouvrage communale* ».
- Par contre, on considère que le système d'ADECOI est entièrement respectueux envers le concept de la maîtrise d'ouvrage communale, malgré des contrôles et des audits effectués par le bailleur pour vérifier l'effectivité des dépenses et la qualité des réalisations. En général, le dispositif mis en place par ADECOI est fort apprécié et l'Etat a fait appel au projet pour participer activement au processus de développement du Fonds National d'Investissements destinés aux Communes (FADEC) en cours et de partager leurs expériences acquises avec le FDL (voir aussi chapitre 3.6).

Un aspect qui – au cours de l'exécution des différents programmes – est apparu comme une grande lacune est la difficulté des communes de mobiliser des recettes locales et par suite de s'autonomiser graduellement des appuis de l'Etat et des bailleurs de fonds. Dans ce contexte, tous les projets visités ont récemment intégré des actions dans leurs programmes qui visent un appui/accompagnement aux communes pour la mobilisation des recettes locales d'une part et pour la rationalisation des dépenses d'autre part.

Parmi ces actions, on trouve : le développement des stratégies et des outils de mobilisation des recettes locales (identification et inscription des contribuables, amélioration des recouvrements, la mise en place d'un Régime Foncier Urbain Simplifié…, la reprise de la taxe civique) ; des campagnes de sensibilisation des maires, des conseils communaux et de la société civile à l'importance de l'autonomie fiscale des communes; l'administration des formations sur le thème ; et la réalisation des audits financiers.

Finalement, il y a lieu de remarquer qu'il existe aussi dans le domaine des modalités de financement un manque de cohérence et d'harmonisation des pratiques des bailleurs. Par exemple, des taux de contrepartie divergents d'un bailleur à l'autre pour le co-financement des infrastructures posent beaucoup de problèmes pour la bonne exécution des projets.

3.4. La transparence

a. Cadre juridique et institutionnel

Outre les dispositions relatives aux cadres de participation en l'occurrence le conseil de quartier de ville ou de village, la loi offre quelques garanties de transparence à travers notamment un droit à l'information dont les modalités sont le caractère public des séances du conseil communal (art. 30), l'obligation d'affichage du relevé des décisions du conseil

communal (art.33), ou encore la consultation et la copie des différents actes des communes (art. 34).

Mieux, 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.

b. Mise en pratique et état d'avancement

La consécration d'un droit est un fait, l'usage de ce droit en est un autre. En ce moment, l'application au Bénin de l'ensemble des dispositions relatives à la participation et à la transparence au niveau communal est encore très faible. D'abord parce que ces textes sont peu vulgarisés et ces dispositions restent méconnues du plus grand nombre. Ensuite, les séances publiques du conseil communal ne semblent pas attirer les populations. Enfin, le droit de consultation à travers ses diverses modalités ne connaît pas davantage de succès compte tenu de l'illettrisme des populations[9], de leur méconnaissance de l'Institution Communale, de la difficulté de rattacher leurs projets au fonctionnement de la commune ou encore des craintes sur la disponibilité des collectivités locales à collaborer dans la livraison d'informations clés. En effet, leur mobilisation pour l'amélioration de leurs conditions de vie est souvent organisée et appuyée par des interventions extérieures qui ne favorisent pas la place des collectivités dans les dynamiques locales.

Il s'ensuit qu'ont été notifiés des cas d'appropriation privée de biens publics du fait d'un manque d'information des populations sur la consistance et sur la gestion du patrimoine communal par exemple.

Par ailleurs, les seules tentatives d'exercice du droit de pétition qui ont été relevées ont une connotation très « politicienne » dans la mesure où elles visaient à destituer certains maires. Ce qui est une dénaturation manifeste de ce droit.

Toutefois, des actions sont menées par les projets et qui participent de la transparence dans la gestion des affaires publiques locales. Il s'agit par exemple de formation dispensée aux communes dans les 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.

---

9 Le taux d'alphabétisme est de 24,6 % pour les hommes et 53,5 % pour les femmes.

c. Enjeux et défis

- Instituer des pouvoirs de contrôle sur toutes les activités et sur le patrimoine des communes, notamment à travers la conscientisation/sensibilisation, l'organisation et le renforcement de capacité de la société civile locale ;
- 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
- Donner plus de visibilité aux collectivités locales dans le cadre de l'exécution des projets d'appui de sorte à développer un « cordon ombilical » entre les communes et les populations.

d. Appuis, modalités d'accompagnement et expériences des projets visités

En général, et conscients du fait que la transparence est une précondition pour l'atteinte d'une attitude de civisme chez les populations, les projets contribuent à la création d'un environnement plus transparent par les voies suivantes :

- Le développement, la promotion et l'application des procédures de gestion transparentes, surtout dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage communale.
- L'assurance d'une transparence dans le développement des PDC : participation active des populations à la planification, y inclus des séances publiques de consultation, validation et restitution.
- Le développement et la mise en place des stratégies de communication communale adaptée aux différents groupes cibles en vue de rendre les informations accessibles à tous les citoyens, aussi aux nombreux illettrés.

A titre d'exemple, la stratégie élaborée par ADECOI est présentée en Annexe 15.5. PDL Collines a utilisé des instruments/outils tels que : des émissions de radio locale, un journal trimestriel, des séances de sensibilisation de la population sur les lois de la décentralisation et sur le processus et enjeux de la décentralisation, en particulier sur la planification communale (PDC).

3.5. Articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales

a. Cadre juridique et institutionnel

Diverses dispositions législatives font expressément référence à cette préoccupation de mise en cohérence des stratégies sectorielles nationales et des interventions locales. Ainsi, le

Conseil Départemental de Concertation et de Coordination, 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 en tant que tel implique pour le préfet une fonction d'harmonisation des actions de la commune avec celles de l'Etat comme le dit l'article 141 de la loi portant organisation de la commune. De ce point de vue, la Conférence Administrative est un bon cadre pour permettre au préfet d'accomplir cette mission. En effet, le plan d'action du gouvernement qui se décline au niveau départemental peut y être mis en perspective avec les domaines communs aux plans de développement communal.

Enfin, l'article 108 de la loi portant organisation de la commune pose que **le recours par cette collectivité locale à l'assistance des services déconcentrés** dans le cadre de l'exercice des compétences transférées peut répondre à cet objectif de conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur.

b. Mise en pratique et état d'avancement

Le dispositif béninois prévoit donc des cadres ou des procédures de mise en cohérence mais dans le fond, il n'existe pas de dynamiques réelles qui mettent en face la mise en œuvre des stratégies sectorielles et les actions locales de prise en charge des compétences transférées. En effet, les compétences des collectivités locales restent encore dominées par les interventions des services de l'Etat (1) malgré des stratégies de prise en charge progressive par les communes (2).

- *Des compétences locales encore dominées par les interventions des services de l'Etat et des bailleurs*

Le constat est général : les communes sont désemparées quant à l'exercice des compétences transférées. Sans transfert de moyens conséquents, sans appui technique, et sans services techniques ni personnel qualifié, elles doivent en plus faire face à la résistance des services déconcentrés de l'Etat. En effet, ces derniers allèguent de la faible capacité de gestion des communes pour continuer à exercer leurs anciennes responsabilités.

Dans cette logique d'accaparement, les services déconcentrés n'impliquent pas nécessairement les communes. C'est ainsi que s'agissant de l'hydraulique par exemple, entre les interventions des services déconcentrés, les comités villageois et les ONG, certains maires avouent n'avoir aucune information sur la gestion de ce service public.

Dans les communes où les compétences sont exercées, il s'agit souvent de l'eau mais aussi des infrastructures scolaires, de marchés, d'assainissements, de transport, etc., et c'est en général à l'initiative et avec l'appui de tous ordres des bailleurs. Dans la plupart des cas, il y a encore un « accompagnement influentiel » des collectivités locales dans le management et la coordination des initiatives. S'y ajoute qu'elles éprouvent 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. Il s'ensuit un manque de coordination entre les différents intervenants dans une commune, tout comme dans l'ensemble du département.

Cette situation des compétences transférées suscite en effet des difficultés à vérifier ou organiser la mise en cohérence des politiques sectorielles et des actions locales.

- *Une stratégie de prise en charge progressive par la commune des compétences transférées*

Certains PTF sont en train de négocier entre services de l'Etat et les collectivités locales un processus de transfert progressif de la maîtrise d'ouvrage. C'est le cas dans la commune de Banté. En effet, le compromis est que, compte tenu de l'état des compétences et du niveau d'équipement de la commune, le service départemental de l'hydraulique continue à assurer la maîtrise d'ouvrage pendant les deux prochaines années pour permettre un apprentissage de la commune, et réaliser le transfert progressif en 2008. (PADEAR/AFD)

c. Enjeux et défis

- Inscrire tous les projets, investissements et actions de développement local dans les dynamiques institutionnelles, notamment le PDC ;
- Préparer et permettre aux communes d'assurer effectivement la maîtrise d'ouvrage dans toutes les compétences transférées en les dotant de moyens financiers, humains et techniques nécessaires ;
- Améliorer le fonctionnement des cadres de concertation et de mise en cohérence (CDCC) ;
- Mettre en cohérence des politiques sectorielles avec le nouveau contexte de la décentralisation.

d. Appuis, modalités d'accompagnement et expériences des projets visités

Par rapport à l'articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales, ce sont les appuis et les expériences de **HAADI Sud** dans le secteur hydraulique et assainissement qui sont pertinents.

Dans ce secteur, le débat sur la décentralisation-déconcentration et sur l'attribution des responsabilités est très actuel. Une des raisons mentionnées est l'existence depuis longtemps d'un programme national, le Programme d'Appui au Développement du secteur Eau potable et Assainissement en milieu Rural (PADEAR), avec beaucoup d'appui des PTF. Jusqu'à présent, ce programme a collaboré étroitement avec les services techniques concernés aux niveaux national et départemental. Il s'ensuit que le Service Hydraulique a acquis au cours des années une bonne expertise et a pu renforcer ses capacités.

Avec la décentralisation, le Service Hydraulique s'est demandé comment valoriser cette expertise acquise dans le nouveau système où la compétence de la distribution de l'eau a été

transférée aux communes, via des autorités communales ignorantes des procédures de maîtrise d'ouvrage, le code des marchés publics ou encore les procédures de financement dans le cadre de partenariat avec des organismes étrangers d'accompagnement et de financement des initiatives à la base.

C'est pourquoi, le plus souvent les structures déconcentrées de l'Etat ont continué à « s'approprier » la maîtrise d'ouvrage. En partie le programme PADEAR s'inscrit toujours dans cette logique.

Comme déjà expliqué dans le chapitre 3.2.1., HAADI Sud a été un des premiers projets dans le secteur qui a opté de travailler selon la loi et l'esprit de la décentralisation et qui - par conséquence - reconnaît la commune comme maître d'ouvrage. Selon les expériences, ce choix n'a pas été un choix « aisé ». Des problèmes de manque d'expertise et des restrictions budgétaires dans les communes, ainsi que des incohérences et contradictions concernant l'application de la maîtrise d'ouvrage dans la législation, ont beaucoup ralenti et compliqué l'avancée du projet.

L'annexe 13.2 montre comment HAADI Sud a établi une articulation entre les différents acteurs des différents niveaux dans la planification, réalisation, exploitation et entretien des travaux d'approvisionnement d'eau potable et d'assainissement dans les communautés. L'annexe 13.3 présente en détail l'implication des acteurs des services de l'Etat dans le processus de la maîtrise d'ouvrage communale.

Depuis 2005, une *nouvelle stratégie nationale* de l'approvisionnement en eau potable (AEP) en milieu rural et sur un horizon de 2005 à 2015, est en vigueur.

Cette stratégie propose trois scénarios en vue de l'organisation des travaux de construction des ouvrages d'AEP :

1. Obtention d'un point d'eau sur financement public de l'Etat (fonds extérieurs et budget national), délégation des fonds d'investissement aux départements.
2. Obtention d'un point d'eau sur fonds propres générés par les communes et les financements obtenus par la commune à partir des dons, legs et partenariats divers.
3. Obtention d'un point d'eau sur fonds nationaux d'investissement transférés après arbitrage et inscrits au budget communal.

Il est clair que cette nouvelle stratégie offre toujours des possibilités (scénario 1) de contourner les principes de la décentralisation.

Les accompagnements dans le cadre de HAADI Sud sont conformes au scénario 2 de la nouvelle stratégie nationale. Ce scénario 2 prévoit que la commune, dans la limite des dispositions légales, lance des consultations, attribue et fait exécuter les travaux. Néanmoins, la DDEMH doit valider les prescriptions techniques de la consultation, s'assurer que la contribution des utilisateurs est mobilisée conformément à la stratégie du secteur et participe

à la réception des ouvrages pour actualisation de la base de données nationale. Les travaux engagés sur fonds propres de la commune devront être enregistrés sur la base de données sectorielle.

Finalement, il est lieu d'observer que - aussi dans ce secteur - la coordination et la cohérence entre les différentes interventions sont déficientes (production de nombre de manuels différents pour la maîtrise d'ouvrage, taux de co-financement divergents, prolifération de formations, etc)

3.6. Le suivi et l'accompagnement des évolutions

a. Cadre juridique et institutionnel

Au Bénin, la politique de décentralisation est conduite par le gouvernement à travers le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD). Pour ce faire, le décret n° 97-254 du 23 mai 1997 a institué la Mission de Décentralisation (MD) qui, en tant qu'administration de mission, était chargée d'une part d'élaborer l'ensemble des textes, mais aussi de proposer au gouvernement toutes les mesures d'accompagnement de la décentralisation.

La MD devait disparaître 3 ans après la mise en place des communes (2006), et céder la place à la Maison des Collectivités Locales (MCL). Le décret n° 97-272 du 9 juin 1997 créant la MCL ne lui attribue pas de rôle spécifique pour le suivi et l'accompagnement du processus de décentralisation. Sa mission est plus une mission d'appui aux communes.

C'est donc la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT) qui aujourd'hui, a la charge de définir la politique générale de l'Etat en matière d'administration territoriale, et de proposer toute réforme nécessaire. Toutefois, tous les protagonistes, dont le Ministère Chargé de la Planification et du Développement (MCPD) doivent se retrouver périodiquement au sein de la Cellule de Concertation et de Suivi de la Réforme de l'Administration Territoriale dirigée par le directeur de cabinet du MISD.

b. Mise en pratique et état d'avancement

L'analyse du processus de décentralisation au Bénin laisse entrevoir une réforme au goût d'inachevé (1) dont le principal défi reste celui de la coordination (2).

- *Une réforme au goût d'inachevé (mais toutefois basée sur des principes qui peuvent garantir un système viable comme par exemple le choix d'un seul niveau de décentralisation, le découpage, la qualité des textes législatives, …)*

Les développements précédents ont largement révélé la question des vides à combler relatifs à la mise en place des organes infracommunaux, au transfert de moyens financiers adéquats,

aux taux et aux modalités de répartition des dotations, au personnel des collectivités locales, à l'appui technique des services de l'Etat, aux modalités de l'intercommunalité, etc.

Tout dans la conduite du processus de décentralisation renvoie à une politique dont la construction est inachevée tant en termes de vision, d'engagement que d'opérationnalisation. Cela fait dire à certains acteurs que le Bénin n'a pas de politique de décentralisation. C'est un point de vue partagé à la fois par les élus et les personnes ressources rencontrés. Selon eux, lorsque l'on analyse les actes que pose l'Etat, on s'interroge sur sa propre maîtrise de la décentralisation. En tout cas, le processus est moins dynamique que dans la plupart des pays de la sous – région, même si les textes semblent plus réalistes sur certains points.

En réalité cette situation interroge la volonté politique du gouvernement. Entre l'adoption du choix de la décentralisation par la conférence et l'installation des premières communes, il s'est écoulé un temps relativement long (13 ans) que l'Etat dit avoir consacré à mûrir le projet. Cependant, il devient alors inquiétant que des questions essentielles soient restées en suspens.

Dans le fond, l'Etat semble considérer aujourd'hui que la décentralisation est une initiative des bailleurs de fonds et de la société civile qui, il est vrai, ont exercé sur une réelle pression pour que soit respectée la volonté de la conférence nationale sur la décentralisation. Des voix autorisées de l'Etat se sont prononcées publiquement dans ce sens pour justifier que le financement de la décentralisation devait relever des bailleurs de fonds qui avaient voulu cette politique.

- *Le défi de la coordination*

Comme expliqué dans le premier chapitre, le champ de la décentralisation connaît aujourd'hui une effervescence réelle. Elle est plus nette s'agissant des partenaires au développement. Aujourd'hui, tous les bailleurs de fonds prévoient un volet « décentralisation » dans leur intervention. Des moyens importants sont mobilisés en conséquence. Seulement, toute cette communauté de partenaires n'a pas nécessairement la même compréhension des choses, le même agenda ou les mêmes concepts.

La problématique de la coordination doit être abordée selon une double approche. D'une part, il faut une structure qui assure la coordination, c'est-à-dire l'Etat, mais aussi il faut un outil de coordination c'est-à-dire un programme politique et opérationnel qui soit l'unique cadre de référence et de convergence des acteurs de la décentralisation. Précisément sur ces deux aspects, des lacunes véritables existent.

Malgré la grande disponibilité des bailleurs de fonds qui demandent que le gouvernement pilote leurs interventions, une seule initiative a été prise jusqu'à présent par le MISD pour discuter avec eux du Fonds d'Appui aux Collectivités Locales. Ce FADEC est présenté aujourd'hui par le MISD comme un levier qui déterminera la coordination par l'Etat. Il peu

certes y contribuer, mais il faut rappeler que c'est davantage une question de volonté politique et de vision que d'outils.

c. Enjeux et défis

- Mettre en place des cadres et des mécanismes au sein des services étatiques qui accompagnent en continu 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 ;
- Mettre de la cohérence dans les différents appuis des bailleurs en termes de stratégie, d'articulation temporelle, de répartition spatiale ;
- Inscrire les actions des bailleurs dans la vision et le cadre institutionnel du pays.

d. Appuis, modalités d'accompagnement et expériences des projets visités

Etant des programmes de développement local, et par la suite implantés au niveau local, les trois projets visités n'ont pas vraiment de liens étroits de collaboration avec les services centraux de l'Etat (DGAT/MISD, MD, MCL) qui sont responsables du suivi et de l'accompagnement du processus de décentralisation dans le pays.

Toutefois, on peut rappeler la représentation de ces services, souvent en capacité d'agence de tutelle, dans les organes suprêmes de pilotage des projets. La participation à ces organes permet aux dits services étatiques d'exécuter leur mandat primordial de suivi et coordination : d'un côté, ça leur donne l'opportunité d'intervenir et de corriger la courbe du programme quand celui-ci s'éloigne de la stratégie nationale, et d'un autre côté, ils reçoivent des informations de tout ce qui ce passe sur le terrain, notamment des informations qui peuvent servir pour alimenter des débats nationaux.

Par rapport au débat national, les projets ADECOI et HAADI Sud – ce dernier à travers sa cellule de coordination à Cotonou, PROTOS-Cotonou - essaient d'y participer activement.

Les contributions de HAADI Sud se situent surtout dans le secteur hydraulique et abordent, entre autres, des problèmes d'ambiguïté au sein de la législation de décentralisation (rôle des services déconcentrés, maîtrise d'ouvrage communal), comme les incohérences entre la stratégie nationale du secteur hydraulique et la législation relative à l'administration territoriale.

ADECOI s'oriente plutôt vers des contributions à la conception du Fonds National d'Investissements destinés aux Communes (FADEC), une facilité de financement décentralisé pour les communes. Evidemment, les contributions d'ADECOI se basent sur leurs propres expériences avec la mise en place et le fonctionnement du Fonds de Développement Local (FDL) au Borgou.

D'ailleurs, ADECOI a établi un système de capitalisation et diffusion des pratiques de bonne gouvernance locale, avec un accent particulier sur la participation des populations dans la définition de leurs priorités et sur les mécanismes de refinancement par les communes des initiatives communautaires et locales.

Conclusion et pistes de réflexion/orientation

Malgré les nombreuses lacunes et les faiblesses actuelles dans sa mise en place et malgré la réticence rencontrée chez certains services de l'Etat, la décentralisation constitue au Bénin un processus démarré qui ne connaîtra plus de retour. Il s'agit d'une réforme au goût d'inachevé mais soutenue par un fondement solide.

Chez la communauté des PTF au Bénin, le champ de la décentralisation a suscité une effervescence réelle, surtout depuis les élections communales en 2003. Il s'ensuit que des moyens très importants ont été mobilisés pour l'accompagnement de ce processus de la décentralisation. Seulement, puisque toute cette communauté de partenaires n'a pas nécessairement la même compréhension des choses ou le même agenda, la cohérence des appuis – ni entre eux ni par rapport à la politique nationale – est loin d'être satisfaisante. Bien que ces efforts substantiels soient utiles à l'accélération de la mise en place des réformes de décentralisation envisagées, le manque de coordination et d'harmonisation au niveau du pays aussi comme au niveau local, éprouve l'effectivité et l'efficacité de tous ces appuis.

Par rapport au développement d'une stratégie d'appui dans le domaine de la décentralisation, et par extension de la bonne gouvernance :

De façon générale, il faudrait souligner l'importance et la pertinence des principes directeurs qui ont servi comme cadre de référence pour l'identification du nouveau programme[10] d'appui à la décentralisation financé par la Coopération belge.

<u>Ces principes sont :</u>

1. s'inscrire dans un processus : s'engager en appui aux structures et selon les procédures nationales ; engager les actions dans une logique d'accompagnement et non de substitution
2. respecter les dynamiques et appuyer tous les acteurs impliqués
3. privilégier une action développée dans un espace cohérent
4. capitaliser l'expérience.

---

10 Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement des Communes dans les départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga.

Ensuite, dans le contexte spécifique et actuel du Bénin, les thèmes suivants nous semblent des pistes de réflexion et/ou d'orientation assez importantes pour les programmes d'appui à venir :

- *Pour une amélioration du fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat :*

- 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, recrutement, formation, etc.).

- *Pour une réalisation consolidée du choix politique de la démocratie à la base :*

- Appuyer l'organisation des élections des organes infracommunaux ;
- Appuyer l'organisation et la structuration de la société civile locale ;
- Soutenir les politiques d'alphabétisation et de formation des populations ;
- Informer et sensibiliser les citoyens sur la décentralisation et le développement local, et particulièrement sur leurs droits et obligations ;
- Appuyer la mise en pratique des principes de la démocratie à la base dans tous les aspects (planification participative, fonctionnement des conseils)
- Dans les interventions, tenir compte des spécificités locales y compris les pouvoirs traditionnels.

- *Pour une amélioration de la situation critique des communes par rapport à la disponibilité des ressources humaines et financières:*

- Appuyer la mise en place des systèmes de recouvrement des recettes locales (taxes municipales et impôts) ;
- Soutenir l'économie locale (accroissement de la productivité) ;
- Afin d'augmenter leur crédibilité auprès des populations et pour renforcer le civisme en général, mettre en avant les communes plutôt que les projets 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.

- *Pour une augmentation de la transparence :*

- 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) ;

- Sensibiliser les populations sur les objectifs de la décentralisation et le développement local ;
- Traduire et vulgariser les textes de loi de décentralisation avec l'appui d'équipe d'experts.

  - *Pour une meilleure articulation entre les approches sectorielles et la mise en place d'une politique de décentralisation*

- Harmoniser les différents appuis à la décentralisation, à la déconcentration et à l'Etat central, sur la base de la nécessité d'une harmonisation des stratégies nationales et des politiques locales ;
- Susciter et appuyer un processus de réflexion et de réforme du CDCC dans le sens d'une plus grande ouverture pour la participation la plus large des acteurs de la société civile ;
- Appuyer le fonctionnement des 12 CDCC par le financement au moins de leurs deux sessions ordinaires (deuxième quinzaine de janvier et d'octobre).

  - *Pour une meilleure prise en compte des différentes catégories de populations :*

- Par un appui budgétaire direct, permettre aux collectivités locales de participer effectivement au financement des plans d'actions qui seraient issus de leur concertation avec les différentes catégories de population ;
- Prévoir dans la dynamique de développement local, des programmes spéciaux destinés aux catégories vulnérables ou défavorisées.

  - *Pour une augmentation de l'efficacité du suivi et de l'accompagnement du processus de décentralisation par les services centraux de l'Etat :*

- Appuyer la mise en place et le fonctionnement d'une sorte d'observatoire indépendante de l'Etat pour le suivi et les propositions de réforme ;
- Renforcer la MCL dans sa mission d'accompagnement des collectivités locales ;
- Aider l'Etat à préciser sa vision et sa stratégie de mise en œuvre de la décentralisation

Il va de soi que pour réussir la politique de décentralisation, *toutes les actions doivent être menées conjointement et simultanément*. Parler de priorité n'a pas beaucoup de pertinence dans un système d'interdépendance comme le local, ou la gouvernance. C'est pourquoi, la coordination des différents appuis par l'Etat est plus que nécessaire. Elle seule permettra de construire à la fois une cohérence dans la nature des appuis et les domaines d'intervention des uns et des autres, une cohérence spatiale et une cohérence temporelle. Dans ce sens, le FADEC peut jouer un rôle essentiel à condition qu'en tant qu'outil, il soit adossé à une volonté politique réelle et à une vision stratégique claire.

ANNEXE 1 :

Termes de Référence

EVALUATION THEMATIQUE
« APPUI A LA DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE»

1. CONTEXTE BELGE DE L'ÉVALUATION THÉMATIQUE

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 5ième 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 définit 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 sa 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.**

A 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 souhait souvent exprimé de comparer l'impact, au sein d'un même programme dans un pays, d'une aide projet avec celle d'une aide budgétaire.

2. CONTEXTE INTERNATIONAL RELATIF À LA THÉMATIQUE

Afin de cadrer l'évaluation thématique dans une mouvance d'apprentissage structurée, au moins deux études[1] 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.
- La co-ordination 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.

[1] 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.

- 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.

3. 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 :

2. Les politiques/stratégies/plans d'action des gouvernements des pays retenus pour l'évaluation ;
3. Les leçons/conclusions/questions/enjeux/ soulevés dans les études internationales récentes (références documentaires) ; et
4. Les programmes de la coopération belge en décentralisation et gouvernance locale[2] (comme sources d'information sur les pratiques/forces et faiblesses spécifiques - conceptuelles et opérationnelles - à la coopération belge).

4. PROCESSUS DE PRÉPARATION 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.

[2] Ils ne se limitent pas aux seuls pays de concentration de la coopération bilatérale.

5. 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.

6. MÉTHODOLOGIE

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'expliciter 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 le pays-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.

6.1. 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).

6.2. Source de données

6.2.1. 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, entrevues sélectives).

6.2.2. 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

7. OUTPUTS DE L'ÉVALUATION

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)

8. 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.

9. 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.

10. 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. Feront partie du comité de pilotage des représentants de la DGCD, du FBS, de la CTB et du ECDPM.

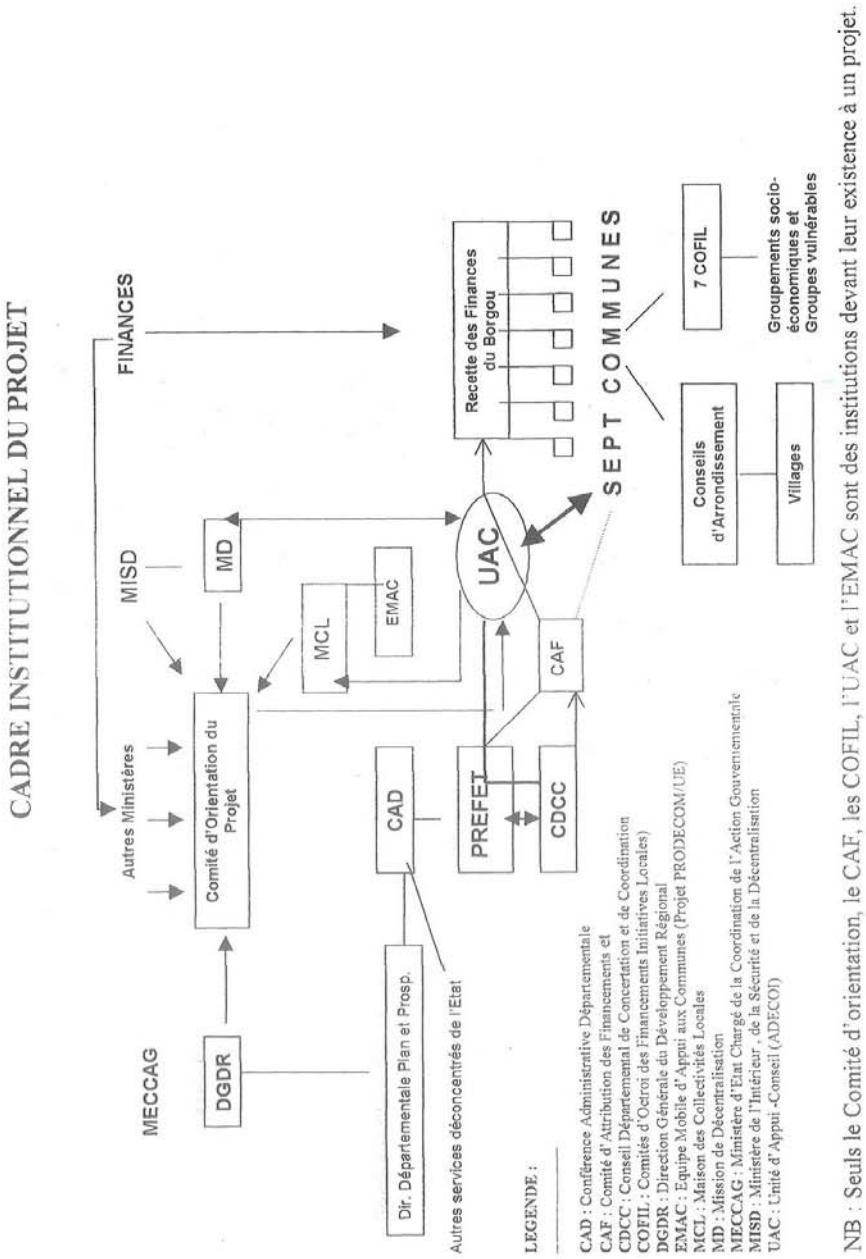
11. EQUIPE D'EVALUATION

12.1. COMPÉTENCES 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.

ANNE


CADRE INSTITUTIONNEL DU PROJET
FINANCES
MISD
MECCAG
Autres Ministères
DGDR
Comité d'Orientation du Projet
MD
MCL
EMAC
Dir. Départementale Plan et Prosp.
CAD
Autres services déconcentrés de l'Etat
PREFET
CDCC
CAF
UAC
Recette des Finances du Borgou
SEPT COMMUNES
Conseils d'Arrondissement
Villages
7 COFIL
Groupements socio-économiques et Groupes vulnérables
LEGENDE :
CAD : Conférence Administrative Départementale
CAF : Comité d'Attribution des Financements et
CDCC : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
COFIL : Comités d'Octroi des Financements Initiatives Locales)
DGDR : Direction Générale du Développement Régional
EMAC : Equipe Mobile d'Appui aux Communes (Projet PRODECOM/UE)
MCL : Maison des Collectivités Locales
MD : Mission de Décentralisation
MECCAG : Ministère d'Etat Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale
MISD : Ministère de l'Intérieur , de la Sécurité et de la Décentralisation
UAC : Unité d'Appui -Conseil (ADECOI)
NB : Seuls le Comité d'orientation, le CAF, les COFIL, l'UAC et l'EMAC sont des institutions devant leur existence à un projet.

XE 2 :

Cadre Conceptuel et Méthodologique

« Evaluation du thème décentralisation et gouvernance locale »
Propositions pour un cadre conceptuel de l'Etape 2

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 consultants[3], 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 2[4].
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 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.

---

3 IRAM-IIED-CEPIA-AICDD
4 Cf. Offre méthodologique du consortium Iram-IIED-CEPIA-AICDD

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 reformes 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 a 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 contexte 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 locale qui souvent ont agit 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 ?

3.2.3. 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 [5]» d'organisation de la société et de l'Etat, est de

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

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 entrevoient 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 ?

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 financement,…?
- ✓ 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 locales des collectivités territoriales. Trop souvent l'articulation entre priorités nationales et priorités locales est défaillante 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 peuvent être considérés 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 perception 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. METHODOLOGIE 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 essayera 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, éducation)
- ✓ 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 leur 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 retenus.

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 prévue[6].

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.

6. 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 ouvre 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

[6] 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.

- 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…

- **<u>Projets et programmes y compris ceux de la Coopération belge</u>**

  - 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

- **<u>Les collectivités locales</u>**

  - 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

- **<u>Les associations de la société civile /villages /communautés</u>**
    - 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 :

Note synthétique (étape 1)

« Bénin : Etat des lieux de la décentralisation et de la gouvernance locale »

ANNEXE 4:

Déroulement de la mission

Lundi 16/1:

- Voyage Belgique – Cotonou. (K. Van Eynde)

Mardi 17/1:

- Voyage Sénégal – Cotonou. (F. M. Cissé)
- Briefing et échanges avec Karl Vandepitte, Assistant Attaché de la Coopération Belge
- Rencontre avec Florent Desnoyer, Représentant-Résident de PROTOS
- Organisation des rencontres à Cotonou
- Préparations logistiques pour les visites aux projets

Mercredi 18/1:

- Rencontres avec plusieurs personnes ressources à Cotonou
- Réunion de coordination interne

Jeudi 19/1:

- Rencontres avec plusieurs personnes ressources à Cotonou
- Systématisation des informations

Vendredi 20/1:

- Echange sur le programme HAADI-Sud à l'antenne de PROTOS à Lokossa
- Rencontre avec le Maire de Lokossa
- Rencontre avec l' Assistant du Préfet à la Préfecture de Lokossa
- Séance avec personnel de AVPN Dogbo et REPFED Lalo, ONGs d'intermédiation sociale
- Rencontre avec le maire de Dogbo et l'équipe exécutive (secrétaire général et chef des services techniques) de la Commune de Dogbo
- Visite aux réalisations sur le terrain dans le village de Kévihoué et séance avec les membres du comité de gestion local

Samedi 21/1:

- Déplacement Lokossa – Dassa
- Systématisation des informations
- Rencontre avec le coordonnateur du PDL-Collines: présentation du projet et élaboration d'un programme de visites/rencontres

Dimanche 22/1:

- Analyse de documents, coordination interne, systématisation des informations
- Rencontre avec le Responsable du Volet "Décentralisation et Développement Local" auprès du Groupe CIDR, agence exécuteur de PDL-Collines
- Rencontre avec le Responsable PADEAR-Collines

Lundi 23/1:

- Participation dans une séance de coordination sur des modalités d'exécution de PADEAR-Collines en collaboration avec le PDL-Collines, la Commune de Bantè et le Service Hydraulique de l'Etat.
- Rencontre avec le Roi de Banté
- Rencontre avec l'Animateur de Territoire, Commune de Banté
- Rencontre avec le Maire de Banté

Mardi 24/1:

- Déplacement Dassa – Parakou
- Analyse documents, systématisation données

Mercredi 25/1:

- Séance de travail avec l'équipe du Projet ADECOI: présentation du projet, échanges.
- Visite à la Commune de N'Dali, Département de Borgou : rencontres avec le Maire, le Secrétaire Général, le Receveur-Percepteur, et avec des Responsables des Services Déconcentrés de l'Etat.

Jeudi 26/1:

- Visite à la Commune de Tchaourou, Département de Borgou : rencontres avec le personnel de la Mairie, avec un des élus (Chef du Conseil d'Arrondissement) et avec des responsables des services déconcentrés de l'Etat.

- Déplacement Parakou – Cotonou
- Echanges avec l'Attaché Assistant de la Coopération Belge
- Préparation de la restitution de la mission; rédaction Aide Mémoire

Vendredi 27/1:

- Rédaction Aide Mémoire
- Réunion de restitution

Samedi 28/1:

- Réunion de coordination interne
- Analyse documentaire et rédaction rapport

Dimanche 29/1:

- Voyage Cotonou – Belgique (K. Van Eynde)
- Voyage Cotonou – Sénégal (F.M. Cissé)

ANNEXE 5 :

Personnes rencontrées

Belgique:

Dirk GLAS, PROTOS
Anne-Marie LAMBERT, DGCD, Service Evaluation
Stef LAMBRECHT, PROTOS
Jean-Yves STANDAERT, DGCD, Fonds Belge de Survie

Cotonou:

Chabi Toko BAROGWI, Directeur, DGAT
Florent DESNOYER, Représentant-Résident de PROTOS
Tamon Boko GOUNOU, Assistant Technique, PRODECOM
Georges HOUESSOU, Conseiller Technique, MISD
Amagoin 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. AZONHITODE AHOYO, Hydraulicien HAADI Sud, PROTOS
Dominique BALLO, Chef Service Technique de la Mairie de Dogbo
Akim DJITRINOU C., ONG REPFED, Comune de Lalo
Raoul A. HOUESSOU, 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 IDOHOU, 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 Terroire, Commune de Bantè
Omer THOMAS, Chef de Projet PDL Collines
Laurent WAGOUSSI, 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

ANNEXE 6 :

Documents consultés

Documents :

ADECOI, FENU – PNUD – FBS – Gouvernement du Bénin et Communes du Borgou, Janvier 2005.
Programme Annuel de Travail 2005.

ADECOI, FENU – PNUD – FBS – Gouvernement du Bénin et Communes du Borgou, Juin 2005.
Rapport d'Activités Trimestriel, Avril-Juin 2005.

Danielle BARIS et al., FENU – PNUD – FBS – Gouvernement du Bénin et Communes du Borgou, Décembre 2005.
Rapport d'Evaluation à mi-parcours du projet ADECOI

Bureau de Coopération de Cotonou, Ambassade Belgique, Septembre 2005
Consolidation de la société : Décentralisation dans les pays partenaires et coopération. Le Bénin.

Commune de Glazoué, Département les Collines, Octobre 2004.
Charte du Territoire de Glazoué

M. DERMONT. Département des Sciences Politiques et Sociales, Université Catholique de Louvain. Septembre 2005.
L'impact de la décentralisation sur les services de base que sont l'éducation primaire, la fourniture d'eau potable et les services de santé aujourd'hui en Afrique francophone de l'Ouest, et plus particulièrement au Bénin. Mémoire de fin d'études.

C. DOGBE GNIMADI, A. LAMIEN OUANDO et J. BIJL. Centre Européen pour la Gestion des Politiques de Développement. Février 2003.
Approches sectorielles et Décentralisation, vers une plus grande cohérence : le cas du Bénin et du Burkina Fasso.

FENU – PNUD – FBS, 2002
Document de Projet "Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOI)

HAADI Sud, PROTOS – FBS – SNV.
Document de Projet.

HAADI Sud, PROTOS – FBS – SNV, Lokossa, Avril 2002.
Rapport de l'Atelier de Démarrage de HAADI Sud

HAADI Sud, PROTOS – FBS – SNV, Novembre 2004.
Convention de Financement entre PROTOS-Bénin et l'Administration Locale de Toviklin.

T. HILHORST et G. BALTISSEN. Institut Royal des Tropiques, Pays-Bas. 2004.
Financer la Décentralisation Rurale. Taxes et impôts à l'échelle local au Bénin, Burkina Fasso et Mali.

C.H.MAJEROWICZ et S.N. TOMETY, Prospect C&S, Octobre 2005.
Programme d'Appui à la mise en oeuvre des Plans de Développement des Communes dans les Départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga. Rapport d'Identification et Annexes.

Mission de Décentralisation, Ministère de l'Interieur, de la Securité et de la Décentralisation, République du Bénin. Mars 2002.
Le Guide du Vulgarisateur.

Mission de Décentralisation, Ministère de l'Interieur, de la Securité et de la Décentralisation, République du Bénin. Septembre 2002.
Receuil des Lois sur la Décentralisation.

Mission de Décentralisation, Ministère de l'Interieur, de la Securité et de la Décentralisation, République du Bénin. Février 2003.
Le Guide du Maire.

Mission de Décentralisation, Ministère de l'Interieur, de la Securité et de la Décentralisation, République du Bénin. Mars 2003.
Décrets d'Application des Lois de Décentralisation. Tome 1.

Mission de Décentralisation, Ministère de l'Interieur, de la Securité et de la Décentralisation, République du Bénin. Juillet 2003.
Présentation des Communes.

Mission de Décentralisation, Ministère de l'Interieur, de la Securité et de la Décentralisation, République du Bénin. Novembre 2003.
Guide pour la Planification du Développement Communal.

PDL Collines, Février 2004.
Programme PDL-Collines 2004-2006.

PDL Collines, Cellule d'Appui aux Territoires, Octobre 2005
Rapport de l'Atelier interne de reflexion sur la démarche de territoire et les perspectives de perennisation du PDL-Collines

PNDCC, Gouvernement de Bénin, Avril 2005.
Manuel d'exécution; Volume 1 : Description du PNDCC et Volume 4 : A l'usage des Communes.

PROTOS – Bénin, Juillet – Août 2005.
Contribution de PROTOS-Bénin à la maîtrise d'ouvrage communale dans le cadre du programme Hydraulique et Assainissement en Appui au développement institutionnel dans le sud du Bénin (HAADI Sud)

M. TOTTE, T. DAHOU, R. BILLAZ et KARTHALA. COTA – ENDA. Décembre 2003.
La décentralisation en Afrique de l'Ouest.

Sites internet :

CTB :
www.btcctb.org

DGCD :
www.dgos.be

Gouvernement de Bénin, Mission de la Décentralisation :
www.communes.gouv.bj
www.gouv.bj
www.mission-de-decentralisation.org
www.municipales2002.gouv.bj

Le Groupe CIDR :
www.groupecidr.org

PROTOS :
www.protosh2o.org

ANNEXE 7 :

Aide Mémoire

RESTITUTION

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'affection 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 préfectures et les services déconcentrés de personnel suffisant et qualifié ;
  - améliorer les moyens de travail et de communication des préfectures 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 :
  - art. 16 institue au niveau du département un **Conseil Départemental de Concertation et de Coordination** ;
  - 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 ;
  - 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 ;
  - titre IV consacre **des organes infracommunaux** :

  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

PISTES DE REFLEXION

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 (TDL : 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

ANNEXE 8 :

Etapes clés
dans le processus de décentralisation
au Bénin

ETAPES CLES DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU BENIN

- 1990 : Conférence nationale des « forces vives de la Nation ». Le principe d'une refonte totale du système d'administration territoriale est adopté. La Conférence recommande au Gouvernement l'organisation ultérieur e d'un forum national sur l'administration territoriale. La nouvelle constitution consacre le principe de la libre administration des collectivités locales.

- 1991: Création d'un Comité préparatoire des Etats généraux de l'administration territorial et appel national à contributions.

- 1993 : Etats généraux de l'administration territoriale. Les grandes orientations de la nouvelle administration territoriale sont tracées. Le principe d'une décentralisation limitée provisoirement à un niveau est adopté. Mise sur pied d'un Comité de suivi des recommandations des Etats généraux de l'administration territoriale. C'est ce Comité qui se chargera de préparer, sous l'autorité du ministère de l'Intérieur , les avants projets de loi de décentralisation.

- 1995 : Création d'un Centre d'information et de documentation des collectivités locales.

- 1997 : Le Comité de suivi est transformé en une administration spéciale chargée d'assurer la mise en œuvre de la politique de décentralisation : la Mission de décentralisation. Création d'une nouvelle structure chargée de préparer l'arrivée des nouvelles communes : La Maison des collectivités locales.

- 1998 : Début du travail législatif sur les cinq lois de décentralisation.

- 2000 : Les cinq lois sont toutes promulguées.

- 2002 : (Février) Annonce des première élections municipales de l'ère pluraliste. Promulgation des décrets d'application des lois de décentralisation. Curieusement, ces textes sont datés d'octobre et décembre 2001.
  (Décembre) Premier tour des élections.

- 2003 : (Janvier) Deuxième tour des élections.
  (Février) Début d'installation des organes élus.

ANNEXE 9 :

Les lois et décrets
sur la décentralisation

LES LOIS ET DECRETS SUR LA DECNETRALISATION AU BENIN

- Constitution du 11 décembre 1990.

- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration en République du Bénin.

- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

- Loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

- Décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition attribution et fonctionnement de la Conférence administrative départementale.

- Décret n° 2001-410 du 15 octobre 2001 portant modalités d'application de la loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

- Décret n° 2001-411 du 15 décembre 2001 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil départemental de concertation et de coordination et fixant le taux des indemnités de session et des frais de déplacement de ses membres.

- Décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de mairie.

- Décret n° 2001-413 du 15 octobre 2001 portant modalités d'avance de trésorerie aux communes en République du Bénin.

- Décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal.

- Décret n° 2001-415 du 15 octobre 2001 fixant la forme et les couleurs de l'insigne distinctif des membres des conseils communaux et municipaux.

ANNEXE 10 :

Interventions dans le domaine de la décentralisation recensées au Bénin

ANNEXE 10.1:

Liste compilée par le groupe thématique « décentralisation »
des bailleurs de fonds

ANNEXE 10.2 :

Liste issue de l'étude d'identification du « Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement des Communes en 4 Départements »
pour la coopération belge

ANNEXE 11 :

Caractéristiques principales des
programmes d'appui à la décentralisation à vocation nationale
en cours au Bénin

1. Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PRODECOM)

L'**Union Européenne** finance depuis avril 2003 et pour trois années un programme d'appui à la décentralisation se déployant à l'échelle nationale. Dénommé **Programme d'Appui au Démarrage des Communes** (PRODECOM), il possède comme objectif "la mise en place d'une administration municipale capable d'améliorer le niveau des services rendus aux populations dans une logique participative et le renforcement dans ce cadre des capacités de l'Etat à appuyer les communes".

Différents résultats sont attendus à l'issue de sa réalisation :

- Une capacité de gestion des 77 communes suffisante pour assumer les fonctions qui leur sont dévolues par la loi notamment en terme de mobilisation des ressources financières correspondantes;
- Une participation active de la société civile dans le processus de développement au niveau local;
- Une capacité des institutions nationales chargées de la décentralisation à assumer un appui-conseil aux communes et un accompagnement approprié du processus de décentralisation.

Pour assurer cet appui au démarrage des communes, le programme dispose de :

- Deux outils techniques, la cellule de gestion et de coordination du projet d'une part et les Equipes Mobiles d'Appui aux Communes (EMAC) d'autre part;
- Un outil financier permettant la mobilisation de l'expertise technique nécessaire pour répondre aux besoins des communes, à la formation des EMAC ainsi qu'au renforcement sous différentes formes de la Mission de Décentralisation et de la Maison des Collectivités Locales.

Les EMAC ont un rôle clé dans le dispositif. Elles sont en contact direct avec les communes et leur apportent *in situ* les informations, les conseils et les formations adéquates. Les EMAC ont aussi un rôle de "facilitateur" entre la commune et la société civile ainsi qu'avec les services de l'administration.
Les EMAC possèdent en complément un rôle à jouer dans la remontée des informations en direction de la tutelle des collectivités et des instances en charge du pilotage du processus de décentralisation, le programme disposant à cet effet d'un logiciel de capitalisation des données remontant du terrain.

Le PRODECOM finance moyennant la mobilisation de la Maison des Collectivités Locales (MCL) un vaste programme de formation à l'attention des élus et personnels communaux. Ces formations sont classées en deux catégories : les fondamentaux que toute collectivité doit maîtriser et les modules spécifiques administrés à la carte selon l'expression des besoins des communes. Au titre des fondamentaux, les modules disponibles portent sur des domaines aussi variés que (i) les lois de la décentralisation, (ii) les rapports entre l'Etat et la commune, (iii) le rôle de la société civile, (iv) la maîtrise d'ouvrage communale, (v) les marchés publics, (vi) le développement local, (vii) la communication locale, (viii) la gestion des ressources humaines, (ix) le budget communal, (x) la gestion des services publics locaux ou encore (xi) l'état-civil.

Au terme du PRODECOM, l'Union Européenne envisage de financer un nouveau programme d'appui aux collectivités territoriales décentralisées qui, selon la mise en place effective des outils de financement prévus par les textes législatifs béninois (*articles 56 et 57 de la loi portant régime financier des communes*), pourrait comprendre un instrument de financement des actions portées par les communes de l'ensemble du pays. Au stade actuel,

le démarrage de ce nouveau programme est prévu pour la fin de l'année 2006 et serait abonder à hauteur de 10 millions d'euros par la Commission Européenne.

2. Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC)

Le "**Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés**" (PNDCC), est financé par la Banque Mondiale.

Selon ses documents fondateurs, le PNDCC at comme objectif de "promouvoir l'approche de Développement Conduit par les Communautés au niveau des ministères sectoriels, des communes et des communautés villageoises pour améliorer l'accès des communautés les plus pauvres aux services sociaux et financiers de base, afin de préparer les ministères sectoriels et les communes à la mise en œuvre du Développement Conduit par les Communautés dans l'Approche Programmatique".

D'une durée de cinq ans et pour un montant de 34,25 milliards de CFA, le PNDCC est organisé en quatre composantes :

- Une première composante ayant vocation à renforcer les capacités des ministères, des communes et des communautés dans le cadre de l'exécution des activités de développement conduit par les communautés;
- Une deuxième composante visant l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux et aux infrastructures de base;
- Une troisième composante s'intéressant à l'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers afin de soutenir la mise en place d'Activités Génératrices de Revenus (AGR);
- Et enfin une dernière composante de soutien à la gestion du projet.

Les résultats attendus au terme de son déroulement sont multiples :

- Mise en place d'un cadre légal et réglementaire pour la mise en œuvre du Développement Conduit par les Communautés;
- Renforcement des capacités des ministères sectoriels dans la redéfinition de leurs rôles en prenant en compte les transferts de compétences prévus par la loi sur la décentralisation;
- Développement des capacités communales en vue de l'intégration de l'approche DCC lors de la planification et la mise en œuvre des PDC;
- Renforcement des potentialités des communautés à initier, développer et mettre en œuvre leurs projets communautaires en articulation avec les PDC.

Ce projet, comme nombre d'actions du même type, suscite cependant nombre d'interrogations quant à la pertinence des choix stratégiques opérés. Celles-ci portent notamment sur l'interprétation faite du principe de subsidiarité, de la maîtrise d'ouvrage non négociée des réalisations aux communautés par les communes, de la gestion directe des financements hors budgets communaux et par extension, de la reconnaissance perfectible des rôles des collectivités décentralisées dans le développement communal tels que définis par la législation béninoise.

Le PNDCC devrait intervenir dans toutes les communes à l'exception de Cotonou. A ce titre, 1.512 villages -les 40% les plus pauvres du pays- répartis au sein de ces 76 collectivités décentralisées, bénéficieront du financement de leurs actions. Les mairies ont obtenu à l'issue de l'atelier de lancement, la possibilité de revoir dans une proportion de 30%, les

communautés villageoises prédéfinies durant les phases ayant précédé le démarrage du projet.

3. Le Programme de SNV

La **SNV** s'est restructurée pour passer d'une fonction d'exécution de projets à une fonction de conseil auprès des communes et des organisations intermédiaires. A cette fin, elle dispose de cinq **Centres de Services et de Conseil** répartis sur le territoire national (*Cotonou, Natitingou, Parakou, Kandi, Dogbo*).
Au sein de ces unités, des conseillers au profil complémentaire vont à la demande des communes, prodiguer des conseils et assurer un service dans le cadre de la planification communale, y compris en matière d'environnement. A ce jour, une trentaine de communes ont été appuyées dans le cadre de la formalisation de leurs PDC (*dont cinq dans l'Atacora/Donga*).

Au-delà des appuis apportés dans la formalisation des PDC, la SNV poursuit ses appuis lors de l'identification des Plans Annuels d'Investissements (PAI), de renforcement des capacités des administrations communales (*élaboration de micro-projets, techniques de négociation et de gestion des conflits, maîtrise d'ouvrage communale, passation des marchés, intermédiation avec les PTF,…)* et de mise en relation avec les bailleurs de fonds (*publication d'un répertoire des sources de financement des projets de développement des communes et des organisations de la société civile*).

(source : Etude d'identification du Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement des Communes dans les Départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga)

ANNEXE 12 :

Objectifs et résultats attendus du programme de la coopération belge en cours de formulation

Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement des Communes dans les Départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga.

Logique d'intervention proposé :

Objectif général:

La décentralisation contribue au développement équilibré du territoire, à l'amélioration des conditions de vie des populations et à l'enracinement de la bonne gouvernance.

Objectif spécifique :

Les communes acquièrent les moyens de leur viabilité dans une relation partenariale avec les acteurs institutionnels intervenant à l'échelle de leurs territoires.

Résultats attendus:

- Les communes renforcent leurs capacités d'administration et de bonne gouvernance.
- Les communes fournissent des services publics répondant aux attentes des usagers.
- Les populations trouvent dans les communes un cadre de facilitation pour la concrétisation de leurs initiatives à caractère économique et culturelle.
- Les services de l'Etat travaillent en synergie avec les communes et les cadres de concertation départementaux fonctionnent.

ANNEXE 13 :

Le Projet HAADI Sud

ANNEXE 13.1:

Fiche de synthèse

Fiche de synthèse:

HAADI Sud

Titre de projet: Hydraulique et Assainissement en Appui au Développement Institutionnel dans les Départements du Mono et du Couffo

Durée : 5 ans

Date de Démarrage: Avril 2002

Date de Clôture : Fin 2007

Secteur : Approvisionnement en Eau Potable, Hygiène et Assainissement

Budget : 2 845 905,00 €

Financement : Fonds Belge de Survie (FBS) : 2 168 175,00 €
PROTOS : 407 432,00 €
Les communes et communautés cibles : 181 354,00 €
SNV-Bénin : 88 944,00 €

Agence de tutelle: Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD)

Agences d'exécution :PROTOS et SNV-Bénin

Zone d'intervention : Les communes Aplahoué, Dogbo, Lalo et Toviklin dans le Département du Couffo et la commune Houéyogbé dans le Département du Mono au sud du Bénin.

Publics cibles : La population rurale, semi- et péri-urbaine des 5 communes impliquées.

Logique d'intervention :

Objectifs généraux :

- Contribuer à l'amélioration de la santé des populations du Mono et du Couffo à travers des actions d'hygiène, d'assainissement, d'approvisionnement en eau potable dans une perspective d'appui à la décentralisation.

- Renforcement de la situation sociale, politique et économique des femmes par rapport à celle des hommes

Objectifs spécifiques :

- L'amélioration durable de l'accès à l'eau potable de façon équitable

- L’amélioration durable des comportements des populations en matière d’hygiène et assainissement

- Le renforcement des capacités et de la position des acteurs clés du secteur hydraulique villageoise, de l’hygiène et d’assainissement de façon genre sensible

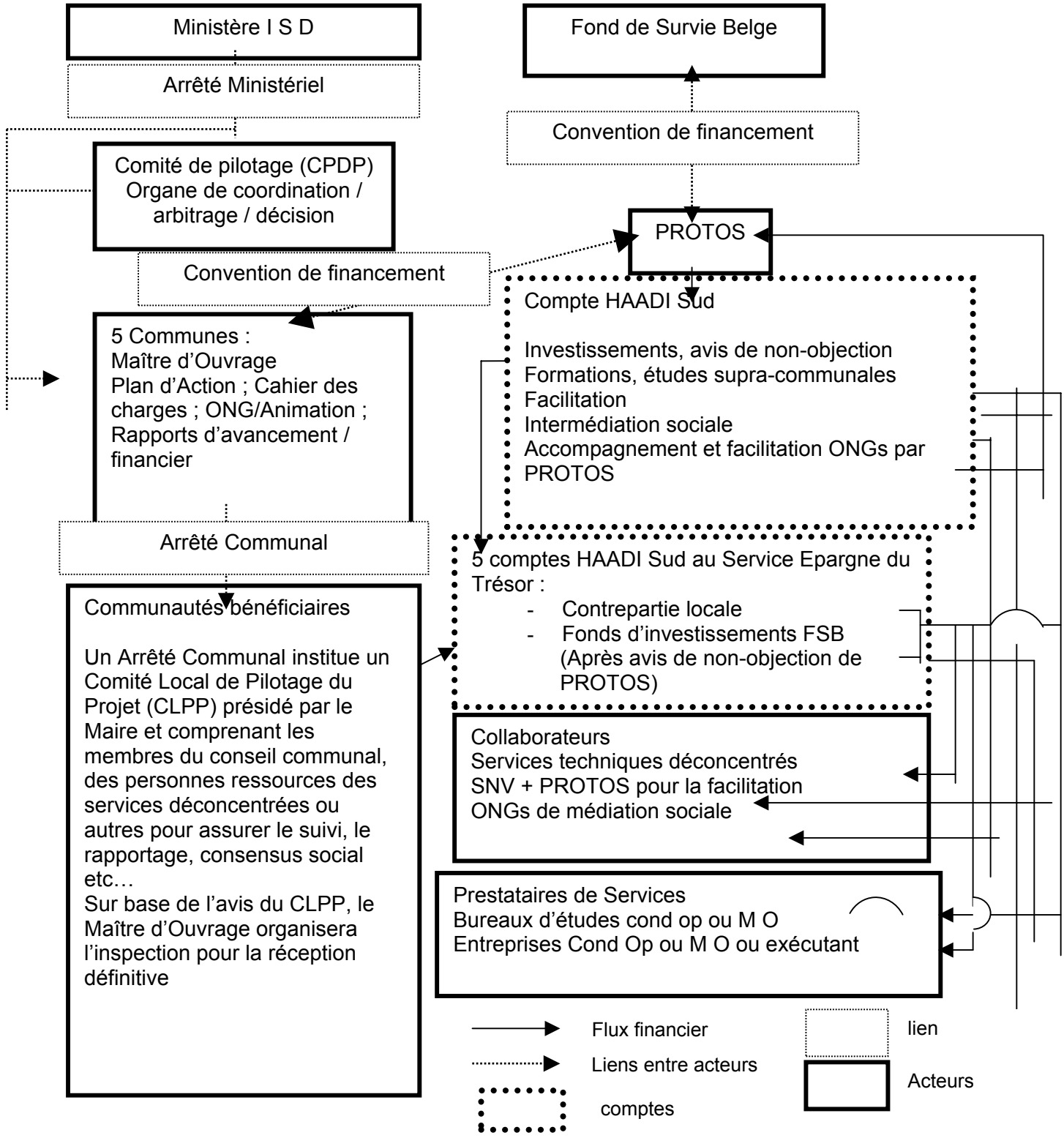
- L’amélioration de la collaboration entre les intervenants du secteur AEP-HA (Approvisionnement en Eau Potable, Hygiène et d’Assainissement)

ANNEXE 13.2:

Montage institutionnel et financier

Montage institutionnel et financier

1. Représentation schématique du montage institutionnel et financier



2. Le Comité de Pilotage de l'Action du Projet au niveau Départemental (CPDP)

Il a été crée par Arrêté ministériel N° 713/MISD DC/SG/DGAT du 28 mai 2002, un Comité de Pilotage de l'Action du Projet au niveau Départemental (CPDP), pour coordonner la mise en œuvre du projet.

Les membres de ce comité de pilotage sont :

- Direction Générale de l'Administration Territoriale du Ministère de l'intérieur de la Sécurité et de la Décentralisation : président,
- Préfets,
- Maires,
- Services techniques : DDMEH/SH, SRHAB, DDEHU,
- Représentant PROTOS,
- Représentant SNV.

Les tâches du comité de pilotage :

- coordonner la mise en œuvre du projet ;
- apprécier, amender et approuver le plan d'action annuel (préparé par les conseils communaux) ;
- évaluer les rapports d'exécution ;
- veiller à la conformité du projet :
    - à la stratégie nationale,
    - au cadre légal béninois,
    - à l'esprit du document du projet
    - aux procédures administratives et financières identifiées dans le cadre du cofinancement par la coopération belge ;
- proposer à PROTOS des éventuelles actualisations du contenu de l'action ;
- organiser les évaluations à mi-parcours ;
- assurer l'arbitrage des plans annuels entre les différentes communes ;
- assurer la répartition du budget par commune ;
- apprécier l'extension à d'autres communes ;
- donner un feedback aux équipes de terrain ;
- définir la politique générale du projet ;
- veiller à ce que les axes stratégiques reçoivent la priorité nécessaire par les équipes de terrain et par les autorités locales ;
- faciliter les échanges entre HAADI-Nord et HAADI-Sud, et entre les différents acteurs impliqués dans le HAADI-Sud ;
- assurer la capitalisation et la vulgarisation des acquis.

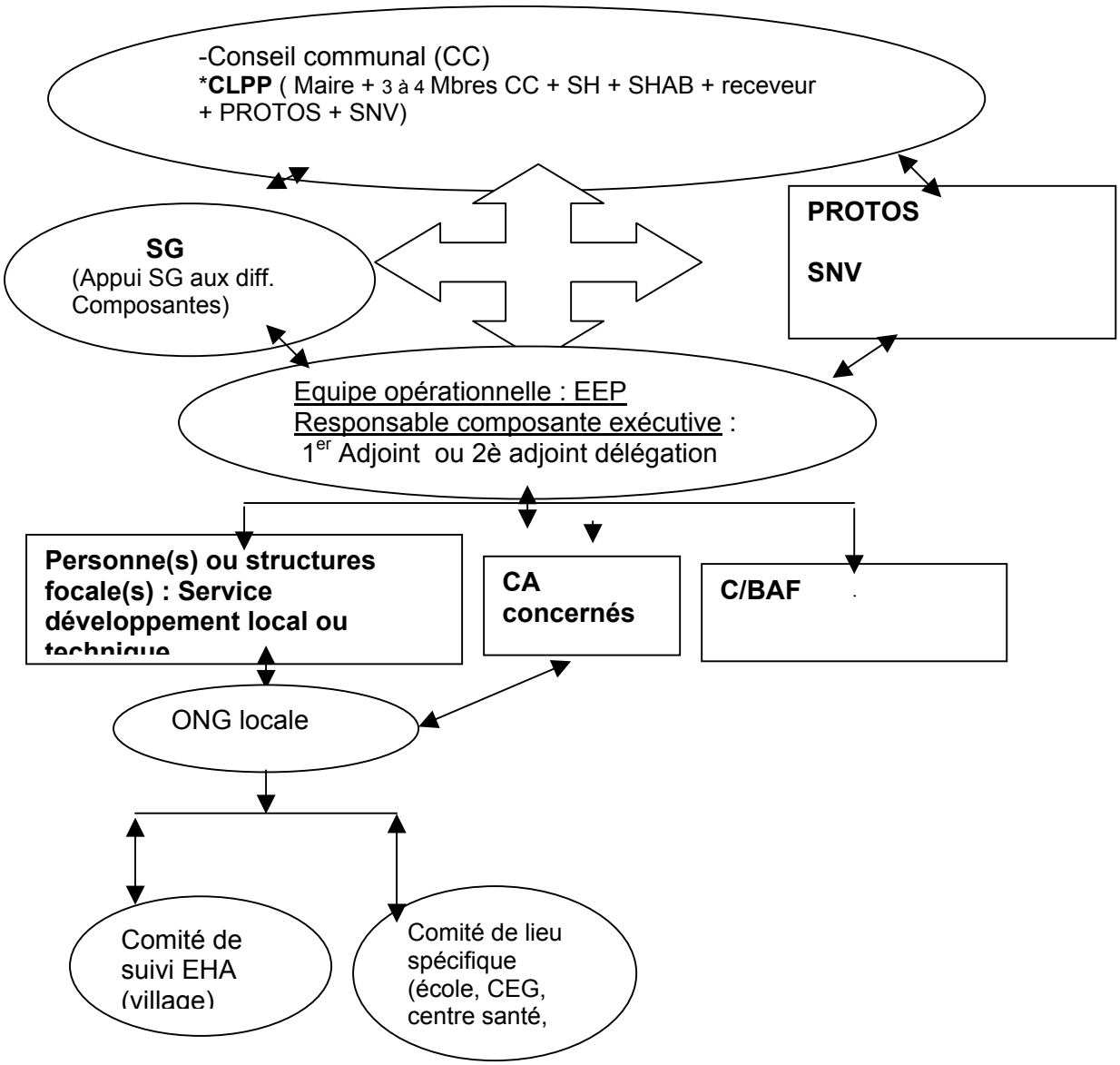
3. Les Comités Locaux de Pilotage du Projet (CLPP) au niveau de chaque commune et organigramme de mise en œuvre

Un Comité Local de Pilotage du Projet (CLPP) est mis en place au niveau de Chaque Commune. Ce comité est sous la tutelle du Conseil communal avec le maire comme le premier responsable légal.

Le comité local de pilotage de projet (CLPP) est composé de :

- le Comité d'Administration du Projet (CAP) et
- l'Equipe Exécutive du Projet (EEP)

Figure : Organigramme de mise en œuvre du projet dans chaque commune

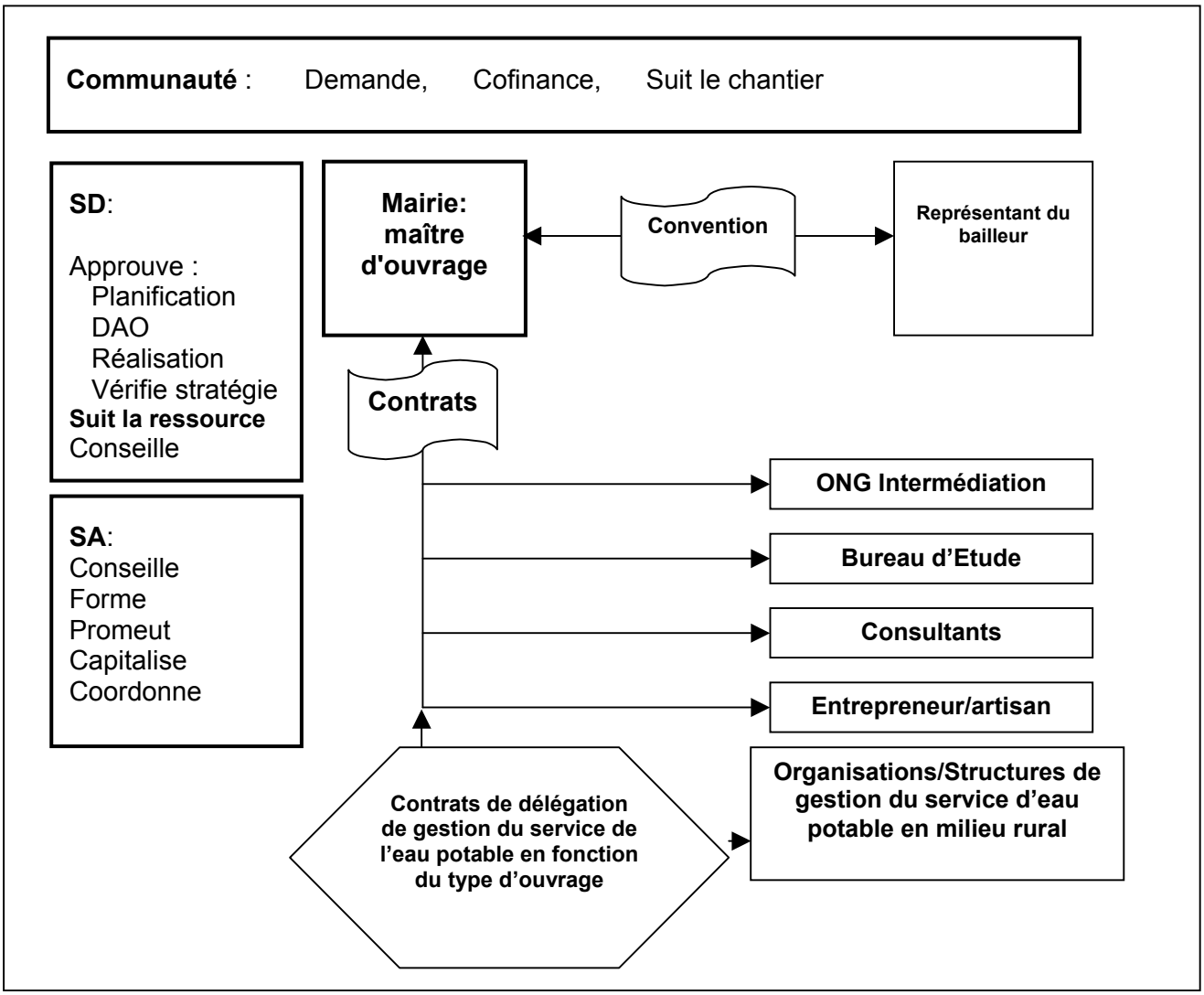


Le CLPP qui se réunit au moins trois fois par an, a pour tâche de :

- Approuver la planification et les rapports d'avancement et financier du projet tout en donnant des conseils pour l'amélioration ;
- Faciliter l'insertion du projet dans le processus de développement local en donnant des informations sur les intervenants en cours ou à venir ;
- Suivre et évaluer périodiquement les activités du projet par rapport aux résultats et indicateurs du cadre logique.

Sa composition, ses attributions et son fonctionnement sont institutionnalisés à travers un arrêté communal.

4. Articulation entre acteurs et relations contractuelles et / ou de partenariat



SD : Structures déconcentrées de l'état
SA : Structures d'appui-conseil et partenaires des communes impliquées

- Conventions spécifiques de partenariat
- Entre PROTOS-Bénin et SNV-Bénin
- Entre PROTOS-Bénin et chaque commune
- Entre PROTOS-Bénin et CREPA-Bénin

- La mairie à partir de la convention de financement avec PROTOS-Bénin signe tous les contrats et autres documents avec les acteurs pour la mise en œuvre du processus de maîtrise d'ouvrage communale.

NB : Un travail de véritable facilitation reste à faire avec les principaux acteurs de la gestion du service de distribution de l'eau et de maintenance des ouvrages d'hydraulique villageoise, a fin que les licences ou protocoles ou contrats de gestion par délégation deviennent une réalité au Bénin.

Tableau: Division schématique des rôles et responsabilités

Commune 'porteur'	Maître d'ouvrage (pour les ouvrages de caractère public) Régulateur
Comité de suivi (CLPP) 'co-porteur'	Maître d'ouvrage délégué (mais pas officiellement) Demande Cofinance Suit le chantier Rend compte de la vente d'eau aux usagers
ONG d'intermédiation sociale	Prestataire de service Mobilise et appuie les comités CLPP pour formuler la demande, Mobilise la contrepartie et suit le chantier (contact avec les entrepreneurs et bureaux d'études)
Services d'état	Conseil technique Contrôle régalien
Protos/SNV 'faciliteur'	Accompagnement des communes Renforcement des capacités des ONG d'intermédiation sociale

5. Le mécanisme financier

Pour le financement des ouvrages au sein des communautés, PROTOS a développé le **mécanisme financier** suivant :

D'abord, PROTOS signe une *Convention de Financement* avec chacune des communes impliquées. Cette convention oblige la commune à avoir un plan d'action, un cahier des charges pour l'ONG d'intermédiation sociale, à organiser l'animation et à faire des rapports d'avancements et financiers.
La signature d'une telle convention mène à l'ouverture d'un *compte (au nom de la commune) au Service Epargne du Trésor Public*, compte par lequel passent les subventions accordées par le projet à la commune et où la contrepartie des villageois est versée également. Cette procédure représente une rupture avec les pratiques courantes (par exemple dans le cadre du PADEAR) où la contrepartie des villageois n'est pas versée sur un compte géré par la commune.
Dans le cadre du projet HAADI Sud, les communes elles-mêmes ne donnent pas de contrepartie financière.

Un certain nombre de garde-fous sont mis en place pour "sécuriser" les ressources financières apportées par l'ONG, procédures s'écartant substantiellement des règles

d'utilisation des fonds publics. C'est ainsi que les communes doivent obtenir, à l'issue des appels d'offres, un avis de non-objection par rapport au choix du prestataire, PROTOS se réservant la possibilité de vérifier la régularité de la procédure et d'en demander si nécessaire la reprise.
Enfin, les Chefs des Services des Affaires Financières des Communes sont amenés à envoyer à PROTOS toutes les pièces de dépenses originales avant la ré-alimentation des comptes "trésor" par PROTOS, introduisant ainsi des écarts supplémentaires par rapport aux règles d'utilisation des fonds auxquelles les communes sont normalement assujetties.

La domiciliation des fonds dans les livres du Service d'Epargne du Trésor Public conformément aux dispositions de la loi, n'a pas été opérationnelle non seulement pour les difficultés liées à la disponibilité des fonds déposés, mais aussi aux tracasseries auxquelles sont soumises les Maîtres d'ouvrage avant de disposer de ces fonds virés par PROTOS pour divers paiements.
Au vue de ces raisons, le comité de pilotage (CPDP) qui a sanctionné la fin de la tranche1 du programme (Avril 2004) a décidé que *chaque commune ouvre un compte de transit complémentaire dans une banque commerciale* afin de permettre les communes d'enlever par virement la presque totalité des fonds virés par PROTOS dans cette banque tout en facilitant la disponibilité et la consommation des subventions du bailleur.

ANNEXE 13.3:

Mode opératoire pour la mise en oeuvre de la maîtrise d’ouvrage communal

Mode opératoire suivi dans le cadre de HAADI-Sud pour la mise en oeuvre de la maîtrise d'ouvrage communale

1. Les étapes du processus de maîtrise d'ouvrage

Le processus comprend trois phases principales subdivisées en huit sous-étapes :

<u>Phase 1</u> : Identification

⇒ **Définition du cadre légal de collaboration (1)**
- Clarifier, négocier et harmoniser les visions et stratégies sur les interventions ;
- Discuter et s'accorder sur le contenu ;
- Signer la/les convention(s) de partenariat.

⇒ **Planification des actions (2)**
- Elaborer les termes de référence ;
- Faire réaliser des études ou analyses ;
- Inventorier les besoins différenciés des villages par catégories socio-professionnelles et par sexe ;
- Définir les critères de choix des priorités ;
- Elaborer les plans d'action et de rapportage pour chaque tranche de façon concertée au niveau de chaque commune.

⇒ **Analyser l'impact des actions prévues (3)**
- Mobiliser toutes les parties concernées (hommes et femmes) à participer à l'analyse ;
- Identifier les effets positifs et négatifs de la réalisation des infrastructures sur les rapports hommes/femmes et sur l'environnement ;
- Formuler les mesures d'accompagnement.

<u>Phase 2</u> : Réalisation

⇒ **Formuler le projet (4)**
- Recherche des informations techniques et financières ;
- Elaboration du/des dossier(s) d'appel d'offres (DAO) ou d'adjudication ;
- Prise en compte des mesures d'accompagnement identifiées dans les analyses .

⇒ **Rechercher le financement (5)**
- Mobiliser les ressources financières endogènes et / ou contribution en nature.

⇒ **Exécuter le/les projet(s) (6)**
- Lancer et vendre les DAO ;
- Identifier le maître d'œuvre ;
- Mettre en place la/les commissions techniques et d'évaluation des offres ;
- Envoyer les dossiers de financement de projets ou micro projets évalués par la commune, pour avis de non-objection à la représentation du bailleur ;
- Elaborer et signer le contrat avec l'entrepreneur / tâcherons ;
- Suivre et évaluer l'exécution des travaux ;
- Payer les décomptes de l'entrepreneur ;
- Réceptionner l'ouvrage.

⇒ **Evaluer le processus (7)**

- S'assurer de l'élaboration et du respect des clauses du contrat, de la réalisation selon le planning et les normes techniques ;
- Rendre compte au comité de pilotage de chaque commune, à la représentation du bailleur et au comité de pilotage départemental ;
- Faciliter la justification des fonds et autres rapports au bailleur principal, ici au Fonds de Survie Belge (FSB) ;
- Rédiger le rapport d'évaluation.

Phase 3 : Exploitation

⇒ **Exploiter l'ouvrage (8)**

- Elaborer le plan d'entretien, de maintenance et de gestion avec un budget prévisionnel, les sources de financement, les tâches et les responsabilités ;
- Accompagner l'établissement des relations contractuelles de mise en place de modes de gestion des ouvrages qui cadrent avec les dispositions du contexte de la décentralisation de façon concertée avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la maîtrise d'ouvrage communal ;
- Modes de suivi-évaluation ;
- Aider et suivre les bénéficiaires et les organisations à la base ou non, ayant en charge la gestion déléguée ou directe de l'exploitation des ouvrages.

2. Implication des acteurs dans la maîtrise d'ouvrage communale

N°	Etapes	Implication/Responsables
1	Sensibilisation des communautés, autorités, et tous autres acteurs de la zone d'intervention	ONG(s) d'intermédiation sociale, Chef d'arrondissement (CA)
2	Envoi des demandes de besoin pour la réalisation de micro-projet(s) ou de projet(s) dans les communes HAADI Sud	CS/EHA (Comité de Suivi « Eau, Hygiène et Assainissement ») ou Groupe tout trouvé ou tout fait ou Institutions Publiques localisées dans la commune, avec appui d'une ONG locale, CA
3	Point périodique des demandes de micro-projets ou projets en instance dans les communes et analyse de la pertinence de leur éligibilité : -Infrastructures d'eau potable -Infrastructures d'assainissement ou barrières sanitaires	-Maître d'ouvrage, PROTOS, SNV, DDMEH ou le SHAB depuis l'identification du village ou quartier -Equipe d'Exécution de Projet (EEP), Animateur/coordonnateurs des ONG, agent d'hygiène,
4	Sélection des demandes de micro-projets et projets à réaliser au cours de la tranche après analyse complémentaire	CEP/EEP, conseillers techniques au projet, DDMEH ou SHAB
5	Elaboration de dossier d'appel d'offres (pour entreprises et/ou tâcherons) et autres : -Infrastructures publiques / privées d'assainissement ou barrières sanitaires. -Infrastructures d'eau potable.	-La Commune avec appui de PROTOS / SNV, DDEHU, SHAB -Bureau d'étude ayant réalisé l'étude de faisabilité et d'APD, PROTOS / SNV, Commune

N°	Etapes	Implication/Responsables
6	Identification et sélection des entrepreneur(s) ou tâcheron(s) -Infrastructures d'eau potable -Infrastructures d'assainissement ou de santé environnementale -Procès verbal de sélection de devis	 -CEP/EEP, SNV-Dogbo, PROTOS-Cotonou, BE, DDMEH -CEP/EEP ; animateur / coordonnateur ; Agent d'hygiène / SHAB, PROTOS / SNV, Technicien ou BE -EEP
7	Mise en place du dossier de financement	ONG au départ et commune en collaboration avec PROTOS / SNV
8	Envoi d'une copie des dossiers de financement à PROTOS-Cotonou,	CEP/EEP/Commune
9	-Examen des dossiers ; -Vérification de la mise en place de la participation locale ; -Vérification du site (caractère non litigieux) ; -Observation source et qualité des plans ; -Observation de la motivation et justification sur le terrain ; -Vérification de la procédure d'Appel d'Offres	PROTOS-Cotonou
10	Demande avis de non-objection au financement du (micro)-projet.	Commune
11	Etude et réponse à la demande d'avis de non-objection au financement des dossiers reçus	PROTOS-Cotonou
12	Formation des ONG (transversale à toutes les activités d'IS)	PROTOS-Cotonou et SNV
13	Formation des CSEHA - ou autres groupes - en gestion des micro-projet(s) ou projet(s), en communication pour un « Changement de Comportement en Hygiène, Assainissement et Santé » (CCC élargie au village) et en genre / EHA.	ONG(s) d'intermédiation sociale
14	Signature de contrat de financement et autres contrats entre MdO et entreprise / tâcheron.	MdO, entrepreneurs ou tâcherons, prestataires de services ; etc
15	Financement du micro-projet ou du projet. Mise à disposition des fonds.	PROTOS-Cotonou, Commune
16	Contrôle technique des chantiers : -Infrastructures publiques / privées d'assainissement ou barrières sanitaires	 -Techniciens consultants indépendants ou SHAB pour les infrastructures ou barrières sanitaires

N°	Etapes	Implication/Responsables
	-Infrastructures d'eau potable	-Bureau d'étude ayant réalisé l'étude de faisabilité et d'APD ou SDH
17	Supervision des chantiers ou contrôle du contrôle	Commune / PROTOS / SNV, DDMEH, SHAB
18	Exécution du micro-projet ou projet	CEP/EEP/Commune ; CS/EHA ou Groupe tout trouvé ou tout fait ou Institutions Publiques localisées dans la commune ; entrepreneur(s) ou tâcheron(s).
19	Suivi de l'exécution du projet. Gestion des contrats.	Commune, ONG locales, PROTOS / SNV, CEP, Technicien ou BE, CS/EHA, DDMEH, SHAB, DDEHU.
20	Suivi des formations intégrées à la réalisation des MP, des formations reçues dans le cadre de la communication pour un « Changement de Comportement en matière d'Eau, d'Hygiène et d'Assainissement (EHA) » et des activités pratiques ou de réinvestissement.	Coordonnateurs d'ONG locales, CSEHA, PROTOS-Cotonou, SNV, SHAB
21	Réceptions provisoire et définitive	Commune, PROTOS / SNV, ONG, BE/contrôle, DDMEH, SHAB
22	Justification des Fonds	Commune
23	Exploitation, entretien et maintenance	Bénéficières / CS-EHA, Organisation avec attribut légal de gestion déléguée, Commune

ANNEXE 13.4:

Outils développés et appliqués

Outils développés et appliqués par les communes en collaboration avec les structures déconcentrées à chaque phase principale de la maîtrise d'ouvrage communale

1. Outils essentiels développés et exploités par les communes à la phase d'identification

- Plan d'action de la tranche en cours
- Outil de facilitation du processus de sélection des villages éligibles et villages retenus par commune
- Fiche d'appréciation *in situ* des situations d'alimentation en eau potable des villages éligibles pour la présélection primaire
- Fiche de demande de micro-projets ou projets
- Outil pour les études du milieu et étude genre
- TdR pour l'étude spécifique d'état des lieux ou de base
- Document d'orientation sur les avantages et inconvénients de quelques modes de vote
- Orientations pour la mise en place d'un Comité de Suivi / Eau, Hygiène et Assainissement à l'échelle de village (y inclus la liste des attributions du Comité, le règlement intérieur et des documents juridiques portant sur l'articulation entre la commune et la communauté à la base et/ou la structure de gestion des ouvrages, …)
- Outils de mobilisation de la contrepartie financière
- Grille d'identification de l'ONG d'intermédiation sociale
- Modèle d'acte de donation de terrain pour l'installation d'une infrastructure communautaire

2. Outils essentiels développés et exploités par les communes à la phase de réalisation

- Plan d'action
- TdR pour le lancement des études de faisabilité d'ouvrage d'eau
- TdR pour le lancement des études de faisabilité des ouvrages d'assainissement ;
- Directrices de l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offres pour la sélection des entreprises ou tâcherons
- Grilles d'évaluation des offres de prestations de bureaux d'étude ; de réalisation de forages; de réalisation de puits à grandes diamètre ; de réalisation d'AEV ; de réalisation de latrines communautaires ; de réalisation de latrines familiales ; de réalisation de latrines ECOSAN ; de réalisation de caisses vitrées/grillagées ; et de réalisation de puits perdus / puisards
- Modèles de contrats dans le cadre du projet
- Modèles de PV de réception provisoire et définitive
- L'outil PHAST et « suivi » PHAST pour les activités d'hygiène et d'assainissement

3. Outils essentiels développés et exploités par les communes à la phase d'exploitation

- Plan d'action
- Outils de formation et de suivi de la gestion des ouvrages
- Outils d'activités de renforcement des capacités des communes en vue de faciliter les pistes de relation contractuelle
- Outil « évaluation et suivi » des activités tranche par tranche
- Outils de formation en entretien des infrastructures
- Fiche d'évaluation rapide organisationnelle des Comités de Suivi / EHA
- Fiche d'évaluation de l'environnement du village
- Fiche d'évaluation des ONG d'intermédiation sociale
- Fiche d'évaluation du déroulement des modules d'animation et de formation
- Guide sur le système « suivi-évaluation » du projet

ANNEXE 13.5:

Programme
de formation et renforcement
des capacités

Actions de formations et renforcement des capacités

1. Formation des ONG d'intermédiation

Dans le cadre du *renforcement des capacités d'intervention des ONG d'intermédiation sociale*, les animateurs et coordonnateurs de ces ONG ont participé à trois ateliers de formation organisés à leur intention :

- Un atelier de formation sur la gestion des ouvrages communautaires d'alimentation en eau potable : cas des forages, des puits à grand diamètre, des adductions d'eau potable et autres type de branchements
- Un atelier de formation sur la décomposition des tâches des prestations des ONG d'intermédiation sociale et l'évaluation judicieuse des hommes/jours
- Un atelier de formation sur « l'Assainissement écologique : un défi pour les communautés .»

2. Formation des tâcherons locales

Il a été organisé la *formation des tâcherons maçon* à la réalisation de latrines familiales de types Mozambique, San Plat et VIP à fosse unique non maçonnée et à double cabine.
Les objectifs de cette formation :

- Apprendre aux participants la maîtrise de la technique de construction des latrines familiales de types Mozambique, San Plat et VIP à fosse unique non maçonnée et à double cabine ;
- Mettre à la disposition des communes de la main d'œuvre spécialisée en matière d'amélioration de l'assainissement autonome des familles et ménages pour ce qui concerne l'évacuation hygiénique des excrétas ;
- Améliorer la capacité d'intervention des artisans maçons en leur apprenant à lire des croquis et plans d'un ouvrage ;
- Donner aux maçons quelques notions de marketing social pour mieux « vendre » leurs prestations aux communautés.

3. Formation des Comités de Suivi « Eau, Hygiène et Assainissement » (CS/EHA) des villages d'intervention

Les villages bénéficient des formations et appuis-conseils des ONG locales en matière d'alimentation en eau potable, d'hygiène et d'assainissement.
A partir de la deuxième tranche du projet, l'accent est mis sur le thème de la gestion des ouvrages dans le contexte de la décentralisation et sur l'organisation des sessions de recyclage en vue d'une meilleure dissémination et appropriation de quelques thèmes clés.

Les CS/EHA mis en place au niveau de chaque village impliquée sont les comités relais de démultiplication des formations ; ils contribuent à la planification et l'encadrement des activités de réinvestissement[7] à l'échelle des ménages et des villages. Ils servent de levier

[7] Activités de réinvestissement : Activités planifiées et exécutées suite à des observations directes, des échanges sur des thèmes et modules d'hygiène et d'assainissement afin de réduire ou

pour faciliter le changement de comportements en matière d'hygiène, d'assainissement et d'alimentation en eau potable.

Au nombre des évènements qui ont concouru au renforcement des capacités des comités villageois, on peut retenir :

Renforcement organisationnel des CS/EHA :

- Rôles et responsabilités des CS/EHA et de chaque membre
- Rédaction des PV de réunion
- Tenue correcte des documents de gestion
- Conduite d'une réunion villageoise
- Organisation d'une AG
- Observance des règles d'hygiène autour des infrastructures
- Entretien des ouvrages (d'assainissement)
- Organisation des campagnes de salubrité

Modules PHAST :

- Histoire communautaire
- Problème de santé communautaire
- Réalisation d'une carte des installations d'approvisionnement d'eau et d'assainissement de la communauté
- Bon et mauvais comportement hygiène
- Analyse des pratiques communautaires
- Modes de transmission de la maladie
- Moyens de barrage
- Tâches des hommes et des femmes de la communauté
- Choix d'amélioration en matière d'assainissement
- Choix d'amélioration en matière de comportement d'hygiène
- Temps pour des questions
- Planifier le changement
- Prévoir qui fait quoi
- Identifier les risques d'échec
- Prévoir un contrôle des progrès accomplis
- Contrôle des progrès accomplis

NB : Pour maximiser l'impact sanitaire à travers le développement des approches qui motivent et entraînent les populations dans un processus de changement des comportements à risque et qui assurent une utilisation facile et hygiénique des ouvrages, le projet à développé l'outil pas à pas **PHAST** (Participatory Hygiene And Sanitation Transformation), un Kit d'aide visuelle pour capter les attentions et faciliter la communication dans des villages où domine la civilisation orale.
L'approche pas à pas PHAST est une méthode active qui permet l'application du principe selon lequel le sujet apprend mieux s'il est engagé personnellement dans une/des action(s).

Modules et formation liés à l'entretien des ouvrages et l'évitement de maladies :

- Différentes sources d'eau potable
- Utilisation correcte et entretien des latrines
- Maladies liées à l'eau
- Transport et stockage hygiénique de l'eau
- Paludisme et sa prévention
- Gestion des ordures ménagères et risques sanitaires par leur mauvaise gestion

---

d'éliminer des pratiques à risque et garantir la salubrité du cadre de vie et la pérennité des ouvrages.

- Suivi de l'évolution des chantiers
- Gestion financière autour des ouvrages d'eau
- Relevé du compteur
- Entretien de la douche et des puits perdus

4. Renforcement des capacités des Communes

A cause des contraintes rencontrées relatives à la qualité et la disponibilité du personnel des communes, le projet a tenu des ateliers d'analyse organisationnelle à l'égard de la gestion du projet dans toutes les communes d'intervention. Le programme de ces ateliers comprenait : un diagnostic, un débat dur les possibilités de redressement organisationnel et une recherche de solutions appropriées.
Au terme de ces ateliers, des engagements et décisions ont été pris par les autorités communales:

- Recrutement de personne(s) de préférence qualifiée(s) en développement local et planification, pour suppléer à la personne focale ;
- L'équipe exécutive doit se familiariser au mieux aux documents du projet, notamment au plan d'action annuel, et se rendre disponible pour assurer les tâches qui sont de sa responsabilité ;
- Mise à disponibilité sa propre contribution financière dans le cadre de la mise en œuvre du projet ;
- Renforcement de la communication pour assurer une disponibilité minimum du personnel directement impliqué dans le cadre du projet.

Au nombre des *formations* au profit des communes (élus, personnel) on peut retenir :

- La maîtrise d'ouvrage : Source des compétences des mairies, processus, étapes dans le cadre du projet
- Les recyclages sur la passation des marchés publics et la gestion des contrats
- L'élaboration d'outil d'aide au dépouillement, à la signature de contrat, aux réceptions provisoires et définitives, etc.
- Le suivi des chantiers
- L'évaluation des prestations et de décompte des hommes/jours
- Les paiements et la justification des dépenses à la représentation du bailleur
- L'importance des avis de non-objection, le respect des clauses de la convention de partenariat par les deux parties et la bonne gouvernance en matière de coopération au développement.

ANNEXE 14 :

PDL Collines

ANNEXE 14.1:

Fiche de synthèse

Fiche de synthèse:

PDL Collines

Titre de projet: Programme de Développement Local des Collines

Durée Phase I : 1995 (fin) - 1999 (environ 4 ans)
Phase II : 2000 - 2006 (7 ans)
La Phase II se décompose en 2 étapes : une étape de consolidation de 4 ans (2000-2003) et une étape d' autonomisation de 3 ans (2004-2006)
Phase III : 2007-2011 (en cours de négociation)

Date de Démarrage: Octobre 1995

Date de Clôture : Fin 2006 (en ce qui concerne la Phase II ; Phase III jusque 2011 en cours de négotiation)

Secteur : Dynamique de territoire et développement communal

Budget : ?

Financement : Ministère de l'Economie et des Finances - Bénin
Agence Française de Développement (AFD) – France
Conseil Régional de Picardie - France

Agences de tutelle: La Préfecture du Département des Collines (Bénin) et le Conseil Régional de Picardie (France)

Agence d'exécution : Le Centre International de Développement et de Recherche (Groupe CIDR) (ONG française)

Partenaires : Les Conseils Communales des 6 communes du Département des Collines, le GIC, le MISD, le MCL, la MD, et les services techniques déconcentrés de l'Etat.

Zone d'intervention : Les territoires des 6 communes du Département des Collines: Bantè, Dassa-Zoumé, Glazoué, Ouessè, Savalou et Savè. Le Département est composé de 6 communes, 60 arrondissements et 296 villages.

Publics cibles : La population (535 000 habitants) du Département des Collines.

Logique d'intervention :

Objectif de développement :
Assurer la participation des populations au développement local dans le cadre de la décentralisation.

Objectifs spécifiques :

- Mettre en place une planification de développement local par la population à travers la définition et la mise en œuvre d'un « Projet de Territoire » : il s'agit de faire du « Projet de Territoire » un élément essentiel de la dynamique de développement et de la promotion de la démocratie participative.

- Promouvoir le développement économique local en cohérence avec les « Projets de Territoire » : il s'agit d'entretenir une dynamique d'animation économique permanente sur les territoires et à travers des actions de développement économique promues par les « Projets de Territoire ».

- Accompagner le processus de décentralisation : il s'agit d'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.

- Autonomiser et pérenniser le dispositif institutionnel des « Projets de Territoire » : il s'agit de faire vivre la démarche par les acteurs locaux à travers les organes et outils mis en place dans le cadre du programme.

- Accompagner les Communes des Collines dans la maîtrise d'ouvrage des actions des « Projets de Territoire » (services d'intérêt collectif identifiés par les populations) : il s'agit de renforcer la capacité technique des ressources humaines des communes et les appuyer dans la mobilisation des ressources financières locales.

ANNEXE 14.2:

Cadre Institutionnel du PDL Collines

ANNEXE 14.3:

La Charte de Territoire :
outil de développement local développé et utilisé par le PDL Collines

1. Objectif :

La Charte de Territoire (CT) vise à officialiser la contribution des populations à la mise en œuvre de la vision et des orientations stratégiques du Plan de Développement Communal (PDC) et spécifie les responsabilités de chaque acteur du dispositif dans le processus de mise en œuvre. Il constitue un outil d'animation de la vie locale et de négociation entre les citoyens de la commune et leurs élus.

2. Le dispositif institutionnel et acteurs impliqués :

L'élaboration et la mise en œuvre de la CT repose sur deux types de structures : (1) les structures de représentation ou d'expression de la population et (2) une structure intercommunale de concertation, de décision et de financement.

⇒ Les structures de représentation ou d'expression de la population :

- L'Assemblée Villageoise (AV) au niveau de chaque village ou quartier représentée par un Porteur Villageois du Projet de Territoire (PVPT) qui est membre de l'Assemblée Générale du Projet de Territoire (AGPT), l'organe de validation au niveau communal.
- Le Porteur d'Arrondissement (PA) désigné par les PVPT de l'arrondissement en leur sein ; il représente l'arrondissement au Comité de Territoire.
- Le Comité de Territoire (CT) - composé des dix (10) Porteurs d'Arrondissement - désigne en son sein un président et un secrétaire.

⇒ Le Groupement Intercommunal des Collines (GIC), qui est doté :

- d'un organe délibérant : le Conseil de Développement Territorial (CDT). Le territoire est représenté dans ce CDT par les membres mandatés par délibération du Conseil Communal (le maire ou son suppléant) et du CT (président CT ou son suppléant) conformément aux statuts et règlement intérieur du GIC ;
- d'un outil financier : le Fonds de Développement des Territoires (FDT). Ce Fonds cofinance à hauteur de 80% les actions du territoire ; et
- d'une structure d'appui technique : la CAT. Cette structure est composée du coordonnateur PDL Collines, du secrétaire permanent de la Commune, de l' Animateur de Développement Economique Local (ADEL) au niveau départemental et d'un Animateur de Territoire (ADT) au niveau de la commune.

3. Les étapes principales du processus de l'élaboration et de la mise en œuvre:

1. Autodiagnostic du village ou quartier

1.1. Information et sensibilisation sur le processus d'élaboration du projet de territoire
1.2. Recueil des problèmes prioritaires
1.3. Hiérarchisation des problèmes recensés

2. Concertation inter villageoise de synthèse des problèmes prioritaires de l'arrondissement.

2.1. Présentation des problèmes prioritaires de chaque village par son représentant
2.2. Hiérarchisation des problèmes prioritaires de tout l'arrondissement sous forme d'axe

3. ***Concertation communale de synthèse des problèmes prioritaires de la commune.***
   3.1. Présentation des axes prioritaires de chaque arrondissement
   3.2. Hiérarchisation des axes stratégiques

4. **Mise en cohérence des axes stratégiques dégagés avec le PDC.**
   4.1. Identification des grandes orientations du PDC : vision et orientations stratégiques de la commune, objectifs global et spécifique, axes d'intervention et résultats attendus du PDC
   4.2. Reformulation de : Ambition, Objectif, Axes stratégiques pour être en cohérence avec le PDC

5. **Approfondissement du diagnostic et mise en synergie des interventions.**
   5.1. Constitution des groupes de travail
   5.2. Réflexion des groupes de travail pour éclairage des membres du Comité de Territoire

6. **Formulation et programmation de la charte**
   6.1. Rédaction de la charte
   6.2. Elaboration d'un programme d'action biennal

7. **Validation de la charte**
   7.1. Présentation de la charte aux acteurs de l'environnement
   7.2. Présentation, amendement et validation de la charte en AGPT

8. **Négociation de la charte avec le Conseil Communal**

   8.1. Présentation et discussion de la charte avec le conseil communal

   8.2. Contractualisation de la charte

9. **Popularisation et mise en œuvre**
   9.1. Information et communication sur la charte
   9.2. Présentation de la charte au CDT
   9.3. Mobilisation des financements

4. Modalités de coordination et de collaboration

La mise en œuvre de la CT implique la mobilisation et la mise en relation de toutes les structures constituant le dispositif et, dans une certaine mesure les autres partenaires. Egalement, elle implique la mobilisation des ressources financières pour assurer le cofinancement du FDT par le budget communal. En temps que contribution de la population à la mise en œuvre du PDC adopté par les élus, ceux-ci doivent assurer une maîtrise d'ouvrage complète des actions inscrites dans la charte.

Une clarification des rôles est donc nécessaire pour fixer les responsabilités de chaque acteur du dispositif.
Suivant la démarche du territoire, la mise en œuvre d'une action s'articule autour de sept (7) principales phases. Le tableau suivant récapitule le niveau d'implication et de responsabilisation des différents acteurs du dispositif selon les activités qui sont à mener.

ETAPES chronologiques		ACTIVITES / Tâches	Responsables
PHASE 1 : IDENTIFICATION	**1-1** Identification des problèmes prioritaires des villages	Préparation et animation des réunions villageoises *L'objectif poursuivi est de recueillir les priorités hiérarchisées des populations*	ADT (l'ADT s'appuie sur le réseau des PVPT et chefs de village. Les chefs d'arrondissement convoquent les réunions qu'ils président.)
	1-2 Synthèse des priorités	Réunions inter-villageoises de synthèse par arrondissement Réunion en AGPT de synthèse communale et de choix des axes prioritaires	Comité de Territoire et ADT (convocation par le président CT et animation par l'ADT) Les CA sont invités aux réunions inter-villageoises pour y participer. Le maire est invité pour ouvrir l'AGPT.
	1-3 Constitution des groupes de travail	Choix des thèmes des groupes de travail. Elaboration des TDR et constitution des groupes. Invitation des membres des groupes de travail constitués. Animation des groupes de travail et restitution au CT.	Comité de territoire et ADT (convocation par le président CT et le Maire ; animation par l'ADT)
PHASE 2 : *PLANIFICATION*	Elaboration du programme d'actions	Elaboration du projet de « programme d'actions ». Présentation du projet de « programme d'actions » aux acteurs de l'environnement AGPT de validation du programme	Comité de Territoire L'AGPT est l'organe de décision mais l'animation de tout le processus est assurée par l'ADT
PHASE 3 : MONTAGE DES ACTIONS	Montage des actions	Choix des actions à monter. Choix du maître d'œuvre. Réunions villageoises d'études détaillées et de montage. Détermination des caractéristiques et du coût du service à offrir. Rédaction et dépôt au secrétariat permanent du CDT des fiches de présentation des actions montées.	Concertation CT et Maire (le CT est assisté de l'ADT et le Maire du Service technique) ADT + maître d'œuvre Le Maire signe seul le contrat de prestation avec le maître d'œuvre retenu en concertation avec le CT, les études sont complètes sans montage du DAO; l'étude préalable est payée a 100% par le FDT, l'appel de fonds est cosigné par le président CT et le Maire ADT

PHASE 4 : RECHERCHE DE FINANCEMENT	**4-1** Recherche de financement du programme d'actions	Présentation du programme d'actions au conseil communal pour négociation du cofinancement par le budget communal AGPT d'ajustement (au besoin) Présentation du Programme d'actions au CDT pour négociation de son financement par le FDT	CT ; présentation faite par les membres du CT, mais la préparation méthodologique et la conception des supports sont assurées par l'ADT. CT et Maire Présentation faite par le président du CT et le Maire mais la préparation méthodologique et la conception des supports sont assurées par l'ADT
	4-2 Financement des actions	Préparation de la soutenance des actions. Présentation de l'action au CDT.	Président CT et Maire (mais la préparation méthodologique et la conception des supports sont assurées par l'ADT)
PHASE 5 : *REALISATION*	**5-1** Finalisation du dossier d'appel d'offres de l'exécution	Restitution décision du CDT au village. Concertation sur la réalisation de l'action. Finalisation du DAO. Réception provisoire et définitive du DAO.	ADT + membre CT+ CA Maire + CT Maître d'œuvre Chef service technique + ADT + Maire
	5-2 Réalisation de l'action **NB :** *A partir de cette étape, le CT a un rôle de suivi aux côtés du maître d'ouvrage. Ce suivi se traduit par: la participation du CT et de l'ADT à la commission d'adjudication, la co-signature avec le maire de l'appel de fonds et du PV de réception des ouvrage, la certification du service fait par le président CT au verso des factures*	Lancement de l'appel d'offres et détermination des dates. Photocopie et mise à disposition du DAO. Dépouillement des offres et adjudication. - invitation des membres de la commission - animation de la commission - rédaction du PV de dépouillement - notification provisoire du marché - demande de l'avis de non objection - choix du contrôleur - appel de fonds - préparation documents contractuels - formalités administratives - signature accords de marché Remise de site Réunion de chantier Pré-réception de l'ouvrage Réception de l'ouvrage	Maire (signature du maire seul) Service technique de la mairie + ADT Commission communale président de la commission, Maire. ADT rapporteur commission Maire Maire par l'intermédiaire de l'ADT Concertation : Maire et CT Maire et Président CT Titulaire du marché Services communaux + prestataires + Maire (seul signe) Maire (animation : ADT et présence du CT et CA) Contrôleur + CA + CV Contrôleur, président CT, ADT+ CA Maire (présence du CA, CT, ADT, contrôleur, ST et prestataire)

PHASE 6 : *GESTION*	Gestion de l'ouvrage	Définition du mode de gestion. Mise en place du système de gestion et contractualisation avec le prestataire. Suivi du respect des modalités Suivi de la qualité du service Suivi de la gestion financière Prise en charge de grosses réparations	Maire + CA Services communaux et Maire C/SAE + ADT + CT + CA C/SAE + ADT +CT + CA C/SAE + ADT + CT + CA Maire / Conseil communal
PHASE 7 : *SUIVI-EVALUATION*	Suivi- évaluation	Collecte des données Capitalisation des actions et activités Auto- évaluation Bilan de la gestion des actions et évaluation de la charte	PVPT - ADT – SP/CDT ADT + ADEL CT Comité de territoire et conseil communal

5. Gestion des ouvrages

Les actions réalisées sont sous la responsabilité directe de la mairie. Une fois réceptionnées, elles passent dans le patrimoine de la commune. Il revient à la commune de définir, de mettre en place, le système de gestion et surtout d'assurer les grosses réparations dont les frais sont inscrits au budget communal. Dans ce contexte, l'ADT et le CT ont un rôle de suivi et présenteront par semestre un bilan sur la gestion des ouvrages au Conseil communal.

6. Modalites de financement

Le Groupement Intercommunal des Collines (GIC) négocie et met à la disposition du territoire une enveloppe sous forme de subvention pour financer à hauteur de 80% les programmes d'actions du territoire. La commune s'engage à apporter un cofinancement minimum de 20% des programmes d'actions à travers son budget. Dans le cas particulier des actions inter-territoires, le cofinancement à mobiliser est de 30% pour 2 à 3 territoires et de 40% pour 4 à 6 territoires. Les modalités d'octroi et de l'utilisation de l'enveloppe mise à disposition sont précisées dans le code de financement du FDT.

Par ailleurs la commune s'engage pour la prise en charge progressive du fonctionnement du Comité de Territoire et du Groupement Intercommunal des Collines suivant les proportions ci- après :

- Comité de Territoire : 80% en 2005 et 100% à partir de 2006
- Groupement Intercommunal des Collines : 45% en 2005 ; 57,5% en 2006 ; 70% en 2007 ; et 82,5% en 2008 (cf. programme 2004-2006).
  La répartition de la prise en charge du fonctionnement du GIC est définie en fonction du pourcentage obtenu par chaque membre dans la dernière enveloppe.

ANNEXE 15 :

Le Projet ADECOI

ANNEXE 15.1:

Fiche de synthèse

Fiche de synthèse:

ADECOI

Titre de projet: Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOI)

Durée : 4 ans

Date de Démarrage: Avril 2003

Date de Clôture : Mars 2007

Secteur : Gouvernance locale

Budget : 5 234 000,00 US$ (+ contribution additionnelle du FBS pour 'Frais de Gestion' : 319 800,00 US$)

Financement : FBS : 2 460 000,00 US$ (+319 800,00 US$)
FENU : 1 631 000,00 US$
PNUD : 543 000,00 US$
Communes : 440 000,00 US$
Gouvernement : 160 000,00 US$

Agences de tutelle: Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD) et le Ministère chargé de la Planification et de Développement (MCPD)

Agence d'exécution : Le FENU

Zone d'intervention : Les territoires des 7 communes rurales du Département du Borgou: Bembéreké, N'Dali, Nikki, Kalalé, Peréré, Sinendé et Tchaourou

Publics cibles : La population (574 000 habitants) des 7 communes concernées du Département du Borgou.

Logique d'intervention :

Objectif de développement :
Réduction de la pauvreté et l'amélioration durable des modes et des moyens d'existence des populations du Borgou par le biais d'un développement local maîtrisé par les autorités communales.

Objectif immédiat :
Institutionnalisation d'un système de planification participative décentralisée et des procédures de mise en œuvre du développement local.

Résultats attendus :

- Un système de planification des actions de développement local de type participatif permettant aux populations locales d'exprimer leurs priorités de développement.
- Une facilité de financement décentralisé sous forme d'un Fonds de Développement Local (FDL) ancré sur le système du financement des communes pour les infrastructures de base avec des mécanismes de refinancement interne des budgets communaux pour appuyer les initiatives de base.
- Des capacités techniques et institutionnelles renforcées au niveau des acteurs locaux (communes, services déconcentrés, entreprises, groupements de base, etc.) dans la livraison des infrastructures collectives et leur maintenance.
- Des capacités départementales 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.

ANNEXE 15.2:

Cadre Institutionnel du Projet

ANNEXE 15.3:

Le Système de Planification Participative

Le **système de planification** pour le développement local, mis en place par le projet ADECOI est un système particulièrement **participatif**. En général, le processus de planification est longue et se déroule en **différentes étapes** :

- Des travaux de connaissance et d'évaluation du niveau et de la qualité des infrastructures de base (étude sur l'implantation des infrastructures socio-économiques ; collecte des données de base, traitement et analyse des données; établissement de cartes, etc.).

- Des séances publiques d'auto-diagnostic organisées au niveau de chaque village (pour l'identification des problèmes, besoins et aspirations au niveau de chaque village) : au terme de ces séances, la communauté choisit librement deux représentants (une femme et un homme) qui défendront leurs priorités villageoises au sein de l'Atelier de Planification (AP) organisé au niveau de chaque Arrondissement de la commune.

- L'Atelier de Planification au niveau de l'arrondissement (organisé par la CCD avec l'appui du projet et un opérateur qualifié) en vue de permettre une meilleure structuration des problèmes de développement et la hiérarchisation des priorités selon une vision inter villageoise et l'élaboration d'une esquisse des enjeux majeurs et de défis à relever pour les cinq années à venir dans l'arrondissement.

- Un diagnostic participatif visant à créer une dynamique de débats au sein de la population de la commune pour permettre l'expression d'une vision commune du développement du territoire communal (prennent part à ce Diagnostic Participatif les membres des Ateliers de Planification (5 personnes par arrondissements dont au moins deux femmes) et les membres de la Commission Communale de Développement).

- La planification participative débute par une séance publique de restitution des résultats du diagnostic. Pour que les solutions identifiées soient traduites en actions et projets concrets, à court, moyen et long terme, couvrant le territoire communal et structuré autour d'un nombre limité d'objectifs et d'axes d'intervention, la CCD doit à la fin du processus proposer un Plan Communal de Développement.

- Le maire soumet le PDC au Conseil Communal pour discussion et approfondissement.

- Les principaux projets identifiés dans le cadre du PDC font l'objet d'une étude sommaire de pré-faisabilité et d'une estimation des coûts (avec l'aide des prestataires de services).

- Au cours de Journées Publiques de Concertation, les résultats de la planification et des études de pré-faisabilité sont restitués en séance publique. Par la suite, la Commission Communale de Développement procède à la priorisation, pour préciser la programmation des différents projets et activités ainsi que le partage des responsabilités et des contributions entre les différents partenaires comme aussi pour élaborer une proposition de Programme d'Investissement Communal (PIC) pour les 3 années à venir, qu'elle remet au maire. Ce PIC s'articulera autour de trois types d'actions : investissements socio-collectifs, investissements économiques et investissement inter communaux.

- Adoption du PDC par le Conseil Communal.

- Sur base de la proposition de la CCD validée par les Journées Publiques de Concertation et en tenant compte des objections du CDCC, le maire établit un Programme triennal d'Investissement Communal (PIC) qu'il soumet au Conseil Communal.

- Après adoption par le Conseil, le PDC et le PIC sont soumis au CDCC qui en contrôle la cohérence spatiale et sectorielle et qui vérifie les autorisations requises auprès des autorités administratives et des services déconcentrés.

- Sur la base du PIC, le maire et son conseil communal élaborent un Programme Annuel d'Investissement et ils établissent une matrice de financement.

- Au terme de chaque année, la commune procède à une évaluation des activités/projets réalisés dans le cadre du PDC et à une révision du PIC en fonction de ces résultats ainsi que le recentrage éventuel de certaines priorités du PDC.

En conclusion, le processus de planification aboutit à la production de trois types de documents :

- ***Plan de Développement Communal (PDC)*** : il s'agit d'un cadre de référence des axes stratégiques et des priorités de développement communal pluriannuel permettant à chaque commune de dégager son Plan d'Investissement Communal. Ce PDC, adopté par chaque Conseil Communal, doit être de caractère participatif permettant aux arrondissements et aux villages de prendre toute leur place dans la définition des priorités de développement durant les 5 ans à venir de la commune.

- ***Programme d'Investissement Communal (PIC)*** : il s'agit d'un programme découlant du PDC et engageant la commune pendant trois ans pour les investissements locaux.

- ***Programme Annuel d'Investissement (PAI)*** : il s'agit du budget communal d'investissement qui doit traduire les recettes (ressources locales, transferts de l'Etat, transferts du FENU et d'autres bailleurs de fonds) et les dépenses d'investissement.

Le processus de planification est **piloté par le Conseil Communal** dans le cadre de l'organisation de ses commissions de travail tout en garantissant la représentation des arrondissements et des villages.

Ce processus de planification locale se conforme à certains **principes** :

- *Ancrage* du système de planification sur les structures communales (Conseil Communal et Commissions).

- Développement des pratiques de la *participation*. L'objectif est de s'assurer de l'implication de toutes les catégories des populations locales dans les choix d'investissements de la commune. Le processus de planification consiste en une alternance de travaux en commissions et de séances publiques de concertation.

- Devoir de *restitution* : La population doit être systématiquement tenue informée de l'évolution du processus. Des séances publiques de restitution doivent être organisées au terme de chaque étape importante.

- *Transparence* : les documents de planification doivent être rendus publics. Les programmes d'investissements et les budgets doivent être affichés sur des panneaux publics d'information. Les PDC doivent pouvoir être consultés librement par la population.

- *Articulation* des programmes d'investissements avec l'exercice annuel du budget : toute planification doit déboucher sur des actions concrètes, sauf cas de non-respect par la commune de ses obligations. Le délai entre la fin de planification et le début d'exécution doit être limité autant que possible pour rendre plus crédible le système de programmation des investissements locaux mis en œuvre par les communes.

ANNEXE 15.4:

Le Dispositif Financier

Le Fonds de Développement Local (FDL)

Principes généraux :

Le projet met à la disposition de chaque commune une facilité financière (FDL) pour le financement d'une partie de son Programme Annuel d'Investissement (PAI). Le système d'allocation est évolutif en fonction de certains critères de performances. Les ressources qui sont transférées aux budgets communaux sont destinées à financer les priorités d'investissement de la commune sur la base d'une matrice de financement que chaque commune établit préalablement pour fixer les contributions de chaque partie engagée (commune, populations, Etat, etc.). Les ressources allouées à la commune servent aux projets communaux proprement dits (75 %) et aux subventions des communes à des initiatives locales (25 %) émanant de groupements qui assurent eux-mêmes une grande partie du coût en nature ou en espèces de leurs projets. L'ensemble des ressources répond à trois types d'investissement : (a) investissements socio-collectifs ; (b) investissements économiques ; et (c) investissements inter communaux. Pour les subventions aux groupements, chaque commune met en place un Comité de Financement des Initiatives Locales (COFIL) qui doit garantir la transparence et l'équité dans l'octroi de ces 25 %.

Le circuit de transfert des fonds est celui du de la Direction Générale du Trésor et la Comptabilité Public (Recette Générale des Finances de la DGTCP) au niveau du département. Le transfert des subventions annuelles des fonds ne peut s'opérer que si les contributions de la commune (15 %) et de l'Etat (5 %) ont été virées sur le compte FDL ouvert au Trésor.

Le système d'allocation des fonds :

Le projet est fondé sur le principe « *d'allocations discrétionnaire* » (c'est-à-dire permettant aux communes de programmer sans conditions au cas par cas pour chaque micro-projet de leur programme), des montants définis et annoncé publiquement par avance, en fonction de deux considérations :

- *une formule de base* qui tient compte aussi bien du nombre d'habitants que des variations locales du niveau de développement des communes (indicateurs vérifiables concernant la pauvreté monétaire de la population, le niveau d'équipements en infrastructures de base, la pression sur les ressources naturelles, etc.) en vue de réduire certaines disparités;

- un système de récompenses et de sanctions *en fonction de la performance des communes en matière de bonne gestion, de mobilisation de ressources locales, de transparence – participation – reddition de comptes, et de ciblage des populations les plus défavorisées (enclavement, accès aux services, marginalisation sociale, pauvreté monétaire).*

Ces deux considérations s'appliquent selon un système évolutif d'allocation des ressources comportant deux étapes principales :

- *Pour la première année d'investissement (2004),* il y a deux conditions minimales, à savoir :

1. Respect des conditions légales et réglementaires telles que mises à jour en 2003 (plan de développement communal, personnel technique de la commune affecté -au moins en partie-, budget de fonctionnement effectif, etc.).

2. Contribution de contrepartie sur le budget d'investissement communal (au besoin complété par des apports communautaires pour les initiatives locales) de 15% du PAI 2004 versée sur le compte FDL du Trésor (ou au moins 10 % avec un engagement de verser les 5 % au cours de l'année 2004).

La réalisation de ces deux conditions minimales donne droit à un montant forfaitaire calculé à 5% de la contribution FDL du projet (5% de $2.800.000, soit $140.000 divisé par 7), ce qui permet à toutes les communes respectant les critères minimum d'éligibilité de bénéficier d'une masse critique d'investissement.

- *Pour les deux années suivantes (2004 et 2005) :*
  1. Nombre d'habitants par commune (pondération 50%)
  2. Niveau de développement/indicateurs de « pauvreté » résultant de l'étude de situation de référence et re-travaillés avec les partenaires au projet (pondération 30%)
  3. Critères de performance relatifs à la mobilisation de ressources fiscales et locales et la bonne gestion (pondération 15%)
  4. Critères de performance dans la mise en œuvre de projets ciblant les plus défavorisés (pondération 5%).

Par rapport aux critères de performance relatifs à la mobilisation de ressources fiscales et locales et la bonne gestion (point 3) :

Pour être éligibles au FDL, les communes doivent remplir certaines conditions de bonne gestion relatives aux éléments suivants :

- Finalisation d'un PDC cohérent,
- Finalisation d'un PIC et élaboration d'un PAI précis,
- Signature d'une convention de financement,
- Existence d'un système de mobilisation des ressources fiscales et de rationalisation des dépenses communales,
- Implication des populations dans le processus de planification et de gestion des équipements collectifs et dans la vie économique locale (démontrables par l'existence de cadres de concertation, Journées Publiques de Concertation, etc.),
- Disponibilité d'une documentation (procès verbaux) concernant la tenue de conseils communaux au cours de la première année,
- Disponibilité d'une documentation concernant l'existence au sein de la commune de mécanismes de concertation inclusifs avec les villages et les arrondissements.

Pour éviter toute concentration des investissements au chef-lieu de la commune, certains principes fondamentaux d'affectation des fonds sur la base du plan communal de développement ont été définis : 60 % des fonds peuvent être affectés d'emblée aux actions des villages et des arrondissements ; au maximum 40% aux actions des chef-lieux.

Le Comité d'Attribution des Fonds (CAF)

L'allocation annuelle des fonds FDL se décide au début de chaque année par le Comité d'Attribution des Fonds (CAF) qui se réunit au moins deux fois par an.
Ce CAF comprend les membres suivants : les maires de 7 communes ; le Préfet ; le Receveur des Finances du Borgou ; le Directeur Départemental du Plan et de la Prospective ; les Receveurs-Percepteurs du Trésor au niveau des communes (observateurs) et le Coordonnateur du projet ADECOI (à titre d'observateur).

La présidence du CAF est assurée à tour de rôle chaque année par chacun de ses membres.

Les ressources du FDL ne sont pas pré-affectées à des secteurs d'activités spécifiques mais elles font l'objet d'un choix d'utilisation entièrement local. Elles contribuent à des financements complémentaires des communes dans le cadre de leur PAI. Dans ce cadre, le CAF a pour mission :

- de veiller au respect des critères indiqués ci-dessus,
- d'apprécier les résultats des audits annuels sur l'utilisation réelle des fonds,
- de veiller au respect de l'affectation budgétaire des fonds (75 % pour les investissements communaux et 25 % aux initiatives locales) et de la répartition géographique.
- d'approuver l'allocation globale des financements.

La décision du CAF s'adresse au FENU qui effectue le déblocage des fonds. La demande comporte la signature de tous les membres du CAF.

Le Comité de Financement des Initiatives Locales (COFIL)

Les ressources financières destinées à la réalisation des projets demandés par les groupements (hommes, femmes et jeunes) doivent s'inscrire dans les grandes orientations sectorielles et géographiques du PDC et s'intègrent dans le budget communal. Cela se traduit au niveau du budget de chaque commune, des recettes (25 % de l'allocation globale du FDL) par une rubrique appelée « Subventions d'Appui aux Initiatives Locales (SAIL) » et en dépenses, une rubrique dite « Appui aux Projets d'Initiatives Locales (APIL) ».
Un Comité de Financement des Initiatives Locales (COFIL) est mis en place au niveau de chaque commune. Ce comité comprend un membre du conseil communal, trois représentants des groupements existant dans la commune, un représentant de la Recette-Perception et un représentant de l'Unité d'Appui-Conseil (UAC) du projet ADECOI à titre d'observateur qui ne participe pas au vote lors de décisions finales.

Le COFIL dispose *d'un manuel de procédures simples* définissant les critères d'accès et le code de financement des micro-projets selon la nature des activités à mettre en œuvre. Les incitations du COFIL doivent prendre en compte le souci du degré de pauvreté des bénéficiaires, de la diversification des activités productives et la valorisation des produits locaux.
Pour la constitution de leurs demandes de subventions auprès de leurs communes respectives, les bénéficiaires sont appuyés par les agents CIPEN (Coordination des Initiatives pour des Emplois Nouveaux) affectés par le Ministère chargé de la promotion de l'Emploi au niveau de chaque commune. Les experts de l'UAC du projet ADECOI viennent également en appui aux bénéficiaires à bien constituer leurs dossiers techniques et financiers.

Parmi les critères d'accès aux SAIL, il y a les effets attendus du projet sur le revenu des ménages et la promesse de crédits auprès des institutions financières décentralisées du département pour compléter le financement de l'investissement.

Le COFIL se réunit trois fois par an pour statuer sur les demandes de subventions. Il rend compte de toutes ses décisions au conseil communal. Il doit également notifier les raisons de refus pour les dossiers rejetés. Pour les dossiers approuvés, le conseil communal prend des actions pour activer le circuit financier de la commune et mettre les fonds à la disposition des bénéficiaires dans les meilleurs délais. Le déblocage des fonds peut intervenir en deux étapes : 50 % à la signature de l'accord de subventions et 50 % au cours de l'exécution du projet sur la base d'un rapport technique du CIPEN et d'un avis de non-objection de l'UAC du projet et après signature du maire.

Système de circulation et contrôle des fonds et de recouvrement des ressources propres des communes :

Le FENU met à disposition les fonds nécessaires sur la base des décisions annuelles du CAF. Les fonds sont transférés dans un compte spécial du Trésor « FDL ADECOI», ouvert dans les livres de la DGCTP à la Recette Générale des Finances à Cotonou.
L'utilisation du circuit du Trésor pour le déboursement des ressources du FDL, répond au souci de pérennité des mécanismes de financement public des communes. Elle permet aux communes d'acquérir une meilleure maîtrise du processus budgétaire et de s'approprier les règles de base de la comptabilité et des procédures régissant les finances publiques locales. Pour les subventions aux groupements, la commune met en place un dispositif de contrôle et de suivi de ses fonds.
Le transfert des fonds intervient en deux tranches : 50 % au début de l'exercice budgétaire et 50 % au début du mois de juillet après réception d'un rapport succinct d'appréciation du niveau de mise en œuvre du PAI sur financement FDL-Fenu, préparé par la commune et transmis à l'UAC et au bureau du PNUD Cotonou par le Receveur des Finances du Borgou.

La DGTCP met ensuite les fonds à la disposition de chaque commune par le biais des comptes courants postaux (CCP) des Receveurs-Percepteurs. Le déboursement des fonds d'investissement suit alors le circuit des dépenses publiques des communes.
Les ressources du FDL affectées aux communes sont auditées chaque année par des cabinets d'expertises privés, retenus après appel d'offres. Les Receveurs-Percepteurs du Trésor au niveau de chaque commune tiennent séparément les pièces justificatives des dépenses d'investissements sur financement FDL des dépenses ordinaires de la commune. Les audits sont réalisés en collaboration avec les structures compétentes du Ministère des Finances et de l'Economie.

Pour permettre aux communes de tirer profit des ressources du FDL en assurant leur contribution de 15 %, le projet ADECOI appuie les communes à renforcer leurs stratégies de communication sur le civisme fiscal et à responsabiliser les structures de base (villages et quartiers de villes) dans la collecte des impôts locaux.

ANNEXE 15.5:

La Stratégie de Communication Communale

La stratégie :

L'axe de communication communale du projet ADECOI vise la création et la consolidation des espaces de communication au sein même des communes.
Il s'agit également de mettre en œuvre tous les instruments de gestion de l'espace local : le diagnostic participatif (DP), le plan de développement communal (PDC), le plan d'investissement local (PIL) et le plan annuel d'investissement (PAI).

Dès le démarrage, ADECOI à éviter de donner l'impression que c'est le projet qui s'adresse à la commune et aux citoyens. ADECOI a veillé de garder à l'esprit que la communication se fait entre la commune (élus, gestionnaires locaux) et son milieu (population, associations, groupements, ONG).

L'information relative au cadre juridique du fonctionnement des communes, au rôle du conseil communal et des élus locaux, au rôle et au fonctionnement des arrondissements, aux mécanismes de consultations publiques et aux outils de gestion municipale, à la place et au rôle du préfet et des services déconcentrés constitue également un volet important de cet axe.

Des actions de formation civique viennent à renforcer les activités d'information en vue de susciter une participation effective et massive de la population au développement de la collectivité. Par la suite, le débat et les échanges prendront le pas sur l'information. Ce débat permet à l'ensemble de la population de s'approprier le concept et les enjeux du développement de la commune, de formuler des propositions relatives à la gestion de la commune et de s'exprimer par rapport à cette gestion.

Les actions prévues :

⇒ Production et édition de guides

Objectifs : Permettre aux citoyens de connaître et de développer une certaine maîtrise des instruments de gestion communale. Mettre à la disposition du milieu les informations et le matériel qui leur permettront de faire des choix éclairés en matière de services.

⇒ Formation des élus à la communication

Objectifs : Permettre aux élus locaux de maîtriser les principaux concepts en matière de communication. Favoriser l'établissement d'un débat entre le citoyen et l'élu local au sujet de la gestion communale.

⇒ Radiodiffusion des assemblées du conseil communal

Objectif: Permettre à tous les citoyens d'être informés quant au contenu et à la nature des débats au sein du conseil communal ainsi que des décisions prises par les élus en ce qui a trait à la gestion de la commune.

⇒ La parole aux groupes marginalisés

Objectif : Permettre aux groupes marginalisés (femmes, jeunes) de prendre la parole et de faire valoir leurs points de vue sur le développement de leur collectivité.

⇒ Campagne de promotion pour la scolarisation des filles

Objectif : Présenter des modèles féminins de réussite grâce à la scolarisation.

Service public fédéral
et Coopération au Développement
Direction générale de la Coopération au Développement

Evaluation du thème

« Appui à la décentralisation et gouvernance locale »

Etape 2 : Etudes de terrain

Le Burundi

Marie-Jo Demante – IRAM
Abdoulaye Sidibé – CEPIA

Avril 2006

Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique
iied International Institute for Environment and Development
African Institute for Community Driven Development
iram Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement

• **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

Sommaire

SOMMAIRE 3

REMERCIEMENTS 5

ACRONYMES 6

RESUME 7

INTRODUCTION 12

1. RAPPEL DU CONTEXTE 15

1.1. Le pays sort tout juste de la crise 15

1.2. La décentralisation, un processus très récent 17

2. PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA LOI COMMUNALE 18

2.1. L'organisation territoriale des collectivités 18

2.2. Les compétences des communes 19

2.3. Les organes de la commune 19

2.3.1. Le Conseil communal 19

2.3.2. L'Administrateur communal 20

2.3.3. Le conseil de colline ou de quartier 20

2.3.4. Les organes consultatifs 21

3. LE PARTAGE DES RESPONSABILITES ENTRE ETAT ET COLLECTIVITES LOCALES 21

3.1. Une coordination institutionnelle qui se cherche 21

3.2. Une séparation des responsabilités à clarifier 22

3.2.1. Les rôles de l'Etat et de ses services 22

3.2.2. Une compréhension hétérogène des rôles et des responsabilités 22

3.3. Les besoins d'appui et les actions prévues 24

3.3.1. Les besoins d'appuis des ministères et de leurs services 24

3.3.2. Besoins d'appui au niveau des collectivités 25

3.4. Les perspectives pour la Coopération belge 25

4. LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LA TRANSPARENCE 26

4.1. Les conseils de collines : opportunité d'expression à la base ou renforcement du contrôle ? 26

4.2. Les comités communautaires de développement, une composition et un rôle à clarifier progressivement 27

4.3. Les modalités de « rendu compte » des élus aux citoyens 29

4.4. La place des femmes dans les instances élues, une participation encore insuffisante 30

4.5. Le rôle des organisations traditionnelles prévu dans la loi 30

4.6. Pistes de questionnement et perspectives pour la Coopération belge 30

5. LES RESSOURCES FINANCIERES ET HUMAINES DES COLLECTIVITES 32

5.1. Des ressources financières limitées 32

5.1.1. L'origine des ressources 32

5.1.2. La gestion des ressources financières 33

5.2. Les ressources humaines : un personnel pléthorique 34

5.3. Pistes de questionnement et perspectives pour la Coopération belge 35

6. ARTICULATION ENTRE APPROCHES SECTORIELLES ET ROLES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 36

7. LE SUIVI ET L'ACCOMPAGNEMENT DES EVOLUTIONS 37

CONCLUSION 38

ANNEXES 39

Remerciements

Nos remerciements vont à l'Ambassade de Belgique et à la Coopération Technique Belge pour leur disponibilité et la qualité de leur accueil et pour nous avoir permis de réaliser cette mission dans d'excellentes conditions.

Nous remercions également l'ensemble des personnes rencontrées pour leur disponibilité.

Acronymes

CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTB	Coopération Technique Belge
DFID	Coopération britannique
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
FBBR	Fonds Belgo-Burundais de Réemploi
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PREBU	Programme de Reconstruction du Burundi
UE	Union européenne

Résumé

Objectif de l'étude

L'étude commandée par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) et réalisée par un groupement de bureaux d'études (IRAM-AICDD-IIED-CEPIA) 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. L'étude se déroule en trois phases : une phase documentaire qui s'est terminée par un séminaire visant le partage des informations, une deuxième phase de mission de terrain dans 4 pays (Mali, Bénin, Ouganda et Burundi) et une troisième phase d'élaboration stratégique.

Les 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 : le rôle de l'Etat et de ses services; les ressources financières et humaines des collectivités ; l'articulation entre approches sectorielles et rôle des collectivités locales; la participation des citoyens; la transparence dans la gestion des collectivités, le suivi-évaluation et l'accompagnement de la réflexion sur les évolutions des réformes.

Il est à signaler qu'étant donné le caractère récent de la réforme au Burundi, il n'existe pas encore de projet d'appui qui intervient directement ou indirectement sur la thématique de l'appui à la décentralisation. Il n'a donc pas été possible de visiter d'intervention sur ce thème. Il faut également indiquer qu'il est impossible de tirer des leçons sur la mise en œuvre de la réforme, on se limitera donc dans les différents chapitres à poser des pistes de questionnement plutôt que tirer des enseignements.

Rappel du contexte

Le Burundi sort à peine d'une crise civile majeure qui a duré plus d'une dizaine d'année. Celle-ci a eu un impact dramatique sur l'économie nationale et sur les conditions de vie d'une grande part de la population particulièrement en milieu rural. Le Burundi est aujourd'hui considéré comme l'un des pays les plus pauvres du monde. Le nouveau gouvernement issu des élections législatives d'avril 2005 et présidentielles d'août de la même année se trouve confronté à des tâches d'ampleur considérable. Le Burundi est classé par l'OCDE comme pays fragile.

Malgré l'existence ancienne des communes au Burundi, le processus de décentralisation est particulièrement récent. La Loi communale a été promulguée en avril 2005, les premières élections communales ont eu lieu en juin 2005, complétées par les élections collinaires en septembre 2005. Il est bien évident que dans des délais aussi courts, il n'a pas été possible d'envisager tous les aspects de la réforme : certaines parties de la loi sont floues voire contradictoires entre elles et les décrets d'application n'existent pas encore.

Eléments de la Loi communale

La commune est le seul niveau de collectivités territoriales. Elle est dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière. Il existe 129 communes dont 13 dans la capitale, Bujumbura. Les communes rurales sont subdivisées en zones et en collines de recensement. Les communes urbaines en zones et en quartiers.

La loi est relativement succincte sur les compétences de la commune. La commune est chargée des intérêts locaux de la population de son ressort. Il est également indiqué que la commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire.

La commune est administrée par le Conseil communal dont les 25 membres sont élus au suffrage universel. Le conseil élit en son sein le bureau communal composé de trois membres : Le Président, le Vice-Président et l'Administrateur communal (secrétaire de droit du Conseil communal). L'Administrateur communal est le représentant légal de la commune et de la population. Par ailleurs, dans sa commune, l'Administrateur communal représente l'Etat. L'Administrateur reçoit un traitement à la charge de l'Etat et des avantages fixés par le Conseil communal à la charge du budget de la commune.

La colline et le quartier sont administrés par un conseil de colline et de quartier de 5 membres élus au suffrage universel sur candidature indépendante. Le candidat ayant reçu le plus de voix devient chef de quartier ou de colline.

Il existe un organe consultatif : le comité communal de développement communautaire, composée de personnes engagées dans le développement de la commune.

Le partage des responsabilités entre Etat et collectivités

Le schéma institutionnel de mise en œuvre de la réforme n'est pas encore clairement déterminé. Il semble que ce soit le ministère de l'Intérieur qui en dernière instance ait été retenu avec la création d'une Direction Générale des collectivités locales.

La Loi communale est peu explicite sur les relations entre collectivités et Etat. Elle définit de manière assez laconique le rôle de tutelle de l'Etat et laisse beaucoup de marge d'interprétation sur ses droits à intervenir dans la gestion des collectivités. Il est laissé une place déterminante aux niveaux les plus hauts de l'Etat. Les ministres et la Présidence gardent un rôle important, les services techniques ne sont que très peu évoqués. La vision du contrôle est donc très centralisée, politique plutôt qu'administrative. De plus, l'Administrateur communal a un statut ambigu : Elu, il est cependant rémunéré par l'Etat comme les anciens Administrateurs.

Par ailleurs, le souvenir d'une gestion territoriale centralisée et d'une commune aux ordres de l'Etat central reste très fortement ancré dans l'esprit des habitants, des élus et de l'Administration.

Les besoins d'appuis sont importants : appuis à la clarification des rôles, à la rédaction des textes, à la formation des services techniques et des autorités communales, appui à la rédaction de guides et de manuels.

A cause de son importance pour l'émergence de la démocratie dans le pays et le renforcement de la paix, il est essentiel que des appuis soient apportés à la clarification des rôles de chacun dans le processus de décentralisation. La Coopération belge, par sa connaissance approfondie du pays et les liens anciens qu'elle y a tissés a un rôle a y jouer. Elle dispose pour cela d'ores et déjà d'outils : le fonds d'expertise qui pourrait utilement être affecté en partie pour la rédaction des textes, le projet Codes et Lois qui pourrait permettre la traduction et la diffusion de la Loi communale.

La participation des citoyens et la transparence

Le gouvernement affiche sa volonté politique de favoriser la participation citoyenne à la gestion des affaires du pays. La Loi communale définit plusieurs modalités de participation et d'information des citoyens.

Les conseils de collines ou de quartier représentent une opportunité de mise en œuvre d'une participation active à la base. Il semble aujourd'hui, dans la réalité, que les conseillers collinaires soient, du moins dans les communes visitées, essentiellement utilisés par l'Administrateur communal comme des subordonnés. Les réunions prévues avec la population semblent ne pas se tenir

régulièrement même si elles sont prévues par la loi. La majorité de conseillers rencontrés avouait ignorer la Loi communale et le contenu exact de leurs tâches d'après celle-ci.

Le PNUD et la Banque mondiale ont soutenu au début des années 2000 des expériences de développement communautaire qui ont permis l'élaboration de plans communautaires de développement via des comités de développement communautaire (CDC). Aujourd'hui, la plupart des rôles alloués à ces CDC sont de fait ceux des communes et des conseils collinaires /de quartiers. La Loi communale a pourtant maintenu les comités communautaires de développement en tant que comités consultatifs. Elle leur donne un rôle d'expertise technique en appui à la planification locale. Les CDC peuvent représenter une opportunité intéressante de participation à la base. Cependant toutes les interprétations quant à sa composition et son rôle ont cours aussi bien au niveau des communes, des ministères que des bailleurs.

Des modalités précises de compte-rendu aux citoyens sont prévues par la loi. En plus de la rencontre qui doit être organisée trimestriellement par le conseil collinaire, la Loi communale, indique que le Conseil communal doit organiser au moins deux fois par an des rencontres ouvertes aux conseils de collines et aux représentants des associations oeuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente. L'Administrateur doit aussi rédiger et rendre public au plus tard au 31 mars de chaque année un rapport présentant l'état de la commune adressé au Conseil communal et qui doit être rendu public.

Ces dispositions de la Loi communale sont a priori très favorables à la transparence. Cependant, dans les communes visitées, elles ne semblent pas mises en œuvre. Par ailleurs, le réflexe des citoyens de demander des comptes à l'administration communale et de celle-ci à en donner est loin d'être acquis.

Dix sept femmes seulement sont Administratrices communales sur 129 Administrateurs, soit 13%. Loin de la parité, ce pourcentage est cependant meilleur que bien d'autres pays. La présence des femmes dans les conseils collinaires n'a pas pu être évaluée par la mission.

Il est fait référence aux conseils des Sages (Bashigantahe) dans la loi en tant qu'appui aux conseillers collinaires pour la résolution des conflits fonciers ou de voisinage. Il apparaît que les relations entre Sages et élus ne seraient pas toujours harmonieuses. Il semble cependant que les « choses s'arrangent » .

Comme dans la plupart des pays qui sont en phase de démarrage ou de consolidation du processus de décentralisation, la participation des citoyens et l'établissement de la transparence dans le fonctionnement des collectivités sont des enjeux essentiels. Dans un pays fragile, ces enjeux sont d'autant plus forts que le rétablissement de la confiance entre Etat et collectivités, entre élus et citoyens passe par l'information réciproque et la concertation.

La question principale est aujourd'hui la mise en œuvre de cette participation.

Elle nécessite la compréhension par les citoyens des principes de la décentralisation et des changements apportés par la réforme dans les rapports entre collectivités et citoyens. On constate qu'à l'heure actuelle peu d'appuis sont prévus à l'intention des citoyens pour faciliter cette compréhension. Il faut aussi que les modalités prévues par la loi soient effectives. L'expérience dans d'autres pays montrent que si les habitudes de participation et de rendu-compte ne sont pas prises dans des délais courts après le démarrage de la réforme, elles ont des difficultés à se mettre en place par la suite.

La Coopération belge pourrait apporter un appui à l'information/formation des citoyens et des citoyennes via les ONG nationales ou internationales qu'elles financent. Certaines semblent être à même de le faire. On retiendra en particulier les ONG qui travaillent aujourd'hui sur l'information juridique qui semblent avoir élaboré des outils pédagogiques de qualité.

Les ressources des collectivités

Aujourd'hui, la quasi-totalité des ressources des collectivités est constituée des taxes et impôts locaux.

Les communes semblent avoir des difficultés à assurer leur fonctionnement même si elles indiquent au budget prévisionnel des fonds d'investissement. Beaucoup de communes ont hérité des dettes de l'administration précédente vis-à-vis de tout un ensemble d'institutions publiques et privées. Les nouvelles autorités communales ont des difficultés importantes à estimer le potentiel fiscal de leurs communes.

Aujourd'hui la gestion des ressources financières apparaît relever « du bricolage ». En l'absence de directives claires et de modalités précises, les Administrateurs « débrouillent ». Les risques de dérives sont importants.

Dans les communes rencontrées, le personnel communal varie entre 35 et 60 personnes, ce qui est très élévé pour des collectivités qui disposent de peu de moyens financiers. La répartition des tâches entre ces personnes n'est pas toujours très claire.

Si un certain nombre d'appuis est prévu pour améliorer les capacités d'investissement des collectivités, il n'est pas évoqué un renforcement des capacités des personnels communaux, pourtant indispensable à la pérennité du fonctionnement des collectivités. La Coopération belge pourrait intervenir dans la formation de ces personnels.

L'élaboration et la diffusion de procédures pour la gestion financière des collectivités sont urgentes. La Coopération belge pourrait y avoir un rôle. Elle pourrait utiliser son fonds d'expertise pour l'appui à l'élaboration d'un manuel de gestion financière.

L'apurement des dettes des communes est une question à étudier précisément pour faciliter les conditions de démarrage des futures communes.

L'articulation entre approches sectorielles et rôles des collectivités

Il n'existe pas aujourd'hui de stratégie nationale pour l'articulation entre programmes sectoriels et collectivités territoriales. Il est cependant demandé aux collectivités d'élaborer un plan local de développement socio-économique de manière participative et d'en financer en partie sa réalisation. Divers appuis sont prévus dans ce domaine.

La Coopération belge intervient dans plusieurs programmes sectoriels. Dans la situation actuelle, il apparaît important que pour chacun de ces programmes, la réflexion soit menée avec les ministères concernés et leurs services déconcentrés sur la place possible des collectivités locales et l'articulation avec les plans de développement socio-économiques locaux.

Le suivi-évaluation et l'accompagnement des évolutions de la réforme

La réforme étant particulièrement récente, il n'y a pas encore de dispositif de suivi la concernant.

Une coordination des bailleurs de fonds a été tentée sous la présidence du PNUD. Elle ne semble pas très bien fonctionner. Pourtant une réflexion commune et la coordination des appuis sont indispensables pour accompagner de manière efficace la mise en œuvre d'une réforme aussi essentielle dans un contexte aussi complexe.

La Coopération belge pourrait avoir un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre de la réforme sur le terrain, via les ONG locales qu'elle soutient.

Conclusion

La décentralisation au Burundi est un processus très récent. Mise en place dans un contexte post-conflit, elle avait, dans une première étape comme objectif principal le respect des accords d'Arusha et l'installation d'instances politiques au niveau local.

Aujourd'hui, les principaux enjeux concernent la mise en œuvre de la réforme dans un contexte institutionnel peu informé et encore peu stable. Il ne faut pas nier que les obstacles à la réussite de la décentralisation sont importants.

Cependant, malgré le flou, les autorités communales et les citoyens essayent « de débrouiller », de trouver des solutions aux contraintes qu'ils rencontrent. Ce contexte présente des risques mais aussi des opportunités qu'il faudrait saisir. Il serait intéressant d'organiser une sorte de forum de la décentralisation qui permettrait de faire le point sur la mise en œuvre de la réforme avec les autorités communales, les conseils collinaires, des représentations des citoyens et les services de l'Etat. C'est à partir de ses résultats qu'on pourrait concevoir les textes d'applications de la loi. La Coopération belge pourrait appuyer, avec d'autres bailleurs, l'organisation de ce forum.

De manière générale, la Coopération belge se doit d'accompagner le processus en cours. Sa connaissance du pays, ses liens anciens lui donnent toute la légitimité pour intervenir de manière conséquente.

Introduction

✓ *Les objectifs de l'étude*

L'étude commandée par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) et réalisée par un groupement de bureaux d'études[1] 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.

De manière générale, il s'agit de 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, il s'agit de 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.

Une première phase a été consacrée à l'analyse documentaire des décentralisations dans 8 pays[2] (dont 7 pays africains) et s'est conclue au cours d'un séminaire organisé à Bruxelles les 25 et 26 octobre 2005. Les présentations réalisées par des personnes ressources et les débats menés au cours de ce séminaire ont permis de retenir un ensemble de questions clés qui constituent les lignes directrices de la deuxième phase de l'étude. Cette seconde phase, réalisée par des binômes de consultants accompagnés d'un Attaché de la Coopération belge, s'appuie sur des visites dans quatre pays : Bénin, Burundi, Mali et Ouganda. La troisième phase de l'étude devra permettre à la Coopération belge de définir ses options politiques et stratégiques en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, sur la base d'un rapport de synthèse des études réalisées dans les différents pays et de la tenue d'un séminaire à Bruxelles les 28 et 29 mars 2006.

✓ *L'objectif de la seconde phase*

Les 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 du séminaire tenu à l'issue de la phase documentaire :

- Le rôle de l'Etat et de ses services dans la mise en œuvre et l'accompagnement de la réforme de décentralisation ;

---

1 Iram (France), IIED (Grande Bretagne), CEPIA (Mali), AICDD (Afrique du Sud).

2 Afrique du Sud, Bénin, Bolivie, Mali, Niger, Ouganda, Rwanda, Tanzanie.

- Les ressources financières et humaines des collectivités territoriales ;
- L'articulation entre approches sectorielles et rôle des collectivités locales ;
- 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 ;
- Le suivi-évaluation et l'accompagnement de la réflexion sur les évolutions des réformes.

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 pour tenir compte des besoins en termes d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

✓ *La méthodologie utilisée et les acteurs rencontrés au Burundi*

L'étude s'est déroulée du 28 janvier au 9 février 2006 en trois phases :

- Des entretiens à Bujumbura (Ministères de l'Intérieur, de la Bonne gouvernance, de l'Aménagement du territoire, de la Planification, bailleurs de fonds, projets, ONG…)
- Des rencontres à l'intérieur du pays (conseillers communaux, Administrateurs communaux, conseillers collinaires, associations locales, comptable communal, animateurs locaux, conseillers techniques de communes et d'un gouvernorat) dans les provinces de Muyinga, Ngozi, Bubanza
- Une synthèse préliminaire en présence de représentants de l'Ambassade, de la CTB et du PNUD. Les autres invités à cette synthèse n'ayant pu venir en raison d'un événement au niveau du parlement burundais.

Il est à signaler qu'étant donné le caractère récent de la réforme, il n'existe pas encore de projet d'appui qui intervient directement ou indirectement sur la thématique de l'appui à la décentralisation. Il n'a donc pas été possible de visiter d'intervention sur ce thème. Il faut également indiquer que pour les mêmes raisons, il est impossible de tirer des leçons sur la mise en œuvre de la réforme. On se limitera donc dans les différents chapitres à poser des pistes de questionnement plutôt que tirer des enseignements. Enfin, il est à préciser que la durée de la mission ne permettait, dans un contexte aussi complexe que celui du Burundi, que de survoler la situation. Les analyses données au fil des pages suivantes sont donc probablement très incomplètes.

La mission a été réalisée par Marie-Jo DEMANTE de l'IRAM et Abdoulaye SIDIBE de CEPIA. Elle a bénéficié de la participation de Madame K. CRAENEN, attachée de l'Ambassade de Belgique à Kampala.

Le Burundi

RWANDA
Lac Kivu
Cibitoke
Muyinga
Ngozi
Bubanza
DEM. REP. OF THE CONGO
BUJUMBURA
Gitega
Lake Tanganyika
Bururi
TANZANIA
0 25 50 km
0 25 50 mi

1. Rappel du contexte

1.1. Le pays sort tout juste de la crise

Le Burundi sort à peine d'une crise civile majeure qui a duré plus d'une dizaine d'année. Celle-ci a eu un impact dramatique sur l'économie nationale et sur les conditions de vie d'une grande part de la population, particulièrement en milieu rural.

Les infrastructures sont en mauvais état et malgré un potentiel en ressources naturelles non négligeable, la productivité de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche est faible. La situation est, depuis fin 2005, aggravée par une disette sévère au nord du pays conséquence d'une pluviométrie anormalement faible. Le Burundi est aujourd'hui considéré comme l'un des pays les plus pauvres du monde, il est en effet placé d'après les indicateurs du rapport sur le développement humain à la 173ème place sur 177 pays.

Le nouveau gouvernement, issu des élections législatives d'avril 2005 et présidentielles d'août de la même année, se trouve confronté à des tâches d'ampleur considérable : réorganisation administrative, rétablissement de la confiance, développement des activités économiques… Ceci se déroule dans un contexte où la paix n'est pas tout à fait rétablie puisqu'un certain nombre de mouvements qui n'ont pas signé les accords de paix continue des attaques sporadiques, particulièrement dans la zone périphérique de Bujumbura (Bujumbura rural). Le couvre-feu est toujours de rigueur à Bujumbura et des check-points installés dans la périphérie de la ville interdisent l'entrée dans la capitale après 16h30.

Par **Etat fragile**, le CAD entend des pays qui n'ont pas la volonté politique et guère la capacité de concevoir et de mettre en œuvre des politiques favorables aux pauvres car il y sévit un conflit violent ou leurs structures de gouvernement sont défaillantes. Le CAD reconnaît que l'instauration d'un partenariat avec ces pays soulève des problèmes complexes, qui diffèrent de l'un à l'autre et peuvent varier au cours du temps. […] Le CAD a pris conscience de la nécessité d'œuvrer également dans les Etats fragiles en y promouvant les objectifs interdépendants que dont la paix, la sécurité, le respect de la règle de droit et des droits de l'homme, et le développement économique et social.

Source : : Site de l'OCDE : www.oecd.org/about/().2337.fr_2649_33693559_1_1_1_1_1,00.html

Suite à un refroidissement des relations avec le gouvernement du Burundi, la Mission des Nations Unies au Burundi (ONUB) devrait prendre bientôt fin, du moins en ce qui concerne le versant sécurité et rétablissement de la paix de ses activités.

Le Burundi est classé par l'OCDE comme pays fragile.

Résumé succinct des principaux évènements de l'histoire récente du Burundi

De la monarchie à la République militaire

01/07/62 : Accession du Burundi à l'indépendance. Le pays devient une monarchie constitutionnelle, membre des Nations Unies.

28/11/66 : Proclamation de la République suite à un coup d'état militaire.

1972 : Une tentative de soulèvement des groupes extrémistes Hutu sera réprimée par le massacre de 100 000 à 200 000 personnes.

1981 : Constitution consacrant le parti unique.

09/87 : Election du major Pierre Buyoya qui affirme sa volonté d'établir un système plus égalitaire entre les communautés

08/88 : Nouveau massacre.

Démocratisation et guerre civile

03/92 : Ratification par référendum d'une nouvelle constitution instaurant le multipartisme.

06/93 : Election démocratique de Melchior NDADAYE du FRODEBU (Front pour la démocratisation au Burundi).

1993 : Assassinat du Président Melchior Ndadaye lors d'une tentative de putsch par des militaires Tutsi. Le pays s'embrase. On estime entre 100 et 300 000 le nombre de victimes. Des milliers de citoyens Burundais fuient vers le Rwanda, la RDC et la Tanzanie. On estime la population exilée à 800 000 personnes et à 180 000 les déplacés à l'intérieur du pays.

14/01/94 : Cyprien Ntaryamira du FRODEBU est élu Président. 06/04/94 : L'avion qui ramenait le Président burundais ainsi que son collègue rwandais est détruit en plein vol par un missile. Le Président de l'Assemblée Nationale est nommé Président intérimaire.

25/07/93 : Le major Buyoya reprend le pouvoir par un coup d'état. Les pays voisins, suivis par la communauté internationale, décrètent un embargo.

La transition

28/08/00 : Un accord de paix est signé à Arusha sous l'égide de Nelson Mandela. L'accord d'Arusha entre en vigueur le 01/11/01 et prévoit, en attendant les élections législatives et municipales, une période de transition de trois ans. Il est organisé une alternance de présidence entre le major Buyoya et Domitien Ndayizeye du FRODEBU. Les différents porte-feuilles du gouvernement sont partagés entre UPRONA et FRODEBU.

07/07/03 : Les forces Hutu du CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie), en coalition avec le PALIPEHUTU-FNL (Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Forces de Libération Nationale) attaquent Bujumbura. 40 000 habitants fuient la capitale.

15/11/03 : Signature d'un accord de paix entre le Président NDAYIZEYE et le chef des CND-FDD . Le CND-FDD entre au gouvernement au sein duquel il détient quatre ministères.

La nouvelle donne

Le CND-FDD dirigé par Pierre Nkurunziza, devient l'un des principaux acteurs politiques. Il obtient la majorité absolue aux élections communales du 05/06/05 avec 63% des voix (1780 sièges sur les 3225 à pourvoir). Le CND-FDD remporte également les élections législatives du 04/07 et les sénatoriales du 29/07. Pierre Nkurunziza est élu Président le 219/08/05 et investi dans ses fonctions le 26.

Cependant, certains mouvements de rébellion n'ont toujours pas déposé les armes.

1.2. La décentralisation, un processus très récent

Il faut rappeler que les communes existent au Burundi depuis la période coloniale. La notion de communes est donc bien ancrée dans le paysage administratif du pays avec une configuration sociale et territoriale précise. Les communes anciennes avaient une vocation administrative de gestion du territoire selon les instructions de l'Etat central. L'Administrateur communal était nommé par le Président de la République et les membres du Conseil communal par le Gouverneur.

Le nouveau processus de décentralisation est appuyé par trois textes fondamentaux : la Constitution (18 mars 2005), le code électoral (20 avril 2005) et la Loi communale (loi N°1/016 du 20 avril 2005). Les trois textes, à différents niveaux, jettent les bases du statut et des fonctions des nouvelles communes. Ils correspondent au respect des accords d'Arusha qui mettaient la décentralisation et la déconcentration à des places déterminantes pour la reconstruction du pays.

Les premières élections communales ont eu lieu en juin 2005, complétées par les élections collinaires en septembre 2005. Le processus est donc particulièrement récent. Il se caractérise aussi par sa rapidité de mise en œuvre, moins de 3 mois entre le vote de la loi et les premières élections locales. Il est bien évident que dans des délais aussi courts, il n'a pas été possible d'envisager tous les aspects de la réforme. Certaines parties de la loi sont floues voire contradictoires entre elles. Les décrets d'application n'existent pas encore.

2. Principaux éléments de la Loi communale

Les lignes qui suivent présentent de manière succincte les principaux éléments de la Loi communale en matière d'organisation territoriale, de compétences et d'organes de gouvernance des collectivités.

2.1. L'organisation territoriale des collectivités

La commune est le seul niveau de collectivité territoriale. Elle est **« dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière** »[3].

La commune peut-être rurale ou urbaine. La détermination des communes urbaines est réalisée par la loi sur la base de « critères objectifs d'expansion démographique, de croissance économique et de localisation dans un périmètre urbain »[4]. Il n'y a pas de distinction entre les rôles des communes rurales et urbaines.

Les communes rurales sont subdivisées en zones et en collines de recensement. Les communes urbaines en zones et en quartiers. La zone est une circonscription administrative déconcentrée de la commune. La colline de recensement constitue la base de l'administration territoriale en milieu rural. Il en est de même pour le quartier en milieu urbain[5]. La colline de recensement peut regrouper deux ou plusieurs collines géographiques simples, le quartier est constitué par un nombre variable de rues.

Il existe 129 communes dont 13 dans la capitale, Bujumbura. Il est prévu, selon la loi, que Bujumbura soit érigée en Province. Les décrets d'application ne sont pas encore sortis.

---

3 Loi communale, Chapitre I, article 1.

4 Loi communale, Chapitre I, article 2.

5 Cf. Loi communale, Chapitre I, Article 4.

2.2. Les compétences des communes

La loi est relativement succincte sur les compétences de la commune, elle se réfère à la notion de compétence générale : « La commune est chargée des intérêts locaux de la population de son ressort. Elle assure les services publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité de l'Etat »[6].

Par ailleurs, l'Etat peut déléguer la gestion ou l'exécution de certaines de ses missions aux communes et doit dans ce cas lui mettre à disposition les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires ».

Il est également indiqué que « la commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire. Ses organes doivent veiller constamment à promouvoir le développement, sur tous les plans, de ses habitants ».[7]

2.3. Les organes de la commune

La commune est administrée par le Conseil communal et l'Administrateur communal.

La colline ou le quartier sont administrés par un conseil de colline ou de quartier et un chef de colline ou de quartier.

2.3.1. Le Conseil communal

Les membres du Conseil communal sont élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans[8]. Ils sont au nombre de 25 par commune. Le Conseil communal, au cours de sa première réunion, élit en son sein le bureau communal composé de trois membres : Le Président, le Vice-Président et l'Administrateur communal (secrétaire de droit du Conseil communal). Les sessions ordinaires sont trimestrielles.

Le Conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Notamment il vote le budget et en contrôle l'exécution, il détermine les ressources de la commune, il fixe le programme de développement communautaire et en contrôle l'exécution. Il décide aussi du classement de l'affection des biens du domaine public de la commune et crée les services communaux.

---

6 Cf. Loi communale, Chapitre II, Article 5.

7 Cf. Loi communale, Chapitre II, Article 6.

8 Cf. Loi communale, Titre II, Chapitre 1, section 1.

2.3.2. L'Administrateur communal

« L'Administrateur communal est le représentant légal de la commune et de la population de son ressort »[9]. Il gère le patrimoine communal, dirige et supervise tous les services communaux, il prépare et exécute le budget, il prépare le plan de développement communal et suit son exécution avis pris des communautés de base. Il ordonnance également les dépenses et les recettes et coordonne toutes les actions de développement socio-économiques.

Par ailleurs, dans sa commune, l'Administrateur communal représente l'Etat[10]. Il est chargé de l'application des lois et règlements. Il a un pouvoir général de police et exerce un pouvoir de surveillance et d'orientation des agents des services déconcentrés.

L'Administrateur reçoit un traitement à la charge de l'Etat et des avantages fixés par le Conseil communal, à la charge du budget de la commune[11].

2.3.3. Le conseil de colline ou de quartier

Le conseil de colline ou de quartier est constitué de 5 membres élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. « Lors des premières élections post-transition, les candidats doivent se présenter à titre indépendant »[12]. Le candidat ayant reçu le plus de voix devient chef de quartier ou de colline.

Le conseil de colline ou de quartier a les missions suivantes :

- Fixer, en concertation avec le Conseil communal, les mesures et conditions de réalisation des actions de développement et de sauvegarde de la paix sociale ;
- Assurer sur la colline ou dans le quartier l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage ;
- Suivre au nom de la population la gestion des affaires de la colline ou du quartier et donner son avis sur toutes les questions les concernant.

Le conseil se réunit une fois par mois et ses membres reçoivent des jetons de présence à la charge de la commune. Le chef de colline reçoit une indemnité mensuelle forfaitaire à charge de la commune.

---

9 Loi communale, Titre II, Section 2, Article 25.

10 Cf. Loi communale, Titre II, Section 2, Article 26

11 Loi communale, Titre II, Section 2, Article 30

12 Loi communale, Titre II, Section 3, Article 35

2.3.4. Les organes consultatifs

« Un comité communal de développement communautaire, organe consultatif composée de personnes engagées dans le développement communautaire de la commune, est institué par le Conseil communal sur proposition de l'Administrateur ».

« Le rôle du comité communal de développement communautaire est d'apporter une expertise technique aux autorités communales lors de la préparation du programme de développement et de toute autre question touchant au développement de la commune »[13]

3. Le partage des responsabilités entre Etat et collectivités locales

3.1. Une coordination institutionnelle qui se cherche

Le schéma institutionnel de mise en œuvre de la réforme n'est pas encore clairement déterminé. Ayant comme préoccupation essentielle la tenue des élections locales, les autorités nationales n'ont pas pris/eu le temps durant l'année 2005 de construire le dispositif institutionnel de pilotage de la réforme. Jusque récemment, trois ministères étaient candidats pour ce rôle de pilotage : le ministère de la Bonne Gouvernance, le ministère de l'Aménagement du territoire et le ministère de l'Intérieur. Il semble que cela soit le ministère de l'Intérieur qui, en dernière instance, ait été retenu. Une Direction Générale des Collectivités Locales[14] a été créée en son sein.

Il est également envisagé la création d'une mission/cellule de décentralisation dont le positionnement est encore à instruire : rattachée à la Présidence, au Premier Ministère, à l'Intérieur ?

---

13 Loi communale, Titre II, Chapitre 2, Article 39.

14 Qui ne dispose pas de personnel et dont le mandat n'est pas encore défini.

3.2. Une séparation des responsabilités à clarifier

3.2.1. Les rôles de l'Etat et de ses services

La loi est peu détaillée sur les rôles de l'Etat et de ses services. Elle évoque essentiellement le rôle de tutelle.

La tutelle sur les actes des autorités communales est exercée par le Gouverneur de province[15] eu au second degré par le Ministre de l'Intérieur. La loi prévoit que cette tutelle s'exerce par les voies d'approbation, de suspension ou d'annulation, et de substitution. Les actes faisant l'objet de cette tutelle ne sont pas précisés.

Les organes de la commune sont sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur. Ce dernier peut proposer la dissolution de Conseil communal au Président de la République pour des »motifs impérieux et dans l'intérêt supérieur de la commune et de l 'Etat ». Il est également prévu la possibilité de déchoir l'Administrateur communal sur demande du Conseil communal ou de l'Administration centrale en cas de corruption, d'incompétence, d'abus de pouvoirs ou de violation grave des droits de l'homme.[16]

Le budget doit être approuvé par le gouverneur qui exerce le contrôle de conformité. Le contrôle de conformité s'attache à vérifier le respect des dépenses obligatoires, l'adéquation entre les recettes et les dépenses prévues, la couverture par les ressources communales de l'amortissement des emprunts.

Le ministre ayant la planification du développement dans ses attributions doit vérifier les plans de développement communautaire, en particulier en ce qui concerne la cohérence avec le plan national de développement, avant mise en oeuvre.

3.2.2. Une compréhension hétérogène des rôles et des responsabilités

La Loi communale est peu explicite sur les relations entre collectivités et Etat. Elle définit de manière assez laconique le rôle de tutelle de l'Etat et laisse beaucoup de marge d'interprétation sur ses droits à intervenir dans la gestion des collectivités. Il est laissé une place déterminante aux niveaux les plus hauts de l'Etat. Les ministres et la Présidence gardent un rôle très important, les services techniques ne sont que très peu évoqués. La vision du contrôle est donc très centralisée, politique plutôt qu'administrative.

A ces éléments juridiques, il faut ajouter les confusions que peut amener le statut ambigu de l'Administrateur communal. Elu, il est cependant rémunéré par l'Etat comme les anciens

---

15 Il est cité également le Maire, ce terme désigne en fait le Gouverneur de Bujumbura.

16 Cf. Loi communale, article 33

Administrateurs ; il est défini, par la loi, comme le représentant de l'Etat dans la commune. Par ailleurs, les relations entre Président du conseil et Administrateur sont potentiellement porteuses de conflits. L'Administrateur est secrétaire du Conseil communal mais pourtant gère entièrement la commune. Si l'on se réfère à d'autres systèmes, il cumule les fonctions de maire et de secrétaire général. Le rôle du Président n'est pas clairement défini.

Enfin, il semble resté très fortement ancré dans l'esprit des habitants, des élus et de l'Administration, le souvenir d'une gestion territoriale centralisée et d'une commune aux ordres de l'Etat central. Ainsi, la compréhension des responsabilités et rôles respectifs des collectivités et de l'Etat (et de ses représentants) est encore très floue.

Les formations mises en œuvre par le PREBU

L'enjeu principal du programme était de rendre immédiatement opérationnelle les nouvelles autorités locales (conseils communaux) à travers les actions de formation et la mise à disposition d'un paquet minimum d'information sur la nouvelle reforme, ses enjeux ainsi que les outils de gestion des collectivités. Les thèmes abordés dans le module portent entre autre sur :

- Les définitions et enjeux des concepts de déconcentration et décentralisation ;
- La Loi communale : motifs, forces et faiblesse ;
- Les pouvoirs de police et de gestion administrative d'une commune ;
- Les notions de droit de l'état civil ;
- -La rédaction administrative.

Le Gouvernement avec l'appui du PREBU (Programme de Reconstruction du Burundi[17]) sur financement de l'Union européenne a réalisé une série de formation auprès des bureaux communaux sur le fonctionnement des collectivités pour, notamment, tenter d'éclaircir les rôles de chacun. Malgré tout, des confusions subsistent, ce qui n'est pas surprenant étant donné la nouveauté du processus.

A titre d'exemple, pour l'un des Administrateurs rencontrés, les gouverneurs, en tant que représentants de l'Etat sont des conseillers qui doivent appuyer le Conseil communal et l'Administrateur dans l'exercice de leurs mandats, pour les autres les gouverneurs « sont les patrons », ils donnent des ordres aux Administrateurs qui les exécutent. Le flou dans les rôles s'exprime jusque dans la gestion des comptes de la commune puisqu'il arrive que les gouverneurs co-signent les ordres de paiement avec l'Administrateur[18]. Certains Administrateurs demandent l'autorisation du gouverneur pour tous leurs déplacements. Dans une des communes visitées, le Président de la commune est le gouverneur de la province.

---

17 Financement Union européenne.

18 Cas de la commune de Gashikanwa dans la province de Ngozi.

3.3. Les besoins d'appui et les actions prévues

Les besoins d'appui exprimés quant aux partages des responsabilités sont divers et importants. Ils dépendent des acteurs rencontrés.

3.3.1. Les besoins d'appuis des ministères et de leurs services

Pour le ministère de l'Intérieur, le principal problème se situe dans la rédaction des textes des décrets d'application. Selon le directeur de l'Administration locale rencontré, « il n'y a pas de juriste au ministère et personne ne sait écrire des textes de lois surtout dans un domaine tout nouveau pour le pays ». Par ailleurs, le même directeur admet qu'il y a des besoins importants de clarification des rôles de chacun : Etat, collectivités mais aussi à l'intérieur des instances communales : articulation des mandats des conseillers collinaires et des conseillers communaux, rôle de l'Administrateur et du Président, etc.

Le Projet de Développement Municipal de Bujumbura (financement de la coopération française) **et le PREBU** ont organisé un voyage d'études au Bénin à l'intention des ministres de l'Intérieur, de la Bonne gouvernance, de l'Aménagement du territoire et des vices présidents de la République. Ils étaient accompagnés soit par leur chef de cabinet soit par certains de leurs directeurs généraux. Les personnes rencontrés ayant participé à ce voyage ont exprimé tout leur intérêt : « on a vu comment cela pouvait fonctionner ». Ils sont demandeurs d'autres voyages de ce type.

La Coopération belge a appuyé financièrement ce voyage.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur mais aussi celui de la Planification indiquent que les besoins de formation sur l'esprit de la décentralisation et la Loi communale sont immenses aussi bien au niveau des communes qu'au niveau des gouvernorats et des différents ministères : « pour la plupart des ministères, c'est comme si la décentralisation n'existait pas, ils ne savent pas ce que c'est ». Au niveau provincial, les mêmes remarques sont faites, malgré les efforts de formation faits par le PREBU qui ont été très appréciés (les gouverneurs ont bénéficié de 4 jours de formation), les besoins en formation et information des services techniques sont perçus comme très importants.

Enfin, il est prévu la rédaction d'un certain nombre de guides et de règlements devant régir le fonctionnement des collectivités, à l'heure actuelle il semble que peu de personnes dans les différents ministères soient à même de les rédiger, faute de moyens et parfois de compétences.

Les appuis prévus : Il s'agit notamment

Le **PNUD**, via son Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance, envisage un appui au ministère de l'Intérieur sur la définition de la stratégie de ce ministère notamment en termes de gouvernance politique et locale. Les besoins étaient en cours d'identification au moment de la mission et un draft de projet était en cours de rédaction. Le PNUD, une fois ce draft adopté, devra rechercher les financements nécessaires auprès des différents bailleurs intéressés. Il envisage également d'appuyer le gouvernement dans la mise en place d'une cellule d'appui à la décentralisation.

L'Union européenne envisage, dans le cadre de son futur Programme d'Appui a la Bonne Gouvernance, de soutenir la réalisation de l'état des lieux du dispositif législatif et réglementaire de la Loi communale et l'élaboration des projets de textes complémentaires à celle-ci.

3.3.2. Besoins d'appui au niveau des collectivités

En termes d'appuis à la compréhension de la Loi communale et donc du rôle des collectivités et de leurs modalités de fonctionnement, les besoins sont considérables. Les élus rencontrés l'ont exprimé, que ce soit au niveau communal ou collinaire.

Les appuis prévus :

Le **PNUD** prévoit dans son Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance de réaliser l'évaluation des capacités des instances communales et collinaires.

DFID envisage d'appuyer les conseils collinaires à la compréhension de leurs rôles et au renforcement de leurs capacités dans deux provinces test.

Le futur Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance de **l'Union européenne** prévoit la formation et l'appui-conseil des conseils communaux et des Administrateurs.

3.4. Les perspectives pour la Coopération belge

La décentralisation au Burundi a passé une étape politique. Conformément aux accords d'Arusha, les élections ont eu lieu et les instances sont en place. Aujourd'hui les enjeux principaux concernent la compréhension de l'esprit de la décentralisation et des rôles des différents acteurs. Il s'agit aussi d'élaborer les textes d'application permettant une mise en œuvre effective de la réforme.

Les différents constats faits dans les lignes précédentes montrent que, comme dans nombre de pays dits fragiles, les capacités institutionnelles, malgré la volonté politique affirmée, sont faibles et peu préparées à la mise en place d'une réforme de cette ampleur. Etant donnée son importance pour l'émergence de la démocratie dans le pays et le renforcement de la paix, il est essentiel que des appuis conséquents soient apportés au processus.

Un certain nombre d'appuis est prévu à moyen terme par différents bailleurs de fonds. La Coopération belge, par sa connaissance approfondie du pays et les liens anciens qu'elle y a tissés, a incontestablement un rôle à y jouer. Elle dispose d'outils permettant d'apporter un appui des points de vue institutionnels. A titre d'exemples :

- le fonds d'expertise destiné à soutenir les ministères pourrait utilement être affecté, en partie, à l'appui au ministère en charge de la décentralisation pour accompagner la rédaction des textes (en collaboration éventuellement avec le PNUD et l'Union européenne qui envisagent le même type d'actions).
- Le projet Codes et Lois qui vise la réalisation d'un bilan de la mise en œuvre des lois, leur traduction et leur diffusion (CD, sites Internet et journal officiel) pourrait également s'intéresser rapidement à la Loi communale.

- Par ailleurs, l'expérience du voyage d'étude dans un pays où la décentralisation est déjà en œuvre pourrait être utilement renouvelée, en collaboration avec, par exemple, le Projet de Développement Municipal et l'Union européenne.

4. La participation des citoyens et la transparence

Le gouvernement affiche sa volonté politique de favoriser la participation citoyenne à la gestion des affaires du pays. La Loi communale définit plusieurs modalités de participation et d'information des citoyens.

4.1. Les conseils de collines : opportunité d'expression à la base ou renforcement du contrôle ?

Chaque commune dispose de plusieurs conseils collinaires ou de quartiers dont les membres sont élus ou suffrage universel sur candidature indépendante. Dans les communes visitées, d'après les propos des personnes rencontrées, ils ont été élus sur la base de leur notoriété et de leur engagement dans le développement de leur colline ou de leur quartier.

Ils sont censés, selon la loi, appuyer le Conseil communal dans la résolution des conflits locaux, donner leur avis sur toute décision concernant le développement socio-économique de la colline ou du quartier et suivre au nom de la population la gestion des affaires par la commune. Ces organes représentent une opportunité de mise en œuvre d'une participation active à la base, ceci d'autant plus que le conseil collinaire doit organiser une fois par trimestre une rencontre ouverte à tous les habitants pour analyser « la situation politique, sociale, économique et sécuritaire[19] » sur la colline ou dans le quartier.

> Les principaux problèmes sur les collines, d'après les élus collinaires, sont les conflits fonciers : vente de terre de déplacés en leur absence, contestation de droits entre des héritiers, limites de champs entre voisins. Les conseillers font souvent appel à la médiation et aux connaissances de la propriété foncière des Bashigantahe (conseils de Sages) Les conflits conjugaux sont également cités. Enfin les problèmes de sécurité alimentaire et d'extrême pauvreté semblent mobiliser les conseiller qui sont la plupart du temps démunis pour trouver des solutions.

Il semble aujourd'hui dans la réalité que les conseillers collinaires soient, du moins dans les communes visitées, essentiellement utilisés par

[19] Loi communale, Section 4, article 38.

l'Administrateur communal comme des subordonnés. Ils sont mobilisés fortement pour deux tâches principales : la résolution des conflits comme le stipule la loi mais aussi la collecte des taxes locales qui, elle, n'est pas prévue par la loi. Par ailleurs, il apparaît aussi que les conseillers collinaires ou de quartiers remplissent parfois un rôle de surveillance ou de contrôle des déplacements des habitants ou des personnes qu'ils reçoivent[20].

D'après les élus collinaires rencontrés, les « tâches pour la commune » les occupent énormément. Certains se plaignent de n'avoir plus de temps pour leurs occupations professionnelles ou leurs obligations familiales. Aucun conseiller n'a mentionné les rencontres trimestrielles avec la population. La majorité de ceux rencontrés avouait ignorer la Loi communale et le contenu exact de leurs tâches d'après celle-ci.

Pour les Administrateurs rencontrés, les conseillers collinaires sont des « employés de la commune ». Le fait que ce soit le budget communal qui assure les indemnités du chef de colline et les jetons de présence des autres membres, lors des réunions mensuelles avec les Administrateurs, suffit pour ces derniers à les considérer comme étant sous leurs ordres. La référence à leur statut d'élus n'a jamais été faite.

4.2. Les comités communautaires de développement, une composition et un rôle à clarifier progressivement

Le PNUD et la Banque mondiale ont soutenu, au début des années 2000, des expériences de développement communautaire. Ils ont appuyé l'élaboration de plans communautaires de développement via des comités de développement communautaire (CDC).

Les CDC étaient mis en place de la manière suivante : Elections en assemblée générale par la population des membres des CDC au niveau des sous collines en milieu rural et du quartier en milieu urbain ; réunion des CDC des sous collines pour mettre en place les CDC des collines qui choisissent en leur sein les membres des CDC des secteurs, qui mettront en place à leur tour les CDC de Zone qui eux-même désignent les membres des CDC des communes.

Un manuel de procédure a été élaboré et approuvé par trois ministères (ministère de la Planification et du Développement et de la Reconstruction, ministère des Travaux Publics et de l'Equipement et le ministère de l'Intérieur). Ce manuel applicable à tous les CDC du pays, fixe les critères d'éligibilités des membres et les règles de fonctionnement des CDC. Les critères d'éligibilités sont plus liés à des aptitudes, capacités et savoir-faire individuel (dévouement, charisme, esprit d'initiative…), qu'à la représentativité ou à l'appartenance à telle ou telle communauté.

Considérés comme représentants des populations, les CDC étaient composés de techniciens et de leaders locaux.

Les CDC avaient pour missions principales :

- d'identifier les problèmes touchant au développement du milieu (diagnostic participatif) ;
- d'animer et d'organiser la communauté pour la mobilisation

[20] Cela nous a été indiqué comme faisant partie de leurs tâches par des conseillers de quartiers à Ngozi.

sociale en vue de sa participation active au développement social, économique et culturel de la localité ;

- de servir de trait d'union (d'intermédiaire) entre tous les partenaires de développement intervenant ou résidant dans la localité, et les populations en particulier pour la mobilisation des contributions financières des habitants nécessaires à la mise en place d'équipements ;
- de suivre la réalisation des travaux.

Ces CDC[21] ont permis l'élaboration des plans de développement communautaires dans les communes de 5 provinces du pays, la mobilisation de financements et le suivi de la réalisation des équipements figurant aux plans. Le financement était assuré par la Banque mondiale et l'appui technique par des ONG nationales, notamment Twitezimbere, ou internationales, comme Action-Aid.

Aujourd'hui, la plupart des rôles alloués aux anciens CDC sont de fait ceux des communes et des conseils collinaires ou de quartiers.

La Loi communale a pourtant maintenu les comités communautaires de développement en tant que comités consultatifs. Elle leur donne un rôle d'expertise technique en appui à la planification locale. Elle ne précise pas clairement leur composition.

Les CDC peuvent représenter une opportunité intéressante de participation à la base. Cependant toutes les interprétations quant à sa composition et son rôle ont cours. A titre d'exemple, le rôle d'expertise technique alloué au Comité fait que certains Administrateurs considèrent que ses membres doivent être des représentants des services techniques ou des personnes cultivées et influentes[22]. Dans d'autres cas, l'Administrateur a désigné des « personnes de confiance » sur chacune des collines.

Du côté des partenaires au développement, les interprétations diffèrent également. Certains considèrent que les CDC (sur la base de la composition des anciens CDC) doivent être les instances d'élaboration du plan communautaire de développement, les élus communaux et communautaires étant considérés comme « trop politiques et pas assez développement ». D'autres entrevoient un risque de confusion des rôles et d'affaiblissement des instances élues dans le cas où les CDC « ancienne mode » seraient rétablis.

---

21 Il semble que le dynamisme et la viabilité de ces comités aient été très variables. Dans certains cas, ils ont été très actifs et sont reconnus comme tels par la population qui a parfois élu leurs membres comme conseillers collinaires ou élus communaux. Dans d'autres, ils apparaissent comme simples exécutants de l'élaboration du plan sous contrôle de l'ONG d'appui et ont disparu dès la fin de l'accompagnement. Il est signalé des cas ou les CDC communaux ou collinaires ont abusé de leur influence en gérant les contributions à leur avantages.

22 C'est le cas par exemple de la commune de Mpanba dans la province de Bubanza où l'Administrateur, apparemment sans consultation du Conseil communal mais après avis du Président, a nommé un CDC de 13 membres constitué en majorité de fonctionnaires (hormis deux paysans)

Du côté des instances nationales, là aussi les interprétations divergent. A titre d'exemple, la CSLP envisage de confier le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté aux « anciens CDC » qui deviendraient alors les coordonnateurs de toutes les associations communales et seraient les interlocuteurs de la Cellule. Le ministère de la Planification, quant à lui, considère raisonnablement de notre point de vue, qu'une période d'ajustement est nécessaire et qu'il faut s'appuyer sur les expériences existantes pour favoriser une participation la plus large possible tout en laissant aux élus des différents niveaux un rôle de coordination et de validation.

4.3. Les modalités de « rendu compte » des élus aux citoyens

Des modalités précises de rendu-compte aux citoyens sont prévues par la loi.

En plus de la rencontre qui doit être organisée trimestriellement par le conseil collinaire, la Loi communale, indique que le Conseil communal doit organiser au moins deux fois par an des rencontres ouvertes aux conseils de collines et aux représentants des associations oeuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation politique, sociale et économique prévalant dans la commune et ses perspectives d'avenir. Les participants à ces rencontres ont le droit de poser des questions et de proposer des solutions au Conseil communal.

Par ailleurs, l'Administrateur doit rédiger et rendre public, au plus tard au 31 mars de chaque année, un rapport présentant l'état de la commune. Ce rapport est adressé au Conseil communal et doit être rendu public. Les modalités de la publication ne sont pas précisées.

Ces dispositions de la Loi communale sont a priori très favorables à la transparence. Cependant, dans les communes visitées, les rencontres trimestrielles et semestrielles ne semblaient pas avoir encore été tenues. Le principe de la rédaction du rapport annuel de l'Administrateur était connu mais les moyens de le rendre public n'ont pas été évoqués.

Les séances du Conseil communal sont publiques, sauf demande de huit clos de la part du président ou d'un tiers des membres. Dans les communes visitées, il ne semble pas que les citoyens aient quelque fois assisté aux séances.

Ainsi, il apparaît que, malgré l'existence de dispositions diverses favorisant l'information des citoyens, celles-ci sont peu effectives. Le réflexe des citoyens de demander des comptes à l'administration communale et de celle-ci d'en donner est loin d'être acquis. Plusieurs personnes interrogées ont affirmé que « les gens n'étaient pas intéressés à savoir comment était gérée la commune », la raison avancée était « ils n'en ont pas l'habitude ».

4.4. La place des femmes dans les instances élues, une participation encore insuffisante

Au niveau des instances nationales, le Code électoral impose la participation d'au moins un tiers de femmes[23]. Cette disposition n'a pas été reconduite au niveau des élections locales. Dix sept femmes seulement sont Administratrices communales sur 129 Administrateurs, soit13%. Loin de la parité, ce pourcentage est cependant meilleur que bien d'autres pays. Nous n'avons pas pu obtenir le pourcentage de conseillères communales

La présence des femmes dans les conseils collinaires n'a pas pu non plus être évalué pour l'ensemble du pays. Dans la commune de Gashikanwa dans la province de Ngozi, la moitié des collines ont une femme élue collinaire et une seule colline a choisi une femme comme chef de colline. Un des problèmes pour ces femmes semble être l'importance des tâches qui sont, selon elles, difficilement compatibles avec leurs obligations de mère de famille. Cependant, les femmes interrogées disent qu'elles n'envisagent en rien, malgré les contraintes que cela représente dans leur vie quotidienne, de renoncer à leur mandat.

4.5. Le rôle des organisations traditionnelles prévu dans la loi

Il est fait référence au Bashigantahe dans la loi en tant qu'appui aux conseillers collinaires pour la résolution des conflits fonciers ou de voisinage. Il apparaît que les relations entre Sages et élus ne seraient pas toujours harmonieuses, les Bashingantahe considérant que les élus leur ont pris leurs attributions, les élus a contrario percevant les Sages comme gênant pour l'acquisition de leur légitimité. Il semble cependant que les « choses s'arrangent » comme le dit une des Administratrices rencontrées.

4.6. Pistes de questionnement et perspectives pour la Coopération belge

Comme dans la plupart des pays qui sont en phase de démarrage ou de consolidation du processus de décentralisation, la participation des citoyens et l'établissement de la transparence dans le fonctionnement des collectivités sont des enjeux essentiels. Dans un pays fragile, ces enjeux sont d'autant plus forts que le rétablissement de la confiance entre Etat et collectivités, entre élus et citoyens sont des éléments indispensables à la consolidation de la paix.

---

23 Cette obligation a été respectée au niveau de l'Assemblée Nationale et des nominations ministérielles.

La transparence (pour lutter contre la corruption) et la participation des citoyens aux affaires publiques sont annoncés par le gouvernement comme des composantes fortes de sa politique. Il en a prévu les modalités dans la Loi communale

La question principale est aujourd'hui la mise en œuvre de cette participation.

Le premier élément est la compréhension par les citoyens des principes de la décentralisation et des changements apportés par la réforme en ce qui concerne les rapports entre collectivités et citoyens. On constate qu'à l'heure actuelle, peu d'appuis sont prévus à l'intention des citoyens pour faciliter cette compréhension.

Le deuxième est la mise en œuvre des modalités prévues. Pour ce faire des clarifications sont nécessaires, on l'a vu pour ce qui est des CDC par exemple. En dehors de la planification locale pour laquelle divers appuis sont prévus, peu d'appuis sont envisagés pour accompagner les comités collinaires ou les instances communales dans la compréhension de l'intérêt de la participation et l'exercice des tâches qui sont prévues dans ce sens (réunions, compte-rendu, diffusion d'information). L'expérience dans d'autres pays montrent que si les habitudes de participation et de rendu-compte ne sont pas prises dans des délais courts après le démarrage de la réforme, elles ont des difficultés à se mettre en place par la suite.

La Coopération belge pourrait apporter un appui à l'information/formation des citoyens et des citoyennes via les ONG nationales ou internationales qu'elles financent. Certaines semblent être à même de le faire. On retiendra en particulier les ONG qui travaillent aujourd'hui sur l'information juridique[24] qui semblent avoir élaboré des outils pédagogiques de qualité.

---

24 Global Rights ou RCN par exemple.

5. Les ressources financières et humaines des collectivités

5.1. Des ressources financières limitées

5.1.1. L'origine des ressources

« Le budget communal comprend deux chapitres : le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire ou d'investissement »[25].

Le budget d'investissement sur ressources propre est issu de l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement. Il doit assurer en priorité le remboursement de la part du capital et des intérêts des emprunts et la participation de la commune au programme de développement communautaire.

A l'heure actuelle, la quasi-totalité des ressources des collectivités est constituée des taxes et impôts locaux. Les principales ressources en milieu rural sont les taxes sur les cultures de rente, les taxes de bétail et les taxes de marchés. Les impôts fonciers, faute d'enregistrement des propriétés, ne sont pas ou peu collectés.

L'Etat verse une petite subvention de fonctionnement aux communes. Il semble qu'elle soit d'un montant forfaitaire, pour 2005, de 2,5 millions de Francs Burundais[26].

Les communes semblent avoir des difficultés à assurer leur fonctionnement même si elles indiquent au budget prévisionnel des fonds d'investissement. Beaucoup de communes ont d'importants retards de paiement des salaires.

Les ressources de la collectivité sont constituées :
Des recettes fiscales communales,
des revenus et produits d'aliénation du patrimoine,
- des emprunts,
- des subventions de l'Etat ou d'organismes visant le développement économique et social,
- les dons et legs,
- les contributions de la population,
- la taxe sur les cultures de rente,
- les impôts fonciers et l'impôt sur les revenus locatifs.

Les compétences transférées par l'Etat à la commune doivent être accompagnées des moyens financiers et humains nécessaires.

Selon la Loi communale, les dépenses obligatoires de la commune sont :
- la rémunération du personnel, l'indemnité de l'Administrateur communal et tout autre avantage accordé,
- les frais de fonctionnement des services, les participations de la commune au Plan de développement communautaire,
- les frais d'entretien des infrastructures socioéconomiques appartenant à la charge de la commune,
- les dépenses relatives à l'hygiène et l'assainissement, les frais d'entretien de la voirie communale,
- les frais relevant de la prise en charge des élèves et des malades indigents,
- Toute autre dépense que la loi met à la charge de la commune.

25 Loi communale, Chapitre 4, Article 95.

26 1000 Francs Brurundais = environ 1 $ en février 2006.

De plus, la plupart d'entre elles ont hérité des dettes de l'administration communale précédente vis-à-vis de tout un ensemble d'institutions publiques, semi-publiques et privées (travaux publics, régies des eaux, sécurité sociale, entrepreneurs et fournisseurs, institutions bancaires – y compris le Fonds de Développement Communal[27] (FDC) – arriérés de salaires…)[28].

La réflexion sur le transfert des ressources liées au transfert des compétences semble tout juste s'amorcer au niveau central.

Les nouvelles autorités communales semblent avoir des difficultés importantes à estimer le potentiel fiscal de leur commune, car elles ne disposent pas, dans la plupart des cas, des comptes des années antérieures. Selon un conseiller de gouverneur dans la province de Bubanza, les impôts semblent mieux rentrer que lors de l'Administration centralisée mais les budgets prévisionnels 2005 et 2006 sont, selon lui, très surestimés.

A titre d'illustration, la commune de Gashikanwa qui a émis un budget prévisionnel pour 2006 de 80 millions de Francs Burundais, estime les recettes pour 2005 à environ 40 millions.

En budget prévisionnel, les recettes prévues dans les communes rencontrées varient entre 850 et 1 100 FBU par habitant.

Les salaires représentent une dépense correspondant à environ ¼ de ces budgets prévisionnels. Il faut y ajouter les jetons de présence des conseillers collinaires, des conseillers communaux et les avantages et primes de l'Administrateur communal.

La part prévue pour l'investissement, dans les communes visitées, représente entre 1/5 et 1/4 du budget prévisionnel total. Les Administrateurs admettent, qu'étant données les contraintes budgétaires de fonctionnement et les dettes, il sera probablement difficile de trouver les fonds nécessaires à l'investissement sans aide extérieure.

5.1.2. La gestion des ressources financières

Aujourd'hui la gestion des ressources financières apparaît relever « du bricolage ». En l'absence de directives claires et de modalités précises, les Administrateurs « débrouillent ».

---

27 Le Fonds de Développement Communal (FDC) finance les activités de développement des communes. Il finance des crédits ou fournit des garanties aux emprunts contractés par les communes auprès d'autres institutions bancaires. Cependant, le FDC n'est pas performant : d'une part, ses taux d'intérêt sont très élevés (21%) et, d'autre part, aucun dispositif légal n'oblige les communes à effectuer le payement des dettes. Le résultat est que le FDC a totalisé un manque à gagner énorme à cause du non-payement des dettes des communes (plus de 827 millions Francs burundais à la fin de l'exercice de 2001). De ce fait, les Communes ne peuvent plus (n'osent pas) se présenter au FDC pour l'octroi de fonds et le FDC utilise désormais ses quelques ressources surtout en faveurs d'associations, de groupements et de particuliers (en ne répondant plus à sa mission initiale) – Source : Mission du FENU au Burundi – mai 2005.

28 Pour deux des communes visitées, ces dettes représentent respectivement 1/5 et 1/4 des budgets prévisionnels 2005.

Il n'y a pas de séparation claire entre les mandats d'ordonnateur et de payeur. L'Administrateur n'est pas censé signer les mandats et collecter en direct de l'argent mais, en réalité, par méconnaissance des règles, il semble que nombre d'entre eux le font très fréquemment. Ces tâches sont du ressort du comptable communal qui, sur ordre de l'Administrateur, doit effectuer les dépenses et toutes les opérations sur le compte de la commune dans le respect de la loi. Le comptable étant un employé de la commune, il n'a de fait aucune indépendance vis à vis de l'Administrateur et ne peut refuser d'effectuer des opérations, même si elles lui paraissent douteuses.

Les communes ont des comptes dans des banques privées ou plus fréquemment à la poste. Les règles de gestion de ces comptes ne sont pas clairement définies elles non plus. Il semble que certaines communes aient plusieurs comptes dans plusieurs banques. Un chef de colline nous a indiqué qu'il déposait directement à la banque les taxes qu'il collectait auprès de la population sans enregistrement préalable par le comptable communal (il ne savait pas qu'il fallait le faire).

Les comptables communaux semblent s'arracher les cheveux pour l'enregistrement des taxes. Même s'ils donnent aux collecteurs des carnets à souche, il est fréquent que sur le même document figurent des taxes de natures différentes sans précision des montants correspondant à chacune d'entre elles.

Les formations données par le PREBU ont permis d'apporter quelques indications mais étant donnée la complexité pour les nouveaux Administrateurs de cette gestion (et le peu de clarté de certaines modalités), des formations complémentaires sont tout à fait nécessaires. Il est prévu dans Loi communale, l'élaboration et la diffusion d'un manuel de gestion financière des communes. Celui-ci, au moment de la mission, n'était pas encore élaboré.

5.2. Les ressources humaines : un personnel pléthorique

Selon la Loi communale, le personnel de la commune comprend au minimum :

- Les chefs de zones nommés par le Conseil communal sur proposition de l'Administrateur, choisis parmi les citoyens natifs ou résidants sur la commune. Il représente l'Administrateur dans sa zone qui lui délègue une part de ses attributions. Il est l'animateur et le coordonnateur des actions de développement ;
- Un conseiller technique chargé des questions de développement et un conseiller technique chargé des affaires administratives et sociales, tous deux cadres de l'Etat transférés au niveau de la commune sur proposition du Conseil communal et à la charge du budget de l'Etat ;

- Un secrétaire communal et un comptable. Ils sont tous deux recrutés sur concours par l'Administrateur, après approbation par le Conseil communal ;
- Un agent d'état civil par centre d'enregistrement[29].

Sont aussi engagés par les communes des agents de recouvrement des taxes, parfois du personnel d'entretien de la voirie, etc.

Dans les communes visitées, le personnel communal varie entre 35 et 60 personnes[30], ce qui est très élevé pour des collectivités qui disposent de peu de moyens financiers.

Les tâches des chefs de zones et des conseillers ne semblent pas encore clairement définies. Lors des entretiens dans les communes visitées, il semblait difficile aux conseillers rencontrés d'expliquer quels étaient leur rôle et les tâches précises qu'ils effectuaient. La plupart des conseillers sont effectivement des agents de la fonction publique, en particulier des enseignants. Dans la province de Bubanza, il nous a été indiqué qu'il était difficile pour les communes de recruter leurs conseillers, les candidats n'étant pas nombreux pour travailler en milieu rural. Des dérogations ont été accordées pour le recrutement de conseillers issus du secteur privé.

5.3. Pistes de questionnement et perspectives pour la Coopération belge

Comment améliorer les ressources financières et humaines des collectivités ? Si un certain nombre d'appuis est prévu pour améliorer les capacités d'investissement des collectivités, il n'est pas évoqué un renforcement des capacités des personnels communaux. Cela est pourtant indispensable si l'on vise la pérennité du fonctionnement des collectivités. La Coopération belge pourrait intervenir dans la formation de ces personnels. Le recours par exemple à des coopérations avec les collectivités belges dans ce domaine pourrait être fort utile.

L'**Union européenne** prévoit, dans le cadre de son futur Projet d'Appui à la Bonne Gouvernance, un fonds d'investissement pour les communes. Il est également envisagé un dispositif d'appui-conseil aux collectivités via des équipes de prestataires privés

Il semble qu'un fonds d'investissement soit également prévu dans le cadre du projet d'Appui au Développement Communautaire sur financement de la **Banque mondiale.**

Le **FENU** est en cours d'instruction d'un projet d'appui au développement local qui devrait comprendre un fonds d'investissement.

L'élaboration et la diffusion de procédures pour la gestion financière des collectivités sont urgentes sous peine de voir s'installer une certaine obscurité dans l'utilisation des ressources financières des collectivités. La

29 Il peut y avoir plusieurs centres d'enregistrement par commune en fonction de la taille de la collectivité et de l'enclavement de certaines zones.

30 Dans ces chiffres, sont parfois compris les chefs de collines.

Coopération belge pourrait y avoir un rôle. Elle pourrait, via sont fonds d'expertise, appuyer l'élaboration d'un manuel de gestion financière.

L'apurement des dettes des communes est une question à étudier précisément pour faciliter les conditions de démarrage des futures communes. La Coopération belge pourrait participer à une évaluation de l'ampleur de ces dettes[31] et de leurs natures et alimenter une réflexion inter-bailleurs sur un appui à leur remboursement.

6. Articulation entre approches sectorielles et rôles des collectivités territoriales

Il n'existe pas aujourd'hui de stratégie nationale pour l'articulation entre approches sectorielles et rôles des collectivités territoriales. Les compétences sectorielles ne sont pas encore transférées. Il est cependant demandé aux collectivités d'élaborer un plan local de développement socio-économique de manière participative et de le financer en partie. L'autonomie pour la mise en place des infrastructures prévues au plan n'est pas explicitée dans la loi.

Le **PNUD** a développé une base de données au niveau provincial reprenant toutes les données nécessaires à la connaissance des communes et à la fourniture d'informations pour l'élaboration de plans de développement : population, infrastructures existantes, état des activités économiques, associations présentes. Ces bases sont gérées au niveau des gouvernorats provincial. Le PNUD prend en charge les Administrateurs de base de données pour l'entretien des bases et leur alimentation.

L'Union européenne prévoit un appui, via des équipes de conseils, à la planification communale.

Le projet d'Appui au Développement Communautaire sur financement de la **Banque mondiale** prévoirait un appui à la planification locale. Il en est de m^me pour le projet de développement local du **FENU**.

Divers appuis sont prévus en matière de planification locale visant l'élaboration de plans de développement correspondant aux besoins des populations. Ceux-ci sont très importants étant donné le déficit en infrastructures socio-économiques après plus de dix ans de conflit.

La Coopération belge intervient dans plusieurs programmes sectoriels. On citera notamment la santé et l'agriculture. Dans la situation actuelle, il apparaît important que pour chacun de ces programmes, la réflexion soit menée avec les ministères concernés et leurs services

[31] Le chiffre de 2 millions de $ de dettes cumulées pour l'ensemble des communes (hors Bujumbura) circulait au moment de la mission. L'équipe de la mission n'a pu obtenir d'informations précises.

déconcentrés sur la place possible des collectivités locales et l'articulation avec les plans de développement socio-économiques locaux.

Par ailleurs, la Coopération belge dispose d'un outil intéressant, le Fonds Belgo-Burundais de Réemploi, qui pourrait éventuellement faciliter l'investissement des collectivités locales. Jusqu'à maintenant le fonds servait à financer des investissements sectoriels mis en place par les ministères concernés. Les modalités du fonds autorisent l'accès aux associations et aux collectivités. Des tests de financement pourraient être conduits en faveur de l'investissement sous maîtrise d'ouvrage des collectivités. Une réflexion dans ce sens pourrait être conduite au sein du Comité de concertation du FBBR qui décide de l'allocation des financements.

7. Le suivi et l'accompagnement des évolutions

La réforme étant particulièrement récente, il n'y a pas encore de dispositif de suivi la concernant. Il n'existe pas, on l'a vu précédemment, de dispositif national d'orientation.

Une coordination des bailleurs de fonds a été tentée sous la présidence du PNUD. Elle ne semble pas très bien fonctionner. Une réflexion commune et la coordination des appuis sont cependant indispensables pour accompagner de manière efficace la mise en œuvre d'une réforme aussi essentielle dans un contexte aussi complexe.

La Coopération belge pourrait avoir un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre de la réforme sur le terrain. Elle pourrait utiliser les ONG locales qu'elle soutient pour, dans un échantillon de communes, suivre la perception des habitants et des élus sur les avantages et les difficultés de la mise en oeuvre de la décentralisation. Il serait intéressant d'observer particulièrement les formes de participation citoyenne et de transparence.

Conclusion

La décentralisation au Burundi est un processus très récent. Mise en place dans un contexte post-conflit, elle avait, dans une première étape, comme objectif principal le respect des accords d'Arusha et l'installation d'instances politiques au niveau local.

Aujourd'hui, les principaux enjeux concernent la mise en œuvre de la réforme dans un contexte institutionnel peu informé et encore peu stable. Le texte de loi qui régit la réforme est incomplet, peu clair. Il ne faut pas nier que les obstacles à la réussite de la décentralisation sont importants.

Cependant, dans ce contexte difficile, les instances communales et collinaires essayent de fonctionner. Malgré le flou, les autorités communales et les citoyens tentent « de débrouiller », de trouver des solutions aux contraintes qu'ils rencontrent. Ce contexte présente des risques mais aussi des opportunités qu'il faudrait saisir pour tenter de mettre en, place une décentralisation adaptée aux situations réelles. Avant l'élaboration des décrets d'application de la loi, il serait intéressant d'organiser une sorte de forum de la décentralisation qui permettrait de faire le point sur la mise en place effective de la réforme avec les autorités communales, les conseils collinaires, des représentations des citoyens et les services de l'Etat. C'est à partir de leur expérience, des innovations qu'ils ont mis en place que le ministère chargé de la décentralisation pourrait concevoir les textes d'application de la loi. La Coopération belge pourrait accompagner, avec d'autres bailleurs, l'organisation de ce forum.

De manière générale, la Coopération belge se doit d'appuyer le processus en cours. Sa connaissance du pays, ses liens anciens lui donnent toute la légitimité pour intervenir de manière conséquente. Ceci d'autant plus que, sans pouvoir résoudre tous les problèmes que traverse le pays, le processus de décentralisation peut être incontestablement une voie vers le rétablissement de la confiance entre les habitants, entre l'Etat et les citoyens et donc une contribution à la consolidation de la paix. La Coopération belge grâce aux différents outils dont elle dispose peut apporter dès maintenant un appui à ce processus. Elle peut aussi mobiliser ses différents types de coopération : bilatérale, multilatérale (par la participation à des projets communs à d'autres bailleurs) et via les ONG qu'elle soutient. Elle pourrait aussi mobiliser dans ce sens les collectivités et l'Université belge.

Annexes

ANNEXE 1 : Termes de référence

EVALUATION DU THEME

« APPUI A LA DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE»

1. CONTEXTE BELGE DE L'EVALUATION 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 5ième 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 définit 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.**

A 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 souhait souvent exprimé 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 études[1] 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.

---

1 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'EVALUATION THEMATIQUE

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 locale[2] (comme sources d'information sur les pratiques/forces et faiblesses spécifiques - conceptuelles et opérationnelles - à la coopération belge).

3. PROCESSUS DE PREPARATION DE L'EVALUATION

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.

---

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

4. QUESTIONS D'EVALUATION

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'expliciter 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, entrevues 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'EVALUATION

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'EVALUATION

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. Feront 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 :
Evaluation du thème
« Appui à la décentralisation et gouvernance locale »

Propositions pour un cadre conceptuel de l'Etape 2

1 Introduction 2
2 Principaux resultats du séminaire 2
2.1 Les principaux défis de l'appui à la décentralisation et gouvernance locale 2
2.2 Les champs d'analyse à prendre en compte au cours des études de terrain 3
3 Les principales questions d'évaluation 3
3.1 Le rôle de l'Etat et de ses services 4
3.2 La participation des citoyens et ses modalités d'expression 4
3.2.1 L'articulation entre les différents types de pouvoirs locaux 5
3.2.2 La prise en compte des différentes composantes de la société et de la diversité 5
3.3 Les ressources humaines et financières 6
3.4 La transparence 7
3.5 Articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales 7
3.6 Le suivi et l'accompagnement des évolutions 8
4 Les pays choisis 8
5 Methodologie de l'étape 2 9
5.1 Les projets et programmes à visiter et les personnes à rencontrer 9
5.1.1 Les projets et programmes 9
5.1.2 Les personnes à rencontrer 10
5.2 Les outils 10
5.3 Déroulement 11
5.3.1 Phase préparatoire 11
5.3.2 Missions de terrain 11
5.3.3 Les rapports 11
5.3.4 La présentation au Comité de Pilotage 12
5.4 Les experts : des expertises « croisées » 12
5.5 Le chronogramme 12
6 Annexe 1 : Proposition de grilles d'entretien par type d'acteurs : 13

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 consultants[1], 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 2[2].

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 RESULTATS DU SEMINAIRE

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 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.

---

1 IRAM-IIED-CEPIA-AICDD

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

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 reformes 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 a 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'EVALUATION

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 :

- ✓ Quelle prise en charge de la réforme, au niveau politique, par l'Etat ?
- ✓ 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 contexte 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 locale qui souvent ont agit 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 [3]» 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

---

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

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 entrevoient 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 ?

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 financement,…?
- ✓ 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 locales des collectivités territoriales. Trop souvent l'articulation entre priorités nationales et priorités locales est défaillante 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 peuvent être considérés 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 ?
- ✓ Quelle articulation entre les stratégies sectorielles et les politiques territoriales ?
- ✓ Quels outils de concertation existent ?
- ✓ Quelles politiques des bailleurs de fonds ?
- ✓ Quelles expériences réussies ? Quelles principales limites ?
- ✓ Quels outils ?

- ✓ Quelle perception 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 METHODOLOGIE DE L'ETAPE 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 essayera 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, éducation)
- ✓ 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 leur 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.

6 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 ouvre 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

- **<u>Les associations de la société civile /villages /communautés</u>**
- 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 : Aide-mémoire de la mission

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.

2

- 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 a 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

ANNEXE 4 : PERSONNES RENCONTREES

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 Tepatondele 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 NDAYIRORERE	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 Développemen,t et de la Reconstruction
Gérard MURINGA	Ditecteur 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 Dévelopement
Isaac GERFWANSI Etienne BARINAKANDI Jérôme NDARAVHEKEYE	Comité de quarrtier	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

ANNEXE 5 : Déroulement de la mission

29/01/06 : Arrivée Bujumbura

30/01/06 : Rencontre à l'Ambassade de Belgique

30/01/06 : Réunion avec le Projet d'Appui au Développement Municipal

30/01/06 : Réunion ministère de l'Intérieur

30/01/06 : Réunion avec le Chargé des ONG de l'Ambassade de Belgique

30/01/06 : Rencontre mission FENU

31/01/06 : Réunion CTB

31/01/06 Réunion Ambassade de Belgique pour organisation de la mission de terrain

31/01/06 : Réunion avec Jan Van Keulelom : ONUB

31/01/06 : Réunion avec Directeur de Cabinet de la Première Vice-Présidence

01/02/06 : Réunion avec CSLP

01/02/06 : Rencontre avec le Chef de Cabinet du ministère de la Bonne Gouvernance

01/02/06 : Rencontre DG du ministère de la Planification

01/02/06 : Rencontre avec Conseiller du ministère de l'Aménagement du territoire

01/02/06 : Rencontre avec responsable gouvernance démocratique et gouvernance économique au PNUD

01/02/06 : Rendez-vous avec Mme Véronique Parquet

02/02/06 : Visite des communes de Butihinda et Muyinga

03/02/06 : Visite des communes de Gashikanwa et Ngozi – Rencontre avec des élus communaux lors de la formation RCN

06/02/06 : Visite de la commune de Mbampa dans la province de Bubanza

07/02/06 : Rencontre avec le projet Bonne Gouvernance du PNUD

07/02/06 : Rencontre avec Projet de Développement Municipal

08/02/06 : Rencontre Union européenne

08/02/06 : Rencontre Banque mondiale

08/02/06 : Rencontre DFID

09/02/06 : Rencontre ministère de l'Intérieur

09/02/06 : Rencontre DG de la planification locale au ministère de la Planification

09/02/06 : Préparation de la restitution

10/02/06 : Restitution

10/02/06 : Séance de travail avec l'Ambassade de Belgique

11/02/06 : Départ

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 : Etudes de terrain

Le Mali

Isabelle Tyminski – Iram

Su Fei Tan - Iied

Mars 2006

Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique

International Institute for Environment and Development

African Institute for Community Driven Development

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement

• **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

iram34@iram-fr.org

Sommaire

SOMMAIRE 3

REMERCIEMENTS 6

GLOSSAIRE 7

RESUME 8

INTRODUCTION 15

- **Les objectifs de l'étude** **15**
- **L'objectif de la seconde phase** **15**
- **La méthodologie utilisée et les acteurs rencontrés** **16**
- **Présentation du rapport** **17**

1. HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION ET EVOLUTIONS RECENTES 18

2. LE ROLE DE L'ETAT ET DE SES SERVICES DANS LA MISE EN ŒUVRE ET L'ACCOMPAGNEMENT DE LA REFORME DE DECENTRALISATION 22

2.1. Situation, acquis et difficultés **22**

2.2. Principales actions et appuis **26**

2.2.1. La politique de l'Etat Malien 26

2.2.2. L'appui de l'Union européenne 27

2.3. Eléments de leçons à tirer **29**

3. LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 31

3.1. Situation, acquis et difficultés **31**

3.2. Principales actions et appuis **38**

3.3. Eléments de leçons à tirer **41**

4. ARTICULATION ENTRE APPROCHES SECTORIELLES ET COLLECTIVITES TERRITORIALES 42

4.1. Situation, acquis et difficultés 42

4.2. Principales actions et appuis 43

4.3. Eléments de leçons à tirer 43

5. LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET SES MODALITES D'EXPRESSION 44

5.1. Situation, acquis et difficultés 44

5.2. Principales actions et appuis 46

5.3. Eléments de leçons à tirer 47

6. LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES COLLECTIVITES 49

6.1. Situation, acquis et difficultés 49

6.2. Principales actions et appuis 50

6.3. Eléments de leçons à tirer 50

7. LE SUIVI ET L'ACCOMPAGNEMENT DES EVOLUTIONS 51

7.1. Situation, acquis et difficultés 51

7.2. Principales actions et appuis 52

7.3. Premiers éléments de leçons à tirer 52

CONCLUSION 53

- **Les freins au processus de décentralisation 53**
- **Les risques et enjeux majeurs 53**
- **Quel rôle pour la Coopération belge ? 56**

ANNEXES 61

ANNEXE 1 – TERMES DE REFERENCE 62

ANNEXE 2 : CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE 73

ANNEXE 3 : PERSONNES RENCONTREES 88

ANNEXE 4 : DOCUMENTS CONSULTES 90

ANNEXE 5 : AIDE-MEMOIRE DE LA MISSION 94

ANNEXE 6 : CADRE STRATEGIQUE DU PDI 107

ANNEXE 7 : TABLEAU DE SYNTHESE DES INDICATEURS DU PARAD 112

ANNEXE 8 : FICHE DE SYNTHESE SUR LE PARC-M ET LES VISITES EFFECTUEES EN REGION DE MOPTI 114

ANNEXE 9 : FICHE DE SYNTHESE SUR LE PAD-K ET LES VISITES EFFECTUEES EN REGION DE KOULIKORO 119

Remerciements

Nos remerciements vont à l'Ambassade de Belgique, à la Coopération Technique Belge et au Fonds Belge de Survie à Bamako pour la qualité de leur accueil et pour nous avoir permis de réaliser cette mission dans d'excellentes conditions.

Nous remercions également l'ensemble des personnes rencontrées pour leur disponibilité, et particulièrement le Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti pour la facilitation de notre déplacement en région de Mopti, ainsi que le Projet d'Appui à la Décentralisation de Koulikoro.

Nous avons beaucoup apprécié de travailler avec Ronny Dynoodt et Karl Vandepitte tout au long de cette mission.

Glossaire

ACRM	Association des Cercles et Régions du Mali
AFD	Agence Française de Développement
AGETIC	Agence pour les Technologies de l'Information et de la Communication
AMM	Association des Municipalités du Mali
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
BAD	Banque Africaine de Développement
CCC	Centre de Conseil Communal
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CDI	Commissariat au Développement Institutionnel
CLO	Comité Local d'Orientation
CRO	Comité Régional d'Orientation
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTB	Coopération Technique Belge
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DCPND	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
FAT	Fonds d'Appui Technique
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
FOGECT	Fonds de Garantie des Emprunts des Collectivités Territoriales
GTZ	Coopération allemande pour le développement
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriales et des Collectivités Locales
MDRI	Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
OISE	Outil Informatisé de Suivi-Evaluation
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACR-M	Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti
PAD-K	Programme d'Appui à la Décentralisation de Koulikoro
PDI	Programme de Développement Institutionnel
PDSEC	Plan de Développement Economique Social et Culturel
PNACT	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Education
PRODEJ	Programme Décennal de Développement de la Justice
PRODESS	Programme Décennal de Développement Socio-Sanitaire
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SNV	Coopération néerlandaise au développement
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development

RESUME

Introduction

L'étude commandée par la Direction Générale de la Coopération au Développement (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. Après une première phase d'analyse documentaire, la démarche s'est poursuivie par des visites dans quatre pays[1] et notamment au Mali, objet du présent rapport. 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 pour tenir compte des besoins en termes d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

Des entretiens ont été réalisés avec les principaux acteurs nationaux de la décentralisation dans la capitale (MATCL, DNCT, CCN, ANICT, AMM, HCCT…), ainsi qu'avec plusieurs 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 été effectuées dans deux régions : le Projet d'Appui aux Communes Rurale de Mopti, sur cofinancement FENU et FBS, et le Projet d'Appui à la Décentralisation de Koulikoro, mis en œuvre par la CTB et actuellement en phase de démarrage.

1. **Historique de la décentralisation et évolutions récentes**

La décentralisation a été pensée au Mali comme un processus de refondation de l'Etat après la rébellion au Nord et les évènements de mars 1991, avec un double objectif d'approfondissement du processus démocratique et de promotion du développement local et régional.

Les élus locaux ont aujourd'hui entamé leur deuxième mandat, sept ans après l'élection des premiers maires en 1999. Si l'essentiel de l'architecture institutionnelle et des dispositifs d'appui est en place, la mise en œuvre de la réforme se heurte à un certain nombre de difficultés :

- l'absence de transferts de ressources au niveau local ;
- la faiblesse des capacités humaines des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat ;
- la difficile prise en compte de la décentralisation dans les politiques sectorielles ;
- le manque de formation adaptée des acteurs locaux ;

[1] Bénin, Burundi, Mali, Ouganda

- la qualité inégale de la planification locale ;
- les insuffisances constatées au niveau du dispositif juridique.

Des résistances au niveau des départements ministériels concernés par les transferts de compétences aux collectivités locales, accompagnées d'un fléchissement de la volonté politique au niveau central, paraissent expliquer une certaine « 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 vers des services communs appropriés par les collectivités locales et 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 ;
- Un accent particulier sur le développement du niveau régional, après que les efforts aient principalement 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

2.1. L'ensemble du dispositif institutionnel est en place, 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 des collectivités. Les dispositifs d'appui technique (Centres de Conseils Communaux) et financier (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales) fonctionnent et permettent une harmonisation des appuis des différents bailleurs de fonds.

Mais un certain nombre de difficultés freinent la mise en œuvre du processus, notamment la faiblesse des ressources humaines des services déconcentrés qui ne permettent pas à l'Etat de jouer de façon satisfaisante son rôle de tutelle et d'appui-conseil. Les transferts de compétences, réalisés dans trois domaines (eau, santé, éducation) n'ont pas été accompagnés des transferts de ressources correspondants. De même, le transfert des ressources humaines de l'Etat vers les CT n'est toujours pas effectué et le processus de déconcentration, qui devait accompagner la décentralisation, est au point mort.

2.2. Pour renforcer le cadre institutionnel de la gouvernance, le gouvernement malien a adopté en 2003 un Programme de Développement Institutionnel (PDI) visant la réorganisation de l'Etat central, le renforcement de la déconcentration et la consolidation de la décentralisation. Ce programme est complété par le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation, validé en 2005 après une large consultation de l'ensemble des acteurs. Il formule une stratégie sur 10 ans pour le développement des capacités des CT, l'amélioration de la déconcentration des services de l'Etat, le développement de la citoyenneté locale et le développement des prestataires de services privés au niveau local.

L'Union européenne s'est engagée à mettre en œuvre le Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (PARAD) afin d'apporter un appui au gouvernement malien. Son montant est de 72 millions d'euros, dont un appui budgétaire sectoriel de 59 millions d'euros pour appuyer la mise en œuvre du PDI et un appui institutionnel à la

décentralisation pour 8 millions d'euros. L'appui sectoriel sera décaissé en une tranche fixe et une tranche variable, en fonction de douze indicateurs prédéfinis. Le PARAD prévoit par ailleurs d'intégrer la coopération décentralisée et pourrait ainsi offrir des opportunités de cofinancement à des collectivités belges intéressées par la création de partenariats avec des collectivités maliennes.

2.3. Si le principe de l'appui budgétaire apparaît légitime, il pourrait cependant encourager la centralisation des moyens et des ressources dans la capitale. Le suivi des résultats au niveau des CT pourrait alors être utilement assuré par les bailleurs de fonds bilatéraux et en particulier par la Coopération belge afin de mesurer, voire de réduire les risques.

Si l'on admet que la décentralisation est un processus relativement jeune, dont la mise en œuvre nécessitera certainement encore plusieurs années, on constate également que l'Etat tarde à lever les freins à la poursuite du processus, qu'il s'agisse des transferts de ressources financières et humaines, du transfert de nouvelles compétences aux CT, de la déconcentration, de l'intercommunalité, de l'articulation entre politiques sectorielles et décentralisation, du statut des élus, etc.

3. Les ressources humaines et financières des collectivités territoriales

3.1. Le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales, géré par l'ANICT, est un outil financier très important. Ses subventions ont représenté 68% du montant des investissements réalisés au sein des CT au cours du premier exercice triennal. Cependant, les CT manquent cruellement de ressources financières et humaines, les transferts de l'Etat aux collectivités n'ayant pas été réalisés. De surcroît, les questions de la mobilisation des ressources internes des collectivités et de développement économique local sont peu prises en compte et ne permettent pas aux CT d'acquérir l'autonomie financière qui leur donnerait une autonomie de gestion et d'exercice effectif des compétences transférées. A cela il faut ajouter un faible niveau de recouvrement des taxes et impôts. On s'aperçoit par ailleurs que l'origine des financements pèse sur les choix d'investissements (avec une préférence pour les investissements d'édilité, de santé, d'éducation et d'hydraulique dans le cadre du FICT) et sur la planification locale. Les plans sont d'abord élaborés en fonction des opportunités de financement, donnant lieu à la production de « shopping lists », avant de constituer un exercice de programmation du développement à l'échelle locale. Le financement du développement régional n'est pas prévu, alors que la région constitue l'échelon territorial sur lequel les efforts devraient porter durant la deuxième phase de la décentralisation.

La faiblesse des capacités des acteurs, qu'il s'agisse des CT, des services déconcentrés ou des prestataires de services constitue aujourd'hui un handicap à la consolidation du processus de décentralisation. Les formations dispensées se sont focalisées sur l'acquisition des connaissances formelles et non sur les savoir-faire. La faible productivité de l'administration malienne s'explique en grande partie par l'absence d'une politique cohérente de développement des ressources humaines. Enfin, il n'existe toujours pas de fonction publique territoriale, ni de centre national de formation des élus et des personnels des CT.

3.2. Plusieurs bailleurs de fonds interviennent pour le renforcement des capacités humaines et financières des CT : le PARAD mais aussi d'autres programmes de l'Union européenne (ADERE pour les trois régions du Nord, PACTEA pour l'eau et l'assainissement, ARIANE pour les acteurs non étatiques) ; des coopérations bilatérales interviennent en appui au PDI

(France, Pays-Bas, Canada, BAD, PNUD) ; la Coopération suisse ainsi qu'un grand nombre de coopérations décentralisées apportent un appui direct aux collectivités, permettant de renforcer ainsi leurs capacités. Le FENU a mis en place des outils innovants d'appui aux CT : le Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités (SAFIC) et le Fonds d'Appui à la Gouvernance Environnementale Locale (FAGEL).

3.3. En termes de leçons à tirer, on constate que les différentes formes d'appui au renforcement des capacités humaines et financières des CT présentent des avantages et/ou des inconvénients à prendre en compte en fonction de l'impact recherché et peuvent être articulés et complémentaires entre eux : Aide budgétaire, abondement du FICT, appui direct aux collectivités. Concernant les ressources humaines, il y a nécessité de « dégraisser » le niveau central pour renforcer le niveau local. Enfin les efforts devraient porter 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.

4. Articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales

4.1. On relève des incohérences au niveau de la loi, certains textes de politiques sectorielles n'étant pas conformes à ceux de la décentralisation, comme dans le cas de la santé.

L'Etat continue à assurer la mise en œuvre des programmes sectoriels, notamment dans les domaines de l'éducation (PRODEC) et de la santé (PRODESS), sans que les financements transitent par l'ANICT et alors que ces compétences ont été transférées aux communes. Les services de l'Etat étant faiblement impliqués dans les exercices de planification locale, l'articulation avec les politiques sectorielles n'est pas non plus réalisée au niveau des communes.

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 de leurs financements.

4.2. Le PDI et le PARAD, au travers de leurs actions de renforcement de la déconcentration et de la décentralisation, devraient aider à une clarification de la question. La Coopération suisse a choisi de financer directement l'Assemblée régionale de Sikasso pour des activités relevant du domaine de la santé, sans passer par le PRODESS, ce qui a eu notamment pour effet de renforcer les capacités et la crédibilité de la collectivité.

4.3. En termes de leçons à tirer, si c'est en premier lieu à l'Etat d'assurer l'harmonisation entre les politiques sectorielles et la décentralisation, il revient aussi aux partenaires techniques et financiers d'introduire de la cohérence entre les deux approches au travers de leurs appuis. C'est le cas pour la Coopération belge qui finance à la fois des projets d'appui à la décentralisation et le programme sectoriel de développement de l'éducation.

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

5.1. La loi prévoit assez précisément les modalités et procédures d'information et de consultation de la population. Mais au-delà des obligations légales, la qualité et l'effectivité de la participation sont laissées aux communes, sans contrôle réel de la part des services de

l'Etat en raison de la faiblesse de leurs capacités. De leur côté, les citoyens semblent trop peu informés de leurs droits et devoirs pour être à même de jouer efficacement un rôle dans le processus de décentralisation au niveau local.

Si le rôle des autorités coutumières est bien pris en compte dans la loi, il n'existe en revanche pas de règles pour la participation des groupes vulnérables et des femmes. Celles-ci sont d'ailleurs très peu représentées dans la vie communale (seulement 8 femmes maires sur 704) et apparaissent comme les grandes oubliées du processus de décentralisation.

5.2. En termes d'appuis, outre les différents programmes de l'Union européenne et en particulier le PARAD, on citera le Programme Gouvernance Partagée (USAID) qui travaille dans 250 communes du Mali en insistant sur les dynamiques entre acteurs comme facteurs de changement et sur la nécessité d'appuyer directement les CT, sans passer par le niveau central. Le PACR-M comporte également un volet visant à rendre transparents et participatifs les mécanismes de planification locale.

5.3. On remarque que la question est abordée par l'Etat en termes de consultation et non de participation, ce qui peut constituer une limite à l'appropriation de la réforme par les populations. Elle est de surcroît traitée davantage sous l'angle des procédures qu'en fonction de l'effectivité de l'implication des citoyens dans le processus, occultant de ce fait les enjeux qui se posent aujourd'hui en termes de consolidation de la décentralisation par la création de contre-pouvoirs. Les liens entre décentralisation et lutte contre la pauvreté sont également peu abordés, que ce soit par l'Etat ou par les bailleurs de fonds.

6. La transparence dans la gestion des collectivités

6.1. La qualité et l'effectivité du contrôle des citoyens sur le travail des élus locaux ne sont pas mesurées et dépendent largement des capacités de la population à assumer cette responsabilité. Or ces capacités sont très faibles, ainsi que celles des services déconcentrés de l'Etat chargés du contrôle de légalité et de la vérification de la bonne application des règles de transparence.

6.2. Plusieurs projets et programmes concourent d'une part au renforcement des capacités des services de l'Etat, pour les amener à assumer plus efficacement leur rôle de contrôle et d'autre part au renforcement des capacités des acteurs non étatiques, pour leur permettre une implication effective dans la définition et le suivi des politiques publiques : PDI, PARAD, Programmes ARIANE et ADERE, Programme Gouvernance Partagée.

6.3. Les questions de transparence dans la gestion des collectivités sont relativement peu abordées, alors que les préoccupations liées à la montée en puissance réelle ou supposée de la corruption au niveau local sont assez largement partagées. Or, la transparence reposant sur un double mécanisme de contrôle de la part des citoyens et de la part de l'Etat, si l'un de ces aspects vient à manquer, cette transparence ne sera pas correctement assurée et la confiance dans le travail des élus et plus généralement dans le processus de décentralisation risquera d'être mise à mal.

7. Le suivi et l'accompagnement des évolutions

7.1. La Cellule de Coordination Nationale des appuis techniques aux communes dispose d'un outil de capitalisation des données devant permettre le suivi des communes et de l'action des CCC, la base OISE (Outil Informatisé de Suivi Evaluation). Cette base, très lourde à gérer, porte davantage sur les aspects quantitatifs que qualitatifs.

Si la concertation des bailleurs de fonds semble effective au niveau national, elle ne permet pas toujours une bonne cohérence de leurs interventions au niveau local.

7.2. Le PDI et le PARAD prévoient d'assurer le suivi de la réforme et de ses évolutions. La création de deux nouvelles institutions est prévue au niveau national pour en assurer la coordination et le suivi interministériel.

7.3. Les collectivités locales et leurs structures représentatives ne disposent d'aucun système de suivi de la décentralisation et la faiblesse de leurs capacités internes ne leur permet pas de peser dans le dialogue au niveau national sur l'orientation de la réforme.

Conclusion

Malgré des progrès considérables, des freins au processus de décentralisation persistent et font peser des risques sur sa consolidation : le fléchissement de la volonté politique, l'inflation des mécanismes et dispositifs, la faiblesse des capacités des structures représentatives des collectivités, l'habitude prise par les CT de recevoir des fonds extérieurs, l'inégale qualité de la planification locale, le manque de moyens au niveau des régions, la faiblesse du lien avec les citoyens et les acteurs économiques locaux.

Dans le cadre des différents types d'appui financier possibles au Mali (appui budgétaire, abondement du FICT, appui direct aux CT), la valeur ajoutée que pourrait apporter la Coopération belge se situe dans une logique d'appui direct à une collectivité territoriale, permettant d'assurer un suivi des évolutions sur le terrain et offrant une marge de manœuvre pour des innovations.

Ce type d'intervention nécessite de disposer, au sein de la Coopération belge, de procédures permettant à l'Ambassade d'être flexible et réactive par rapport aux besoins et aux évolutions en cours.

La deuxième phase du processus de décentralisation prévoyant de mettre l'accent sur le développement du niveau régional, un appui à la région de Koulikoro, où intervient déjà la CTB, paraîtrait opportun. Il pourrait porter sur un renforcement des capacités des services de la région d'une part et sur le financement d'activités dans des secteurs où les enjeux pour la consolidation de la décentralisation sont importants d'autre part.

Cet appui pourrait également s'articuler avec un partenariat de coopération décentralisée, à impulser entre une province belge et la région de Koulikoro, et avec l'action d'ONG belges.

Plusieurs questions essentielles paraissent constituer, à ce stade de la réforme, autant de leviers à l'approfondissement du processus de décentralisation. Elles mériteraient d'être

mieux prises en compte et pourraient faire l'objet d'interventions de la Coopération belge en région de Koulikoro. Il s'agit de la dynamisation des économies locales, du renforcement des capacités de la société civile, de la participation des femmes et enfin des questions d'information, de formation et de communication.

Introduction

- *Les objectifs de l'étude*

L'étude commandée par la Direction Générale de la Coopération au Développement (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 a été consacrée à l'analyse documentaire des décentralisations dans 8 pays[2] (dont 7 pays africains) et s'est conclue au cours d'un séminaire organisé à Bruxelles les 25 et 26 octobre 2005. Les présentations réalisées par des personnes ressources et les débats menés au cours de ce séminaire ont permis de retenir un ensemble de questions clés qui constituent les lignes directrices de la deuxième phase de l'étude. Cette seconde phase, réalisée par des binômes de consultants accompagnés d'un Attaché de la Coopération Belge, s'appuie sur des visites dans quatre pays : Bénin, Burundi, Mali et Ouganda. La troisième phase de l'étude devra permettre à la Coopération belge de définir ses options politiques et stratégiques en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, sur la base d'un rapport de synthèse des études réalisées dans les différents pays et de la tenue d'un séminaire à Bruxelles les 28 et 29 mars 2006.

- *L'objectif de la seconde phase*

Les 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 du séminaire tenu à l'issue de la phase documentaire :

- Le rôle de l'Etat et de ses services dans la mise en œuvre et l'accompagnement de la réforme de décentralisation ;
- Les ressources financières et humaines des collectivités territoriales ;
- L'articulation entre approches sectorielles et rôle des collectivités locales ;
- 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 ;
- Le suivi-évaluation et l'accompagnement de la réflexion sur les évolutions des réformes.

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

---

2 Afrique du Sud, Bénin, Bolivie, Mali, Niger, Ouganda, Rwanda, Tanzanie

pourraient être les ouvertures et les innovations possibles pour tenir compte des besoins en termes d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

- *La méthodologie utilisée et les acteurs rencontrés*

La mission, réalisée par deux consultantes (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[3] ont eu lieu avec les principaux acteurs nationaux de la décentralisation dans la capitale (MATCL, DNCT, CCN, ANICT, AMM, HCCT…), ainsi qu'avec plusieurs 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).

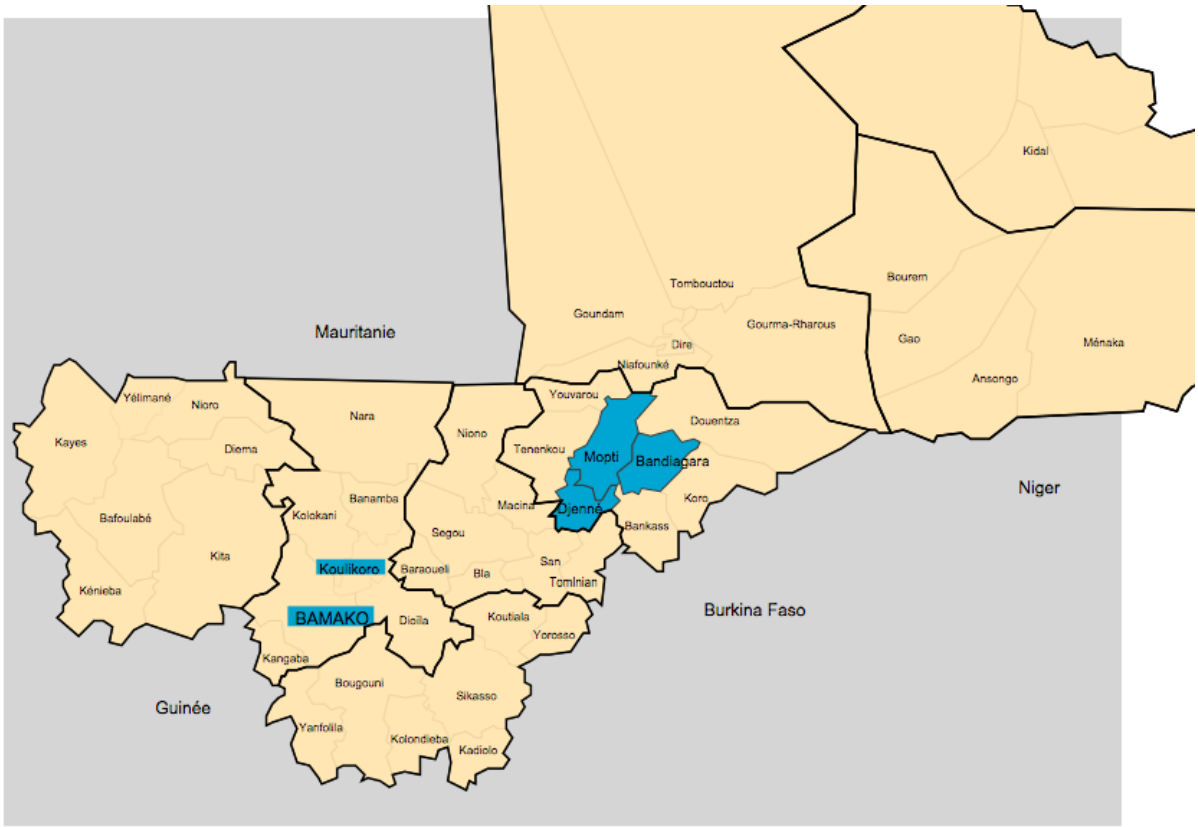
Des visites de programmes d'appui à la décentralisation ont été effectuées dans deux régions :

- Le Projet d'Appui aux Communes Rurales (PACR-M) en région de Mopti, actuellement financé par le FENU, avec un cofinancement prévu du Fonds Belge de Survie dans sa deuxième phase. Les rendez-vous organisés dans le cadre de cette visite ont permis de rencontrer des élus et des personnels de trois communes rurales (Pignari-Bana, Madiama et Fakala), les agents du Centre de Conseil Communal de Djenné, des services déconcentrés de l'Etat à Mopti (Conservation de la nature, Planification, Trésor, Promotion de la femme), ainsi que le Gouvernorat.
- Le Projet d'Appui à la Décentralisation (PAD-K) en région de Koulikoro, mis en œuvre par la CTB. Des entretiens ont été réalisés à cette occasion avec le Président de l'Assemblée régionale et la Présidente du Conseil de cercle de Koulikoro.

La visite prévue à Koutiala, présentant l'intérêt d'un partenariat direct entre la ville de Koutiala et la Coopération suisse pour la mise en œuvre d'un programme de développement social des quartiers, a malheureusement dû être annulée en raison d'un problème de transport.

---

3 Cf. liste des personnes rencontrées en annexe



La mission s'est rendue à Bamako, à Koulikoro et dans les cercles de Mopti, Bandiagara et Djenné

Une réunion de restitution a eu lieu le lundi 13 février 2006 à l'Ambassade de Belgique en présence de l'Ambassadeur, du Conseiller d'Ambassade à Bamako, de l'Attaché du Fonds Belge de Survie, du Représentant résident de la Coopération Technique Belge et de quatre de ses cadres.

- *Présentation du rapport*

Après une première partie reprenant quelques éléments importants sur l'origine du processus de décentralisation et sur les évolutions récentes, chacun des six thèmes sera développé :

- Le rôle de l'Etat et de ses services ;
- Les ressources financières et humaines des collectivités territoriales ;
- L'articulation entre approches sectorielles et rôle des collectivités locales ;
- La participation des citoyens et ses modalités d'expression ;
- La transparence dans la gestion des collectivités ;
- Le suivi-évaluation et l'accompagnement de la réflexion sur les évolutions des réformes.

Pour chaque thème seront présentés la situation actuelle (acquis et difficultés), les principaux appuis en cours ou prévus et les éléments de leçons à tirer.

La conclusion rappellera les freins au processus de décentralisation et les enjeux et défis qui se posent à cette étape de la réforme, pour enfin proposer des pistes d'intervention pour la Coopération belge.

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 n'en rappellerons ici que les points essentiels et en premier lieu les objectifs majeurs visés par la réforme de décentralisation :

- ***L'approfondissement du processus démocratique : adapter l'administration, et plus généralement le cadre institutionnel aux objectifs et aux exigences du pluralisme politique en permettant l'émergence d'une démocratie locale ;***
- ***La promotion du développement local et régional : favoriser l'émergence d'initiatives au niveau des différents acteurs et la mise en place d'un nouveau cadre de développement à partir des préoccupations, des ressources et du savoir-faire des populations.***

C'est en gardant présents à l'esprit ces deux objectifs essentiels que nous examinerons les avancées du processus de décentralisation et les défis qui se posent aujourd'hui à sa poursuite et à sa consolidation.

Rappelons en premier lieu que l'idée même de décentralisation est née au Mali après la rébellion au Nord et les évènements 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 « visionnaires », qui ont imaginé un processus de décentralisation fondé sur la participation des populations. Le découpage communal 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 alors élaborés et des mécanismes d'appui technique et financier aux collectivités territoriales sont conçus. La mise en œuvre de la réforme s'appuie désormais davantage sur des approches relevant d'une part du droit et de dispositifs institutionnels et d'autre part de mécanismes d'appui et de financement accompagnant et sécurisant l'intervention des bailleurs de fonds.

Les collectivités locales créées

La loi portant réorganisation du territoire a créé 761 collectivités territoriales réparties entre 703 communes (666 communes rurales et 37 communes urbaines), 49 cercles, 8 régions et le district de Bamako.

La tutelle

La tutelle des collectivités est assurée par le préfet de cercle pour les communes, le gouverneur de région pour les cercles et le ministre de l'Administration territoriale pour les régions. Il n'y a ni relation hiérarchique ni relation de tutelle entre les collectivités. En revanche, les collectivités peuvent s'associer pour conduire des projets intercommunaux ou entreprendre des relations de coopération décentralisée avec des collectivités du Nord ou du Sud.

Rôles et responsabilités de la tutelle

Ils portent sur l'appui conseil et le contrôle de la légalité.
L'appui conseil porte sur l'appui organisationnel (aide à la création et au fonctionnement des services locaux), des conseils juridiques (comment prendre des décisions et engager des fonds publics), des conseils budgétaires et financiers (préparer, adopter et exécuter le budget).
Le contrôle des actes des collectivités territoriales par l'autorité de tutelle s'exerce exclusivement dans le cadre des lois et règlements en vigueur. La tutelle de légalité s'exerce sous forme d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation, de substitution, de suspension, de révocation et de dissolution.

Les transferts de compétences

Le dispositif juridique s'est enrichi depuis 2002 par trois décrets d'application du transfert des compétences dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique et un décret relatif à la création des comités régionaux et locaux de planification du développement. Créés au niveau de chaque région, ces comités sont des organes consultatifs.

Les stratégies d'appui des intervenants

L'aide budgétaire directe prendra de l'ampleur dans les années à venir, notamment avec la réorientation des pratiques de partenariat bi et multilatérales souhaitées par le gouvernement du Mali (affirmée à Genève en 2004 à la table ronde des bailleurs du CSLP).

Le programme d'appui aux collectivités territoriales repose sur deux dispositifs complémentaires : un dispositif d'appui technique, mis en œuvre par les Centres de Conseil Communaux (CCC) et un dispositif d'appui financier, mis en œuvre par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).

Les CCC sont coordonnés au niveau national par la Cellule de Coordination Nationale (CCN). Ils ont pour mission principale l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités et l'intermédiation entre celles-ci et les prestataires. A ce titre, ils bénéficient de l'appui financier des partenaires au développement (qui sont soit opérateurs CCC, soit bailleurs d'opérateurs).

Quant au dispositif d'appui financier, c'est une sorte de « pot commun » pour constituer le fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT), alimenté par une dizaine de structures (l'Etat, l'Union européenne, l'AFD, le FENU, la KFW, la SNV, la Coopération suisse, la Banque Mondiale, le Canada, la Banque Africaine de Développement).

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 et le rôle essentiel qu'elle doivent y jouer.

La mise en œuvre de la réforme se heurte également à un certain nombre de difficultés relatives notamment à :

- L'absence de transferts de ressources au niveau local, alors que ces ressources auraient dû accompagner les transferts de compétences ;
- La faiblesse des capacités humaines des collectivités territoriales, mais aussi des services déconcentrés de l'Etat ;
- La difficile prise en compte de la décentralisation dans les politiques sectorielles et de ce fait la coexistence de deux systèmes parallèles : les programmes sectoriels et la planification des collectivités locales ;
- Le manque de formation adaptée des acteurs locaux ;
- La qualité inégale de la planification locale, élaborée davantage en fonction d'une logique de captation des opportunités de financement qu'en fonction des besoins des collectivités locales ;
- Les insuffisances constatées au niveau du dispositif juridique.

Les faiblesses au niveau du dispositif juridique portent essentiellement sur :

- L'insuffisance des mécanismes opérationnels de mise en cohérence des interventions des trois niveaux de collectivités territoriales ;
- La non-conformité de certains textes de politiques sectorielles à ceux de la décentralisation ;
- L'absence d'un cadre réglementaire pour la gestion des affaires intercommunales ;
- L'absence de statut pour les élus locaux ;
- Les lacunes du statut particulier du district de Bamako.

Des résistances importantes au niveau des départements ministériels concernés par les transferts de compétences aux collectivités locales, accompagnées d'un fléchissement de la volonté politique au niveau central, paraissent expliquer une certaine « 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 Communaux (CCC) 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 pour la mise en œuvre de son prochain programme, le PARAD (Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration et à la Décentralisation) ;

- Un accent particulier sur le développement du niveau régional, après que les efforts aient principalement porté sur les communes durant la première phase de la décentralisation.

Le rôle de l'Etat s'avère capital dans la mise en œuvre de la réforme, dans ses deux composantes décentralisation et déconcentration.

2. Le rôle de l'Etat et de ses services dans la mise en œuvre et l'accompagnement de la réforme de décentralisation

2.1. Situation, acquis et difficultés

✓ *Le dispositif institutionnel*

Au plan des acquis, on constate que l'ensemble du dispositif institutionnel est en place, comprenant les différents organes et structures 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.

Les missions du Haut Conseil des Collectivités Territoriales

La constitution du 25 février 1992 fait du HCCT une institution à la fois consultative, mi-délibérative et représentative.

En effet, au terme de l'article 99 alinéa 4 de la constitution, le gouvernement est tenu de saisir, pour avis, le HCCT pour toute action concernant les domaines cités aux alinéas précédents du même article :

- Toute politique de développement local et régional ;
- Toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités : rôle consultatif ;
- Pour les propositions concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités, le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme sur le bureau de l'Assemblée nationale dans les quinze jours de sa saisie : rôle mi-délibératif de l'institution.

Enfin, l'article 102 alinéa 2 de la constitution précise que les conseillers nationaux assurent la représentation des collectivités territoriales de la république et que les Maliens de l'extérieur sont représentés au HCCT : fonction représentative.

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 dizaine de bailleurs de fonds, alors qu'ils n'étaient que quatre à l'origine du dispositif (Etat, FENU, Union européenne, AFD).

L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT)

Mise en place en 2001, l'ANICT est un établissement public à caractère administratif, doté d'un conseil d'administration présidé par le Ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales.

Elle est l'institution gestionnaire du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT). L'ANICT dispose d'une antenne dans chaque région, comportant un directeur d'agence et deux contrôleurs, et est chargée de l'instruction des demandes de financement présentées par les collectivités.

L'ANICT est financée par un prélèvement de 5% des fonds versés dans le FICT et d'une contribution des collectivités territoriales se montant à 3% de la TDRL recouvrée.

Source : Union européenne

Toutefois, la mise en pratique de la décentralisation rencontre un certain nombre de freins liés à la difficulté pour l'Etat de jouer pleinement son rôle dans la mise en place et l'accompagnement de la réforme.

- ✓ *Le rôle de tutelle et d'appui-conseil de l'Etat*

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, ce qui suppose que ses services déconcentrés aient des capacités suffisantes pour assumer cette double fonction. Or la faiblesse des ressources humaines de ses services déconcentrés ne lui permet pas aujourd'hui de jouer son rôle de façon satisfaisante.

Le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, 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 »[4].

Par exemple, il nous a été rapporté au cours de la mission que l'Etat contrôle assez peu l'observance par les collectivités locales des règles de consultation de la population (lors de l'élaboration des plans de développement ou des budgets) ou encore l'affichage des comptes-rendus de sessions en mairie.

D'autre part, bien que l'appui-conseil fasse partie des missions des services déconcentrés, les collectivités locales doivent verser un per diem de 4000 F CFA par jour aux agents de l'Etat

---

4 Etat des lieux et perspectives de la décentralisation (2004-2007), MATCL, décembre 2004

auxquels elles demandent un appui, ce qui s'avère relativement lourd pour le budget des communes, sans compter que ces agents sont peu nombreux et donc que leur disponibilité à répondre aux besoins des collectivités n'est pas assurée.

Il semblerait par ailleurs que la mission d'appui-conseil de l'Etat ait été quelque peu occultée par l'action des centres de conseil communaux, qui ont joué jusqu'à maintenant ce rôle, empêchant de ce fait les services déconcentrés d'assumer pleinement leurs fonctions auprès des collectivités locales.

✓ *Les transferts de compétences*

Les transferts de compétences ont été réalisés dans trois domaines : santé, éducation et hydraulique, mais les décrets d'application, sortis en 2002, 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. Hormis l'hydraulique, les autres compétences transférées (santé et éducation) induisent des charges pour les collectivités territoriales mais ne génèrent pas de ressources.

Une commission interministérielle chargée d'identifier les nouvelles compétences à transférer a été mise en place et a tenu sa première réunion fin 2005.

La stratégie de 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, etc.) à l'installation des collectivités locales en 1999. Aujourd'hui les collectivités assument avec souvent beaucoup de difficultés les charges et responsabilités liées à l'exercice de ces compétences.
- Le transfert progressif par décret. Trois décrets d'application du transfert de compétences ont été signés. Il s'agit des décrets n° 313, 314 et 315/P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails d'exercices de compétences transférées dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique rurale et urbaine.

✓ *Les transferts de ressources financières et humaines*

Les ressources financières, qui devaient accompagner les transferts de compétences, n'ont toujours pas été transférées en raison, d'après les services de l'Etat, d'un manque de lisibilité des conditions et des montants dans lesquels ces transferts pourraient être effectués du budget de l'Etat vers ceux des collectivités locales. En d'autres termes, il semble que le MATCL et les ministères techniques n'évaluent pas clairement les sommes à transférer au regard des compétences dévolues aux collectivités territoriales et que de plus les modalités de ces transferts ne soient pas encore étudiées.

✓ *Les transferts de ressources humaines*

De même, le transfert des ressources humaines de l'Etat vers les collectivités n'est toujours pas effectué, les modalités n'en étant pas encore déterminées. L'évaluation citée plus haut précise que « le transfert des ressources humaines pose d'énormes problèmes dans son application. La mise à disposition de fonctionnaires de l'Etat aux collectivités territoriales,

consacrée dans le nouveau statut général des fonctionnaires de l'Etat, manque de contenu précis (procédures et modalités concrètes non définies) ».

✓ *La déconcentration*

La mission de contrôle et d'accompagnement de l'Etat étant fondamentale pour la réussite du processus de décentralisation, il y a aujourd'hui urgence à entreprendre une réelle déconcentration et à renforcer les capacités des services de l'Etat. Ce processus, annoncé depuis le démarrage de la décentralisation, n'est toujours pas entamé et serait même « en panne » selon certains interlocuteurs.

✓ *Les limites communales et le découpage territorial*

Les limites des communes n'ont pas été fixées lors du découpage territorial, initialement dans le but d'éviter des conflits fonciers et en matière de ressources et avant qu'une réflexion ne soit menée à terme. Aujourd'hui ces questions demeurent en suspens, les limites des collectivités ne sont toujours pas connues et la dévolution du patrimoine n'est pas effectuée. Cette situation pose des problèmes aux communes, notamment en matière de gestion des ressources naturelles.

Par ailleurs, l'opération de réorganisation territoriale « a révélé de nombreuses difficultés et contestations[5] de la part de certains villages, groupes de villages ou de fractions, des élus et même des autorités coutumières. La plupart des contestataires mettent en cause leur rattachement à leurs communes d'origine et souvent le transfert du siège de la commune. (…) Une autre difficulté de la réorganisation territoriale tient aux conditions de création des collectivités de cercles et de régions. Contrairement au mécanisme qui a prévalu pour le découpage des communes, la démarche utilisée a consisté à ériger les cercles et les régions existants, circonscriptions administratives, en collectivités territoriales. A cet égard, on est en droit de s'interroger sur la pertinence du cadre territorial actuel des cercles et des régions ainsi que de leur nombre »[6].

La question des réclamations n'est pas réglée et les avis divergent, certains prônant la création d'une cinquantaine de nouvelles communes, d'autres pensant au contraire qu'il serait préférable de réduire le nombre de communes pour des raisons de viabilité.

La suppression de l'échelon cercle a également été évoquée comme une éventualité à prendre en compte par certains de nos interlocuteurs. Ne subsisteraient à terme que les échelons communal et régional (avec éventuellement un redécoupage des régions).

✓ *L'intercommunalité*

Le principe de l'intercommunalité, supposé pallier aux problèmes de viabilité des communes (les deux tiers ne seraient pas viables en raison de leur trop petite taille) et permettre une gestion commune des ressources naturelles, est posé, mais les modalités n'en sont pas définies.

---

5 On parle d'une cinquantaine de contestations, qui pourraient donner lieu à la création d'autant de nouvelles communes, alors que d'autres avis préconisent la suppression d'environ 300 communes pour des raisons de viabilité financière…

6 Etat des lieux et perspectives de la décentralisation (2004-2007), MATCL, décembre 2004

2.2. Principales actions et appuis

2.2.1. La politique de l'Etat Malien

Le Programme de Développement Institutionnel (PDI) adopté par le gouvernement en 2003 s'étend sur une période de 10 ans et vise à « renforcer le cadre institutionnel de la gouvernance dans une perspective de lutte contre la pauvreté et de développement durable à travers l'amélioration quantitative et qualitative de la capacité des administrations à concevoir, piloter et coordonner les politiques et actions de développement ainsi qu'à remplir leurs missions de service aux populations » (cf. cadre stratégique du PDI en annexe).

Le PDI repose sur un plan opérationnel de 3 ans, intégrant les recommandations de l'ensemble des parties prenantes (élus locaux, fonctionnaires, syndicats, usagers, société civile, secteur privé) consultées lors d'un processus national de validation. Ce plan, qui entend impulser un processus de modernisation en profondeur de l'administration publique, s'articule autour de six axes stratégiques :

- La réorganisation de l'Etat central ;
- L'amélioration des méthodes et procédures de gestion des affaires publiques ;
- Le renforcement de la déconcentration ;
- La consolidation de la décentralisation ;
- La valorisation et le renforcement des ressources humaines ;
- La communication et les relations avec les usagers.

Le PDI est complété et précisé par le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND), validé en février 2005 après une large consultation de l'ensemble des acteurs. Ce cadre politique définit les quatre priorités stratégiques du processus de décentralisation :

- Le développement des capacités des collectivités locales ;
- 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.

Le DCPND formule une stratégie pour 10 ans et est complété par un plan d'action opérationnel, le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales – Phase II – (2006-2010). Ce plan prévoit la poursuite du programme national d'appui à la décentralisation, mis en place en 1999 et qui repose sur deux dispositifs complémentaires : le dispositif d'appui technique au travers des 46 CCC et de la CCN et le dispositif d'appui financier au travers du FICT géré par l'ANICT.

Il prévoit également la mise en place de deux autres fonds autonomes et durables : le Fonds d'Appui Technique (FAT) et le Fonds de Garantie des Emprunts des Collectivités Territoriales (FOGECT).

La mise en place de ce deuxième fonds suppose que les collectivités locales pourront avoir recours à l'emprunt à court ou moyen terme, alors que la majorité d'entre elles ne sont pas viables du point de vue financier et/ou ne réussissent pas à mobiliser des ressources internes de façon satisfaisante. On peut s'interroger sur leur capacité à rembourser des emprunts.

2.2.2. L'appui de l'Union européenne

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) ;
- Assurer la continuation du dispositif d'encadrement technique des collectivités en matière de maîtrise d'ouvrage, de planification et de gestion communale ;
- 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'euros, dont un appui budgétaire sectoriel de 59 millions d'euros pour appuyer la mise en œuvre du PDI.

Le PARAD prévoit également des actions supplémentaires visant à renforcer les institutions chargées du pilotage, de la mise en œuvre et du suivi du programme. Il s'agit :

- D'un appui institutionnel à la réforme des administrations de l'Etat (3,5 M€) incluant :
  - (1) l'assistance technique long et court terme auprès du CDI et de l'Agence pour les Technologies de l'Information et de la Communication (AGETIC) ;
  - (2) des actions de communication ;
  - (3) le suivi évaluation et la mise en place/animation d'un panel des bailleurs en matière de réforme institutionnelle ;
  - (4) la formation des cadres du CDI et le renforcement en équipement.
- D'un appui institutionnel à la décentralisation (8 M€) réparti sur 5 composantes :
  - (1) l'assistance technique court et long terme (auprès des institutions de pilotage : ANICT, DNCT, CCN…) ;
  - (2) le renforcement des capacités des acteurs (études, échanges, formation, appui CCN, équipement, communication), ce volet pourra également prévoir des actions de renforcement des capacités des associations d'élus et du Haut Conseil des Collectivités Territoriales ;

- (3) la coopération décentralisée, via l'octroi de subventions à des projets tripartites entre collectivités (nord/sud/sud ou sud/nord/nord) sur la base d'un appel à proposition ;
- (4) la mise en place d'un dispositif de contrôle externe des investissements des collectivités territoriales appuyé par un organisme indépendant internationalement reconnu dans le domaine ;
- (5) le suivi-évaluation intégrant une consolidation de la base de données sur la décentralisation (la base OISE) et les activités de revue (revues annuelles, revues des finances locales…).

Cette composante « appui institutionnel » sera mise en œuvre selon les procédures du FED.

L'appui sectoriel sera décaissé annuellement en une tranche fixe et une tranche variable, en fonction de douze indicateurs de performance prédéfinis (cf. tableau de synthèse des indicateurs en annexe).

Les indicateurs de performance pour le programme sectoriel du PARAD

9 indicateurs pour le volet « décentralisation » mesureront :

- L'amélioration des services rendus par les collectivités (eau, santé, scolarisation, indicateurs figurant au CSLP) ;
- Le caractère participatif de la gestion locale ;
- L'accroissement des ressources des collectivités ;
- L'existence et la qualité de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de l'appui-conseil aux collectivités locales ;
- L'effort de déconcentration du gouvernement en appui à la décentralisation.

3 indicateurs relatifs au volet « réforme de l'Etat » mesureront :

- La déconcentration des services du Trésor ;
- La progression de l'informatisation de l'administration ;
- La réduction des délais de passation des marchés traités par la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP).

Il est à remarquer que le Commissariat au Développement Institutionnel (CDI), chargé de coordonner la mise en œuvre du PDI[7], sera également le coordonnateur du PARAD. Le CDI bénéficie de l'appui du PARAD (renforcement des cadres et équipement) et doit en même temps en assurer le suivi. Le volet décentralisation fera l'objet d'un suivi complémentaire de la DNCT et de l'ANICT.

---

7 Le CDI doit assurer l'impulsion et la cohérence collective de la réforme alors que les ministères seront responsables du processus de modernisation de leur administration propre (doc. PARAD).

2.3. Eléments de leçons à tirer

Les questions du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre et l'accompagnement du processus de décentralisation sont largement prises en compte à la fois dans les programmes de politique nationale et par l'Union européenne au travers de son prochain programme, le PARAD. L'essentiel de ce programme (59 M€) sera mis en œuvre sous forme d'appui budgétaire, ce qui constitue une expérience sans précédent dans le domaine de l'appui à la décentralisation au Mali. Il sera intéressant de voir quels sont les résultats du PARAD au niveau local, l'un des risques évoqués par certains de nos interlocuteurs étant que ce dispositif de financement ne renforce la centralisation des moyens et des ressources, dans un contexte de concentration des hommes et des activités dans la capitale et connaissant les résistances de l'administration centrale vis-à-vis de la déconcentration et de la décentralisation. Le suivi des résultats au niveau des collectivités locales pourrait être utilement assuré par des bailleurs de fonds bilatéraux, ce qui pourrait constituer un élément à prendre en compte dans le cadre d'une intervention de la Coopération belge.

On remarque que le PARAD prévoit d'intégrer la coopération décentralisée sur la base de conventions tripartites entre collectivités du Nord et du Sud. Les appels à proposition qui seront lancés dans le cadre du programme offriront des opportunités de cofinancement intéressantes, notamment pour des collectivités belges qui pourraient être intéressées par la création d'un partenariat avec une ou plusieurs collectivités maliennes.

Durant la première phase de la réforme, les préoccupations ont essentiellement porté sur la mise en place du dispositif institutionnel et d'appui technique et financier. En revanche, les questions liées à l'implication de la population n'ont pas été traitées sous l'angle de leur réelle appropriation du processus de décentralisation. Les relations entre les élus et les citoyens sont abordées en termes de procédures à respecter, mais portent peu sur l'effectivité et la qualité de la participation de la population et sur 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 réduction de la pauvreté.

Hormis certains projets qui ont fait porter leurs efforts sur l'ensemble des acteurs locaux, les programmes de formation sur la décentralisation ont essentiellement ciblé les élus. Les services techniques déconcentrés, comme les acteurs de la société civile, ont aujourd'hui besoin de mieux connaître leurs rôles respectifs dans le dispositif de décentralisation et il semble nécessaire de davantage faire porter les efforts sur les questions de formation de ces publics.

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. On constate en effet que l'Etat tarde à lever les freins à la poursuite du processus de décentralisation, qu'il s'agisse des transferts de ressources financières et humaines, du transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, de la déconcentration, de l'intercommunalité, de l'articulation entre politiques sectorielles et décentralisation, du statut des élus, etc.

N'oublions pas toutefois que la décentralisation est un processus relativement jeune au Mali puisque, si l'on exclut les 19 premières communes, les élus locaux des 682 communes, 49 cercles et 8 régions n'ont été installés qu'en 1999. Il s'agit d'une réforme majeure, qui

concerne de multiples aspects de la société malienne et dont la mise en œuvre complète nécessitera certainement encore plusieurs années.

Après le rôle de l'Etat, le deuxième point important quant à la mise en œuvre de la décentralisation concerne les ressources humaines et financières des collectivités territoriales.

3. Les ressources humaines et financières des collectivités territoriales

3.1. Situation, acquis et difficultés

✓ Le *dispositif d'appui financier*

Le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales, géré par l'ANICT, est un outil financier très important pour les collectivités. Les subventions du FICT ont représenté 68% du montant des investissements réalisés au sein des collectivités territoriales au cours du premier exercice triennal, y compris apports des collectivités, de leurs populations et des programmes finançant les investissements hors FICT avec ou sans maîtrise d'ouvrage communale[8]. Les apports du FICT 1 ont été de 25,4 milliards de francs CFA, dont 23,7 milliards consacrés aux communes, 1 milliard aux cercles et 0,5 milliard aux régions.

L'ANICT et le FICT

L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) a été créée par la loi 00-042 du 7 juillet 2000. L'ANICT est un Etablissement Public National à caractère Administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a pour mission de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et de garantir certains prêts contractés par celles-ci.

Les objectifs assignés par l'ANICT sont :

- Assurer une répartition équitable des financements nationaux et extérieurs, qui lui sont confiés et qui sont destinés à l'investissement des CT, sous leur maîtrise d'ouvrage, conformément aux orientations sectorielles et d'aménagement du territoire définies par le gouvernement ;

- Gérer les droits de tirage des collectivités bénéficiaires, conformément aux critères de répartition définis par l'Etat ;

- Appuyer les CT pour le renforcement de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage et de financement des équipements de structure nécessaires à leur fonctionnement et des équipements de services attendus par les populations ;

- Contrôler l'utilisation des subventions versées par l'Agence aux collectivités territoriales.

[8] Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali, I&D, avril 2004

L'ANICT est organisée autour :

- D'un conseil d'administration, qui fixe les orientations, les règles de fonctionnement de l'ANICT et du fonds FICT ainsi que les enveloppes régionales et les DDT ;

- D'une direction générale, mettant en œuvre la politique définie par le CA et assurant une gestion des comptes centraux et régionaux ;

- De 8 antennes régionales, composées chacune d'un chef d'antenne et de deux contrôleurs, chargées de la mise en œuvre des financements au niveau régional conformément au manuel de procédures et aux décisions du CRO. Les antennes ont pour rôle principal d'instruire les demandes de financement venant des CT et de les soumettre à l'approbation des CRO financiers, de préparer et de signer les conventions de financement et de transmettre les informations nécessaires à la DG de l'ANICT pour le déblocage des subventions. L'antenne doit s'assurer à travers ces contrôleurs de l'effectivité de la réalisation des ouvrages.

- 8 Comités Régionaux d'Orientation (CRO financier) dont le rôle principal est de statuer sur les demandes de financement en provenance des CT et instruites par l'antenne régionale de l'ANICT. Les CRO financiers sont composés du gouverneur qui en est le président, des présidents des cercles, du président de l'Assemblée régionale, du Trésorier payeur régional, du représentant des ONG et du chef d'antenne de l'ANICT.

Les droits de tirage du FICT (DDT)

Les financements disponibles permettent au Conseil d'administration de l'ANICT de définir les enveloppes affectées à chaque région puis à chaque cercle et commune en fonction de 3 critères pour le premier exercice (2000-2003) et de 4 critères pour l'exercice de 2004.

Un des principes forts est que l'enveloppe affectée est triennale. La CT peut dont l'utiliser à sa convenance au cours de cet exercice triennal, d'où le vocable Droit De Tirage. La CT peut mobiliser en une fois pour une seule action sont DDT ou l'utiliser pour financer plusieurs actions.

Les critères suivants sont utilisés pour calculer le DDT de chaque CT :

- Indice population,

- Indice éloignement,

- Indice équipement.

Source : Evaluation du PADC, I&D, janvier 2005

✓ *Les transferts de ressources*

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 patent de ressources à la fois financières et humaines dans les collectivités décentralisées. Il est prévu que les ressources financières des secteurs eau, éducation et hydraulique soient transférées en 2007, sans que les modalités en soient encore définies (cf. chapitre 2 sur le rôle de l'Etat et les difficultés de mesurer les montants et d'estimer les conditions dans lesquelles pourraient s'effectuer ces transferts). Les modalités de transfert des ressources humaines ne sont pas non plus déterminées.

✓ *La mobilisation des ressources*

La mobilisation des ressources financières des collectivités territoriales apparaît être l'un des points faibles du processus de décentralisation car, comme le relève l'Union européenne dans son document de PARAD, « sans autonomie financière, il ne peut y avoir d'autonomie de gestion et d'exercice effectif des compétences transférées ». Il y est également noté que « après quatre exercices budgétaires et comptables de la décentralisation, les finances publiques maliennes se caractérisent aujourd'hui par un faible niveau de recouvrement exacerbé par l'incivisme fiscal, une crise de trésorerie chronique, un fonctionnement imparfait de la chaîne fiscale en raison de l'absence de règles claires définissant les procédures à appliquer et les rôles et responsabilités de chacun, la faible capacité administrative des services financiers de l'Etat (Trésor et impôts) ».

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, basées sur le recensement de 1996 augmentées de 3% par an.

Enfin, la question de la mobilisation des ressources internes des collectivités locales se pose avec d'autant plus d'acuité que, selon les informations données par certains de nos interlocuteurs, la décentralisation serait actuellement financée à 90% par les partenaires extérieurs. Or la mobilisation des ressources est envisagée essentiellement sous l'angle du recouvrement des taxes et des impôts, ce qui 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 l'idée, beaucoup évoquée mais peu mise en pratique, de la création de richesses par la dynamisation des économies locales.

L'état des lieux de la mobilisation des ressources financières propres

Malgré l'existence d'une multitude de ressources (potentielles), le niveau moyen de mobilisation de celles-ci par les collectivités territoriales demeure très bas, à telle enseigne que la presque totalité des collectivités souffrent d'une crise de trésorerie permanente.

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

- Les ressources liées à l'activité (patentes et licences) et même les redevances ont un taux de mobilisation acceptable sur l'ensemble du territoire. Cependant, les communes urbaines en bénéficient plus que les communes rurales en raison de la faiblesse du tissu économique dans ces dernières ;
- Les ressources liées à la personne : constituées de la TDRL, les taxes sur les armes à feu et le bétail, qui bénéficient plus aux communes rurales, sont néanmoins timidement recouvrées ;
- L'uniformité des principales sources de revenus traduit une faiblesse de la prise en compte du potentiel fiscal en milieu urbain et rural.

(…)

Les causes de la faiblesse des ressources financières et de l'insuffisante mobilisation de celles-ci tiennent à plusieurs facteurs dont :

- La faible couverture géographique des structures de l'assiette et du recouvrement ;
- L'inadaptation du système d'impôts et taxes locaux aux besoins de financement des collectivités locales ;
- La mauvaise qualité de la gouvernance dans les collectivités ;
- La mobilité des agents des collectivités territoriales, notamment les secrétaires généraux et les régisseurs.

Source : Etat des lieux et perspectives de la décentralisation (2004-2007), MATCL, décembre 2004

✓ *L'impact de l'origine des financements sur la planification locale*

Le FICT géré par l'ANICT représente un instrument financier d'importance pour les collectivités locales. Sur les trois premières années, il a permis en moyenne la réalisation de 3,6 dossiers d'investissements dans les trois niveaux de collectivités. D'après les évaluateurs du dispositif d'appui aux collectivités locales du Mali[9], « les investissements d'édilité, de santé, d'éducation et d'hydraulique représentent à eux seuls 78% du montant des conventions signées et 77% du nombre d'actions mises en œuvre (…). Progressivement on enregistre des demandes portant sur d'autres catégories d'investissements mais cette évolution reste encore timide, les collectivités territoriales privilégiant les actions visibles et aisées à réaliser. Les investissements éligibles aiguillent les CT vers certaines catégories d'ouvrages ce qui explique le peu d'actions portant sur l'environnement, la GRN ou encore l'économie, pourtant susceptibles d'améliorer les conditions de vie et également proches des préoccupations des populations ».

Les domaines et critères d'attribution des financements de l'ANICT et des autres partenaires comme les programmes d'appui à la décentralisation ou 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. On est donc davantage dans une logique de captation des financements que de planification stratégique du développement local.

Les insuffisances des Plans de Développement Economique, Social et Culturel (PDSEC)

Si 94% des communes et des cercles disposent aujourd'hui d'un plan triennal de développement, ce processus souffre de quelques insuffisances portant sur le contenu des plans, les mécanismes d'arbitrage et l'articulation entre les PDSEC et les autres instruments de planification disponibles :

- Les PDSEC souffrent d'un manque de réalisme et constituent la plupart du temps des listes d'investissement irréalisables sur 3 ans. La base initiale de planification s'en trouve faussée parce que la prévision de dépenses est sans rapport avec les ressources mobilisables ;

[9] Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités locales du Mali, Institutions et Développement, avril 2004

- Les PDSEC sont souvent polarisés sur les seuls investissements physiques. Peu d'accent est mis sur les réponses locales aux grandes problématiques : mobilisation des recettes fiscales ; gestion du système de redevances pour les services de proximité ; mesures à prendre pour assurer l'entretien des infrastructures et équipements de proximité ; organisation de l'écoulement de la production locale ; prévention et gestion des conflits, etc. ;
- Il se pose un problème d'intégration des différents niveaux de planification : Aucun mécanisme précis ne relie encore aujourd'hui les planifications et les arbitrages réalisés respectivement aux niveaux communal, local, régional et national. Les PDSEC des communes, cercles et régions ne font pas l'objet d'une procédure itérative de consultation entre les différents échelons de collectivités. De même, aucune mise en cohérence systématique entre les PDSEC des collectivités et les plans sectoriels (par exemple les plans de développement sanitaire et social des cercles préparés dans le cadre du PRODESS) n'est réalisée.

Source : Etat des lieux et perspectives de la décentralisation (2004-2007), MATCL, décembre 2004

✓ *Le financement du développement régional*

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 marges pour le financement du développement régional.

Cette question du financement des régions se pose également clairement à la lecture de la clé de répartition des impôts et taxes entre les trois niveaux de collectivités, la plus grande part des taxes et impôts revenant à la commune, alors que les investissements relevant de la région sont les plus importants en taille et donc en coût.

Les compétences spécifiques des trois niveaux de collectivités territoriales

Au niveau de la Commune :

- Etat civil
- l'enseignement préscolaire et l'alphabétisation
- le premier cycle de l'enseignement fondamental
- les dispensaires, maternités, hygiène publique, l'assainissement et les CSCOM
- les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal
- le transport public et les plans de circulation
- l'hydraulique rurale ou urbaine
- les foires et les marchés
- le sport, les arts et la culture

Au niveau du Cercle :

- le second cycle de l'enseignement fondamental
- les centres de santé
- les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine du cercle
- l'hydraulique rurale

Au niveau de la région :

- l'enseignement secondaire, général, technique et professionnel, l'éducation spécialisée
- les hôpitaux régionaux, la solidarité en direction des populations vulnérables
- les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine régional
- le tourisme
- l'énergie

Clé de répartition des produits des impôts et taxes entre les trois niveaux de collectivités :

- **La Commune :**

➢ 60 % du montant des contributions des patentes et licences ;
➢ 80 % du montant de la taxe de développement régional et local. Les taux de ladite taxe sont fixés aux paragraphes 1 à 7 de l'Article 294 du Code Général des Impôts ;
➢ 80 % du montant de la taxe sur le bétail et sur les armes à feu
➢ 100 % du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la commune et des démembrements ;
➢ 60 % de la taxe sur les cycles à moteur :
➢ 100 % de la taxe sur les bicyclettes : 1.000 francs par an
➢ 80 % des droits et taxes perçus lors de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales prévues aux articles 103 et 106 de l'ordonnance N° 99-32/P-RM du 19 août 1999 portant Code Minier.
➢ 50 % des taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

- **Le Cercle:**

➢ 25 % du montant des contributions des patentes et licences ;
➢ 15 % de la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL) ;
➢ Le taux de la dite taxe est fixé aux paragraphes 1 à 7 de l'article 294 du Code Général des Impôts.
➢ 15 % du montant de la taxe sur le bétail et sur les armes à feu ;
➢ 100 % du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget du cercle et des démembrements ;
➢ 25 % de la taxe sur les cycles à moteur :
➢ 15 % des droits et taxes perçus lors de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales prévues aux articles 103 et 106 de l'ordonnance N° 99-32/P-RM du 19 août 1999 portant Code Minier.
➢ 25 % des taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

- **La Région**

➢ 15 % du montant de contributions des patentes et licences ;
➢ 5 % de la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL)
➢ Le taux de la dite taxe est fixé aux paragraphes 1 à 7 de l'article 294 du Code Général des Impôts.
➢ 5 % du montant intégral de la taxe sur le bétail et sur les armes à feu.
➢ 100 % du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget des régions et des démembrements ;
➢ 15 % de la taxe sur les cycles à moteur :
➢ 5 % des droits et taxes perçus lors de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales prévues aux articles 103 et 106 de l'ordonnance N° 99-32/P-RM du 19 août 1999 portant Code Minier.
➢ 25 % des taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

✓ *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[10].

✓ *Les capacités des acteurs*

La faiblesse des capacités des acteurs (collectivités territoriales, 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 concernés, les élus ayant davantage bénéficié des formations organisées dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, créant ainsi un certain déséquilibre entre élus et agents de l'Etat au niveau local.

L'Union européenne, dans son document de PARAD, constate que « la faible productivité de l'administration malienne s'explique en grande partie par l'absence d'une politique cohérente de développement des ressources humaines. L'Etat ne pourra atteindre un haut degré de performance sans le renforcement des capacités des personnels aux niveaux central, déconcentré et décentralisé ».

Dès le démarrage de la décentralisation, l'Etat a développé une stratégie de formation déconcentrée. « Des programmes de formation ont été conçus et réalisés, souvent de façon disparate, sur tout le territoire. De même de nombreux documents et supports pédagogiques ont été élaborés, des formateurs venus d'horizons divers et de niveaux variés ont exécuté lesdites formations. Cela a contribué largement à assurer une fonctionnalité effective des collectivités territoriales (élaboration des PDSEC, budgets…). En dépit des efforts énormes consentis dans le domaine du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation, force est de constater que les résultats escomptés sont restés en deçà des attentes »[11].

La question de la formation des élus est également à rapprocher de celle de leur niveau d'éducation, beaucoup d'entre eux étant analphabètes et/ou ne parlant ni n'écrivant le français. Ces données sont peu prises en compte par les outils de formation qui apparaissent donc mal adaptés à ce type de public. En effet il n'y a pas de conditions de niveau d'études à remplir au Mali pour l'accès à un poste électif, à la différence d'autres pays, ce qui permet une bonne représentation locale de la fonction élective[12].

---

10 Ces chiffres n'ont pas pu être vérifiés et il convient davantage de les prendre comme ordre de grandeur que dans l'absolu.

11 Etat des lieux et perspectives de la décentralisation (2004-2007), MATCL, décembre 2004

12 On s'aperçoit dans d'autres pays où l'éligibilité est liée au niveau scolaire que, dans les zones à forte proportion d'analphabètes, les élus viennent souvent d'ailleurs ou sont des notables et/ou des intellectuels.

✓ *La fonction publique territoriale et la formation des élus et des personnels*

Bien que les textes soient élaborés, il n'existe toujours pas de fonction publique territoriale, les concours n'ayant pas été encore organisés. Il n'existe pas non plus de centre de formation des élus et des personnels. A ce sujet, les avis sont partagés entre la création d'une Ecole Nationale d'Administration (donc ouverte aux étudiants de l'enseignement supérieur) et la création d'un centre de formation et de perfectionnement des élus et des agents de l'Etat (donc ouvert à des publics plus larges), d'où un enlisement du projet qui ne permet pas pour l'instant d'envisager que cette question soit résolue à brève échéance.

Par ailleurs, les salaires des agents des collectivités locales sont trop faibles pour permettre aux maires de retenir durablement leurs secrétaires généraux. Ceux-ci sont rapidement attirés par la capitale et/ou des salaires plus attractifs après une courte expérience en collectivité locale.

3.2. Principales actions et appuis

Le PARAD, en soutien au PDI, 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 collectivités territoriales. Le volet décentralisation devra permettre aux collectivités territoriales de disposer des ressources humaines et financières nécessaires pour « tenir leur rôle de promotion du développement économique et de moteur de la démocratie ».

Une attention particulière sera donnée à la problématique de la mobilisation des ressources par les collectivités territoriales (fiscalité locale, développement des services marchands et des activités génératrices de revenus…).

« Les indicateurs de performance (décentralisation et réforme de l'Etat) ainsi que le volet « appui institutionnel » du PARAD ont été définis en cohérence avec le Plan d'action pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques (PAGMFP) et de manière à placer la question de la mobilisation des ressources au cœur du programme ».

Les autres programmes de l'Union européenne

Le Programme Pluriannuel d'Appui Budgétaire mobilise sur 3 ans (2003-2007) un appui budgétaire de 127,42 M€ en plusieurs tranches assorti d'un appui institutionnel de 5,5 M€. Il vise à soutenir le gouvernement malien avec un accent mis sur le suivi des secteurs sociaux (santé, éducation) et l'entretien routier.

Le programme ADERE (Appui au développement des régions du Nord), appui spécifique aux 3 régions du Nord (6 M€), entend impulser une dynamique de développement territorial via le renforcement des capacités des acteurs institutionnels (centraux, déconcentrés et décentralisés), des communes de base et du secteur privé. Par ailleurs, pour compléter ADERE, programme d'appui institutionnel, des fonds spécifiques seront affectés, via le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT), aux investissements des 3 régions du Nord (4 M€) et au financement des initiatives communautaires en partenariat avec les communes (4 M€) des mêmes régions. La détermination du montant de l'appui budgétaire contenu dans le PARAD (59 M€) a pris en compte ces aspects spécifiques.

Le programme PACTEA (Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales pour l'Eau Potable et d'Assainissement), 20,2 M€, vise l'amélioration durable de l'approvisionnement en eau potable pour les populations des centres semi-urbains (2 000 à 10 000 habitants) des régions de Kayes, Ségou et Mopti. Le programme s'inscrit dans le cadre du transfert des compétences aux collectivités territoriales.

Le programme ARIANE (Appui et Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques), 7 M€, a pour objectif de renforcer les capacités des acteurs non étatiques afin de leur permettre une implication effective dans la définition des politiques publiques et de soutenir leurs efforts en matière de lutte contre la pauvreté.

Plusieurs bailleurs ont manifesté leur engagement pour accompagner la mise en œuvre du PDI (France, Pays-Bas, Canada, BAD, PNUD). Le Canada se propose d'appuyer le PDI à hauteur de 11 M€ selon des modalités similaires à celles choisies par la Commission européenne : Appui budgétaire assorti d'un appui institutionnel (changement organisationnel, animation/concertation, dimension genre).

Les nombreux partenariats de coopération décentralisée (plus d'une centaine sur l'ensemble du pays), dans leur grande majorité établis entre collectivités françaises et maliennes, contribuent également au financement d'actions de développement et au renforcement des capacités 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 fournir les moyens du dialogue avec le niveau national.

Le FENU a mis en place dès 2000 deux Programmes d'Appui aux Communes Rurales, l'un en région de Tombouctou, l'autre, que nous avons visité, en région de Mopti. Une deuxième phase regroupant les deux programmes devrait démarrer en 2006 avec un co-financement du Fonds Belge de Survie. Le PACR-M a mis en place deux outils innovants d'appui aux collectivités territoriales : le Système d'Analyse Financière et Institutionnel des Collectivités (SAFIC) et le Fonds d'Appui à la Gouvernance Environnementale Locale (FAGEL).

Le SAFIC : Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités

L'outil SAFIC est une démarche de diagnostic pour mieux comprendre la gestion et le financement d'une collectivité. Il s'articule autour de 3 audits : Audit organisationnel de la commune (AOC), l'audit financier (AFC) et l'audit de l'économie (AEL).

L'audit organisationnel vise à identifier les problèmes de gestion communale et à favoriser le dialogue permanent entre les élus et les citoyens dans la prise de décisions légitimes et le règlement des problèmes de la commune. S'apparentant à l'outil d'autoévaluation des PDSEC, cet audit explore le fonctionnement du conseil communal, la participation des citoyens dans les prises de décision et la gestion des services de la commune.

L'audit financier vise à présenter la situation financière de la collectivité afin d'identifier les problèmes existants et les mesures de redressement qui s'imposent.

Ces deux outils devraient conduire à une proposition de plan d'action de redressement financier et institutionnel de la commune (PARFIC).

Quant au dernier audit (AEL), il consiste à mieux connaître la force de l'économie locale en termes de production et de marché, à mesurer l'engagement réel des acteurs locaux à faire la promotion de l'économie locale. Cette analyse devrait déboucher sur une proposition de plan d'actions économiques génératrices de ressources fiscales.

Le FAGEL : Fonds d'Appui à la Gouvernance Environnementale Locale

Complémentaire du FICT de l'ANICT, le FAGEL est destiné à financer des initiatives de gestion de ressources naturelles productives. Contrairement au FICT, le FAGEL est géré par le PACR-M selon un code de financement conforme à la loi n° 96-061 portant sur les principes fondamentaux de la comptabilité publique. Les fonds passent par le Trésor Public et les paiements se font par mandat émis par les maires et appuyés des avis de crédits et des pièces justificatives. Ces mandats sont transmis aux comptables assignataires de la dépense, soit le Trésorier payeur général et/ou les receveurs-percepteurs [NDLR : Ces financements seront mis en œuvre au travers de l'ANICT dans la deuxième phase du programme].

Les micro-projets concernent des actions dont les objectifs poursuivis touchent aux mesures de luttes anti-érosives, de fixation des sols dunaires par des plantations d'essences, de construction de digues, d'ouvrages de retenue et de maîtrise des eaux, d'aménagement de bassins versants, d'aménagement de pâturages et de matérialisation de parcours d'animaux, de régénération de pâturages naturels, d'aménagement de forêts, d'actions de mise en défens des pêcheries, de gestion des terroirs villageois ou d'aménagement du territoire et de préservation de la biodiversité.

Source : PACR-M / Rapport final d'évaluation à mi-parcours / mai 2004

Le rapport d'évaluation à mi-parcours du PACR-M reconnaît qu'il manque de recul pour analyser les résultats de ces outils, seule la commune de Fakala ayant terminé à ce moment la restitution des audits organisationnels et financiers, sans entrer toutefois dans l'élaboration du plan de redressement. Il est cependant intéressant de lire les constats du rapport d'évaluation à propos du SAFIC : "Aux dires des CCC et des élus communaux impliqués, le SAFIC est un bon outil de convergence et de transparence qui favorise le dialogue entre les élus et les citoyens, les élus et les représentants de la tutelle administrative et les services déconcentrés du Trésor et des Impôts. Il permet une mise en commun objective des préoccupations des collectivités sur leur avenir financier. L'instauration d'un bon dialogue entre élus et citoyens ont élevé le niveau de mobilisation des ressources dans certaines communes (ex. Bankass et Bandiagara entre 2003-2003)".

Quant à l'outil FAGEL, le rapport d'évaluation constate qu'il « est venu créer des conditions favorables pour une bonne gouvernance environnementale au niveau communal en permettant d'identifier et de faciliter le financement de micro-projets à composante de valorisation, sécurisation, réhabilitation des ressources naturelles avec un volet non négligeable d'atténuation des conflits présents entre utilisateurs de l'espace agricole et pastoral. (…) Cette initiative a déjà semé l'intérêt au niveau de l'ANICT qui module à la baisse la contribution des communes dans les investissements qui visent des actions environnementales et de gestion des ressources naturelles. La contribution des communes a été établie à 5% et pourrait permettre de faire augmenter les initiatives communales dans ce sens ».

3.3. Eléments de leçons à tirer

Sans remettre en cause la légitimité du principe de l'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 le pouvoir et par conséquent les moyens. L'argent arrivera-t-il bien au niveau local, et sans trop de déperdition ?

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'ANICT. 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 leur capacités propres de maîtrise d'ouvrage, comme la Coopération suisse l'a démontré au travers de ses actions en faveur de la région de Sikasso. Il s'agit là d'un élément important à prendre en compte dans le cadre de la stratégie d'intervention de la Coopération belge.

Les interventions directes auprès des collectivités locales présentent l'avantage de nourrir la réflexion au niveau national. Ainsi L'ANICT s'est-elle inspirée de l'expérience du PACR à Tombouctou pour introduire un critère de mobilisation des ressources internes des collectivités (la TDRL) dans l'octroi de ses financements et celle du PACR à Mopti a également permis de faire évoluer à la baisse le niveau de contribution des communes pour les actions environnementales.

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 fonctionnaires préférant travailler dans la capitale plutôt que dans les régions.

Les formations telles qu'elles ont été mises en œuvre durant la première phase de la décentralisation apparaissent trop formelles. Si certains projets ont élaboré leurs propres programmes de formation, la plupart d'entre eux ont été réalisés suivant les modules de base élaborés par les services de la MDRI et de la DNCT dans le cadre du lancement de la décentralisation et étaient fondées sur la nécessité de diffuser rapidement les connaissances de base pour la mise en place de la décentralisation. La mesure coût/efficacité n'a pas été réalisée et l'impact de ces formations s'avère inégal sur l'ensemble des régions. 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 paraît à cette étape nécessaire et pourrait constituer l'une des activités de la Coopération belge.

Après le rôle de l'Etat et la question des ressources des collectivités locales, le problème de l'articulation entre les approches sectorielles et la décentralisation et l'un des points les plus importants de la réforme.

4. Articulation entre approches sectorielles et collectivités territoriales

4.1. Situation, acquis et difficultés

✓ *Les programmes sectoriels*

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 les programmes sectoriels (PRODEC, PRODESS et PRODEJ) 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.

✓ *Des incohérences au niveau de la loi*

Certains textes de politiques sectorielles ne sont pas conformes à ceux de la décentralisation, comme dans le cas la loi n° 02-049 du 22 juillet 2002 portant loi d'orientation sur la santé avec le décret n° 02-314/P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails d'exercice des compétences transférées en matière de santé.

✓ *La gestion des financements*

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'éducation. Les élus sont donc responsables de personnels qu'ils ne peuvent gérer ni contrôler.

✓ *Un positionnement ambigu de l'Etat…*

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. L'Etat continue ainsi à gérer les programmes sectoriels dans des domaines où les compétences ont été transférées aux collectivités territoriales, tout en affirmant que le processus de décentralisation est « irréversible ». Il y a là une contradiction certaine.

On relève par ailleurs 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.

- ✓ … *et des partenaires techniques et financiers*

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.

4.2. Principales actions et appuis

La Coopération suisse a versé directement à l'Assemblée régionale de Sikasso des fonds destinés à 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 aider à une clarification de la question.

4.3. Eléments 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. La question se pose pour la Coopération belge qui participe au financement de la deuxième phase du PRODEC (PISE II).

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 des conditions normales par les collectivités territoriales.

Si l'on s'en réfère aux objectifs fondamentaux de la réforme de décentralisation, l'approfondissement de la démocratie et la promotion du développement local et régional, le rôle des citoyens est au cœur du processus.

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

5.1. Situation, acquis et difficultés

✓ *Une culture du consensus*

La décentralisation a démarré sur la base d'une large consultation de toutes les couches de la population pour leur permettre de déterminer leur commune de rattachement. C'est ce processus qui a donné lieu au découpage communal. Plus largement le Mali bénéficie d'une tradition et d'un savoir-faire en matière de consultation, la recherche du consensus étant un élément important de la culture malienne. Le PDI et le DCPND ont ainsi été élaborés après consultation de l'ensemble des parties prenantes : élus locaux, fonctionnaires, syndicats, usagers, société civile, secteur privé.

✓ *Un cadre réglementaire précis…*

La loi prévoit assez précisément les modalités et procédures d'information et de consultation de la population dans le cadre de la décentralisation (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, consultations lors de l'élaboration des PDESC…). Mais au-delà des obligations légales, la mise en œuvre et la qualité de la participation des populations sont laissées aux communes. On pressent qu'il existe des disparités très grandes entre les collectivités territoriales, certaines faisant un réel effort d'information et d'implication des populations (en particulier celles qui sont appuyées par des programmes comme le PACR-M), d'autres travaillant de façon plus mécanique, sans tenir compte des dynamiques locales.

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

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.

✓ *… mais peu de contrôle*

Les modes de contrôle de l'effectivité des mécanismes de consultation de la population mis en œuvre par les élus apparaissent trop faibles pour jouer pleinement leur rôle. En effet, les services déconcentrés de l'Etat, chargés de veiller au respect des procédures, manquent de capacités. Quant à la société civile, elle semble trop peu informée de ses droits et devoirs pour être à même de jouer efficacement un rôle de contre-pouvoir.

✓ *Les femmes et les groupes minoritaires*

Si les procédures en matière 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 vulnérables ou marginalisés, qui semblent peu pris en compte. La progression du nombre de femmes élues entre les deux mandats est faible (10 %) et concerne essentiellement les conseillères municipales, qui représentent 16 % des 10 540 élus au suffrage universel direct. La progression du nombre de femmes maires, présidentes de conseil de cercle ou de région n'est pas significative et leur nombre absolu reste très faible (8 maires sur 703, 2 présidentes de conseil de cercle sur 49 et aucune présidente d'assemblée régionale). Il apparaît clairement que les femmes sont les grandes oubliées du processus de décentralisation et que les modalités de leur participation à la vie locale et communale restent à définir.

La participation des femmes dans la zone du PACR-M

La participation des femmes lors des rencontres sur la planification du développement commence à prendre forme (23% des participants recensés en moyenne). Il faut comprendre ce taux de mobilisation, qui peut paraître faible, dans un contexte où la position sociale des femmes est encore profondément marquée par des valeurs culturelles et religieuses. Son implication dans les affaires communales n'est pas toujours considérée d'un bon œil et de fait les femmes élues ne représentent que 3,6% des effectifs communaux de la région avec une seule femme maire. Reste à souhaiter une amélioration constante.

✓ *Les autorités coutumières*

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 décentralisé, semblent s'articuler sans difficulté majeure.

Les relations avec les chefferies traditionnelles : Ce que dit la loi

Dans l'exercice de ses fonctions, le maire est assisté par les chefs de quartier, de village et/ou de fraction. Sous l'autorité du maire, ils veillent à l'application des lois, des règlements et décisions des autorités communales.

Ils participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement concernant leurs communautés.

Ils interviennent dans le recouvrement des impôts et taxes et dans les opérations de recensement en appui au receveur et au maire.

Ils ont pouvoir de conciliation en matière civile et commerciale suivant les règles coutumières.

A la demande du maire, ils mobilisent les populations pour des actions d'intérêt général et peuvent se faire confier à tout moment des tâches par lui. Les conseillers de village, de quartier et de fraction peuvent faire des recommandations au maire sur toutes les mesures dont ils jugent utile la mise en œuvre. Ils sont automatiquement consultés dans les domaines suivants :

- Voirie, collecteurs, drainage et égouts ;
- Transport public, occupations privatives du domaine public, cadastre ;
- Organisation des activités pastorales, sylvicoles, de pêche ou chasse.

5.2. Principales actions et appuis

Le PARAD prévoit un indicateur de résultat mesurant la qualité de la gouvernance locale (niveau de participation, régularité et transparence de la gestion des collectivités) à partir du degré d'observance de trois règles, évalué sur la base de pourcentages :

- Chaque organe délibérant tient effectivement le nombre de sessions ordinaires prévues par la loi et en respecte la fréquence (pourcentage de sessions ordinaires tenues par les conseils communaux) ;

- Les procès-verbaux de séances sont élaborés et transmis à la tutelle (pourcentage de PV élaborés et transmis à la tutelle pendant l'année) ;

- Chaque collectivité produit le compte administratif de l'exercice écoulé avant la fine de l'exercice suivant (pourcentage de comptes administratifs produits par les communes).

Ces indicateurs ne prennent cependant pas en compte l'effectivité et la qualité de la participation citoyenne et supposent un certain niveau de connaissance du processus de décentralisation ainsi qu'une bonne maîtrise du français. Ils n'abordent pas la problématique de l'implication des autorités coutumières, des femmes et des groupes défavorisés.

Deux programmes de l'Union européenne, ARIANE et ADERE, prévoient de renforcer les capacités des acteurs non étatiques et des communautés.

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 enfin 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 PACR-M comporte un volet visant à introduire et à rendre opérationnels des mécanismes et procédures transparents et participatifs de planification et de programmation du développement local. Les actions mises en œuvres semblent donner de donner de bons résultats en termes notamment :

- « d'acquisition du sens des responsabilités des acteurs en présence et l'importance du rôle de maître d'ouvrage du développement local que doit assumer la commune ;
- de développement de l'éducation civique et de l'action citoyenne par l'établissement de liens étroits et constructifs entre les représentants de la société civile, les autorités coutumières et les élus ;
- d'établissement d'un cadre décisionnel pour l'élaboration des programmes de développement en favorisant l'éclosion d'un milieu d'apprentissage et de collaboration mutuels » (Evaluation PACR-M).

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.

5.3. Eléments 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.

Elle est pourtant d'importance, si l'on admet communément que les principaux rôles et responsabilités des organisations de la société civile dans la gouvernance portent entre autres sur :

- La constitution de contre-pouvoirs en vue de renforcer la démocratie et de limiter les abus du pouvoir ;
- Le plaidoyer et le lobbying sur des thématiques spécifiques ;
- L'appui à la mobilisation des ressources ;
- Le développement des communautés en vue de réduire la pauvreté.

La question est abordée à la fois par l'Etat malien et par les bailleurs de fonds sous l'angle de la consultation et non de la participation et 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, particulièrement à cette étape de son évolution. L'architecture institutionnelle étant 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 les citoyens ne se sentaient pas partie prenante du processus.

La place des femmes dans la décentralisation et leur rôle dans la vie des collectivités locales restent à définir et leur participation demeure à construire. Il nous semble y avoir là un défi majeur à relever pour la poursuite du processus, auquel les bailleurs de fonds devraient s'attacher davantage, et une piste d'intervention pour la Coopération belge.

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.

La question de la participation des populations au processus de décentralisation et à la gouvernance locale est très liée à celle de la transparence dans la gestion des collectivités.

6. La transparence dans la gestion des collectivités

6.1. Situation, acquis et difficultés

Les questions de transparence sont intimement liées aux capacités des citoyens à exercer un rôle de contrôle sur l'activité des élus. Elles sont donc indissociables des questions de renforcement des capacités de la société civile et de participation effective des populations.

- ✓ *Le cadre législatif*

Comme évoqué au chapitre précédent 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.

Les services déconcentrés de l'Etat, chargés d'assurer la tutelle des collectivités territoriales, doivent également jouer un rôle de garant de la transparence de la gestion des collectivités.

- ✓ *Le contrôle de la transparence*

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. On sait que ces capacités sont très faibles et ne leur permettent pas d'assurer un contrôle suffisant de l'activité des élus.

Toutefois, la relativement bonne participation des électeurs aux dernières élections municipales (43%) démontre leur 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.

Les services déconcentrés de l'Etat, pourtant chargés du contrôle de légalité, n'ont pas les moyens (ou la volonté ?) d'assurer un suivi régulier de la bonne mise en œuvre de ces procédures par les communes, qui disposent ainsi d'une grande latitude d'action pour faire… ou ne pas faire.

Il semble que certains Centres de Conseils Communaux aient joué jusqu'à présent un rôle d'observation, voire de contrôle de l'activité des élus dans le règlement des affaires qui peuvent donner lieu à certaines dérives, comme la gestion des marchés publics. Mais les CCC sont appelés à disparaître en 2007 et à être remplacés par des services communs aux collectivités locales. Les services déconcentrés de l'Etat seront supposés assumer alors leur fonction de contrôle de façon satisfaisante, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

6.2. 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 canadien prévoit un appui institutionnel sur les questions d'animation et de concertation et le programme ARIANE de l'Union européenne devra permettre de renforcer les capacités des acteurs non étatiques afin de leur permettre une implication effective dans la définition des politiques publiques.

Le programme ADERE de l'Union européenne, mis en œuvre par la CTB, prévoit également un renforcement des capacités des acteurs institutionnels (centraux, déconcentrés et décentralisés), des communautés de base et du secteur privé pour les 3 régions du Nord.

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 collectivités territoriales.

6.3. Eléments 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 effectif des élus par les populations.

Il est pourtant essentiel que les citoyens puissent faire confiance à leurs élus et que la gestion des collectivités locales soit correctement contrôlée. Si tel n'était pas le cas, les inquiétudes exprimées par la plupart de nos interlocuteurs quant aux risques de voir la corruption se développer au niveau local feraient porter de lourdes menaces sur le processus de décentralisation.

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 (par exemple dans le cas de complicité entre élus et représentants de l'Etat, c'est à la société civile de veiller à la conformité des procédures).

Il est à souhaiter que le renforcement des capacités des services déconcentrés de l'Etat permette un meilleur contrôle de la transparence dans la gestion des collectivités.

Le dernier chapitre inscrit au cadre conceptuel de cette étude concerne le suivi et l'accompagnement des évolutions de la réforme.

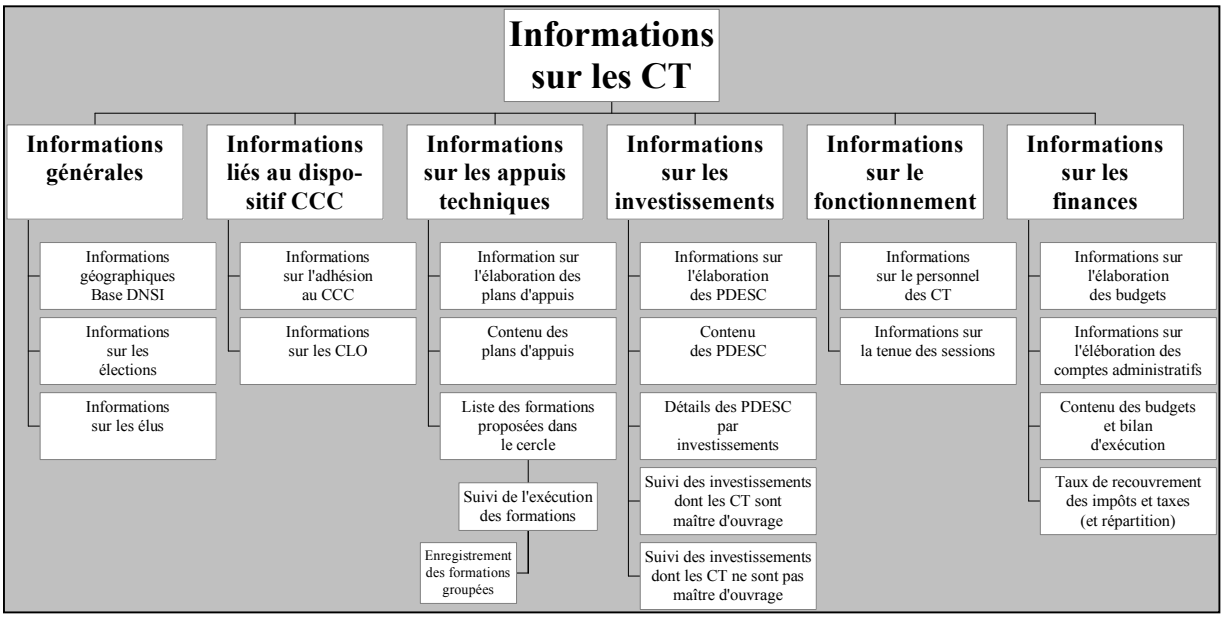
7. Le suivi et l'accompagnement des évolutions

7.1. Situation, acquis et difficultés

✓ *L'Etat*

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.

La CCN possède cependant un outil de suivi des communes et de l'action des CCC, la base de données OISE (Outil Informatisé de Suivi Evaluation), auquel il a étrangement été fait peu référence par nos interlocuteurs. Il s'agit cependant d'un outil répertoriant un grand nombre d'informations portant aussi bien sur les caractéristiques physiques des communes, les PDESC, les personnels communaux, les actes des collectivités locales, etc.



Source : Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali, Institutions & Développement, avril 2004

Si cette base constitue « un formidable outil de capitalisation des données », elle reste à améliorer, tant dans son contenu que dans son fonctionnement. En effet, OISE portant davantage sur les aspects quantitatifs que qualitatifs, il en résulte une vision partielle des évolutions menées à l'échelle des collectivités. D'autre part, les collectivités locales n'ont pas été associées à la construction de la base et

rien ne permet de capitaliser leurs attentes et leurs évolutions. En l'occurrence, OISE est davantage un outil au service de l'Etat que des collectivités.

- ✓ *Les associations de 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. L'ACRM semble, quant à elle, quasi absente des débats.

- ✓ *Les partenaires techniques et financiers*

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.

La concertation des bailleurs de fonds à Bamako (réunion mensuelle des partenaires techniques et financiers, 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.

7.2. 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.

7.3. 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 se faire entendre et de jouer un rôle d'orientation dans le dialogue au niveau national.

Conclusion

Le lancement du processus de décentralisation s'est appuyé sur une volonté politique forte et un programme de réforme ambitieux. Les premières années ont été consacrées à l'installation des trois niveaux de collectivités territoriales, des dispositifs législatifs et des mécanismes d'appui technique et financier aux communes, avec le soutien des bailleurs de fonds.

Si la mise en œuvre de la réforme est relativement récente, le chemin parcouru apparaît considérable et le modèle malien commence à faire référence à l'extérieur des frontières.

- ***Les freins au processus de décentralisation***

Cependant, **plusieurs éléments paraissent aujourd'hui freiner la mise en œuvre du processus** de décentralisation, parmi lesquels :

- La lenteur des transferts de compétences et surtout l'absence de transferts de ressources aux collectivités décentralisées ;
- 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 ;
- Le traitement des 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 ;
- L'absence de fonction publique territoriale organisée ;
- Les limites quant à la qualité de la participation des citoyens aux choix et décisions politiques et à leur aptitude à gérer les processus de développement ;
- La mauvaise articulation entre les politiques sectorielles et les compétences transférées aux collectivités locales ;
- La qualité insuffisante de la planification locale et le manque de vision stratégique du développement au niveau des collectivités territoriales ;
- Le peu d'avancées sur la question de la mobilisation des ressources internes des collectivités ;
- 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 ;
- L'absence de politique de développement régional et la faiblesse des moyens humains et financiers dont disposent les assemblées régionales.

- ***Les risques et enjeux majeurs***

Sur la base des constats tirés des visites et des entretiens réalisés, il nous est apparu nécessaire de préciser quels sont aujourd'hui **les risques et les enjeux liés au processus de décentralisation**, tels qu'ils nous sont apparus dans les limites de cette mission. On relèvera en particulier :

- Un **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 hauts-commissaires[13].

  Cet affaiblissement de la volonté politique ou pour le moins cette absence d'impulsion du niveau central, s'accompagne de résistances au changement de la part de la fonction publique et des ministères techniques, d'où un sentiment de stagnation du processus de décentralisation, sentiment confirmé par la lenteur d'application de certaines modalités du processus comme les transferts de ressources. 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 d'effet, 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.

  Deux nouvelles instances viennent encore d'être créées pour faciliter les transferts de compétences : 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. Il y a un risque que cette « machine » institutionnelle, en fonctionnant pour et par elle-même, perde 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 le développement économique local et la sécurité alimentaire. De plus, le processus apparaît 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.

- **La faiblesse des capacités des structures représentatives des collectivités,** qu'il s'agisse du HCCT qui semble peu pro-actif ou des associations de collectivités locales, l'AMM et l'ACRM, qui ont beaucoup de difficultés à s'imposer comme forces de proposition et de négociation dans le paysage institutionnel au niveau national.

  Leur faiblesse laisse le champs libre à l'Etat et autorise les résistances dans la fonction public à s'exprimer sans contre-pouvoir. La voix des collectivités territoriales et de leurs élus ne peut aujourd'hui se faire entendre de façon satisfaisante, ce qui constitue un risque pour l'évolution et la consolidation du processus de décentralisation.

- **L'habitude prise par les collectivités locales de recevoir des contributions extérieures** (ANICT, programmes d'appui des bailleurs de fonds), qui peut aller à l'encontre des efforts de mobilisation interne de ressources locales.

---

13 L'installation de la décentralisation s'est accompagnée d'un changement d'appellation des représentants de l'Etat dans les régions, passant de gouverneurs à haut-commissaires, le terme gouverneur ayant une connotation de commandement bien connue des populations. Le retour récent à cette ancienne appellation, officiellement pour des raisons d'harmonisation avec les pays voisins, peut laisser penser que l'Etat souhaite réaffirmer son autorité de façon forte.

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, qui 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 par exemple.

- **Le renforcement du rôle des régions,** qui est posé aujourd'hui comme une condition nécessaire pour, d'une part développer les liens et la cohérence entre les trois niveaux de collectivités territoriales et d'autre part pour améliorer l'articulation entre la planification locale, les politiques sectorielles et les différents programmes intervenant au niveau régional.

  C'est également au niveau régional que doivent être réalisés les investissements sanitaires et scolaires complémentaires à ceux pris en charge par les échelons cercles et communes[14]. Enfin, le niveau régional doit permettre de développer la réflexion et les propositions sur les questions de développement économique local et la mobilisation des acteurs. Ce renforcement des régions devra s'appuyer sur le développement des capacités des Assemblées régionales et sur l'accroissement de l'organisation et des fonctions des Comités Régionaux d'Orientation (CRO). Or il semble que rien de concret ne soit prévu en termes de stratégies et de moyens pour parvenir à ces objectifs. Il y a donc un risque que la volonté affichée de renforcer le niveau régional demeure un vœu pieux si une politique précise, accompagnée des ressources humaines et financières nécessaires, n'est pas élaborée.

- **Les liens avec les citoyens et avec les acteurs économiques locaux,** qui ne sont une priorité ni pour les collectivités territoriales, ni pour l'Etat, ni pour la majorité des partenaires au développement.

  Or, il sera difficile de promouvoir le développement économique au niveau local sans un partenariat efficace entre les acteurs locaux et les élus. D'autre part, si les populations ne se sentent 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

---

14 Le Président de l'Assemblée régionale de Koulikoro a insisté sur la nécessité de construire dès maintenant des établissements de second cycle pour répondre à la demande d'éducation des élèves sortant des établissements primaires, après que ces établissements aient été construits en nombre par les communes durant la première phase de la décentralisation.

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 contenir les pratiques de corruption et de fournir les conditions à la confiance que les populations doivent accorder au processus de décentralisation et aux collectivités territoriales.

- Enfin, 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 certains CCC, bien que cette mission ne leur soit pas dévolue, jouaient un rôle d'intermédiaire entre les collectivités territoriales et l'Etat et veillaient à la bonne application de la décentralisation, qu'ils pouvaient en particulier signaler les manquements des élus en matière de participation de la population ou de transparence des marchés publics. Cette fonction est diversement appréciée par les acteurs locaux et peut notamment poser des problèmes dans les relations que les CCC entretiennent avec les élus. Cependant, si elle disparaît avec l'appropriation du dispositif par les communes, cela pourrait ainsi 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.

- ***Quel rôle pour la Coopération belge ?***

Dans ce contexte, quel pourrait être le rôle de la coopération belge ?

Les éléments qui suivent sont des propositions tirées de nos observations et de l'analyse des enjeux que nous avons pu effectuer au cours de la mission. Ces propositions s'inscrivent dans le cadre de la politique de l'Etat malien pour la seconde phase de décentralisation et sont formulées dans un souci de cohérence par rapport aux programmes et projets des autres bailleurs de fonds.

Aide budgétaire et/ou appui ciblé 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 il est clair qu'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, il peut être préférable que certains partenaires techniques et financiers apportent un appui complémentaire au dispositif d'appui budgétaire plutôt que d'y participer directement. Par un appui direct aux collectivités territoriales, les coopérations bilatérales peuvent ainsi 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 terrain. L'AFD par exemple projette de mettre en œuvre son prochain programme selon cette logique : A côté de l'aide, très globalisée, de l'Union européenne, « il apparaît très souhaitable que plusieurs autres PTF (notamment les Etats membres de l'UE) s'impliquent dans le processus d'appui à la décentralisation par des opérations, plus ciblées et plus fines. En complétant l'action « de masse » de l'UE elles permettront, par

un suivi plus rapproché des évolutions sur le terrain, d'apporter les éléments d'information et de réflexion indispensables pour améliorer et faire évoluer l'ensemble du processus »[15].

Il apparaît clairement que la valeur ajoutée que pourrait apporter la Coopération belge se situe dans une logique d'appui à une collectivité territoriale, bien sûr dans le cadre du PNACT II, mais non dans la participation directe au programme de l'Union européenne, dont l'essentiel sera mis en œuvre sous forme d'aide budgétaire.

Intégration ou non dans les dispositifs en place (ANICT) ?

Il a également été suggéré par certains de nos interlocuteurs maliens de « ne pas s'enfermer dans le dispositif ANICT », des appuis pouvant être organisés directement auprès des collectivités locales. C'est notamment le choix fait par la Coopération suisse, qui appuie directement la région de Sikasso. L'AFD en revanche choisit d'apporter son soutien à cette même région via l'ANICT, donc elle a été l'un des premiers contributeurs.

Dans une logique d'apport de valeur ajoutée, il peut sembler intéressant d'apporter un appui directement à une ou plusieurs collectivités territoriales, sans passer par le FICT, déjà abondé par de nombreux bailleurs bi et multilatéraux. Cette formule présente le double avantage de donner à la/les collectivités des moyens directs de renforcer leurs capacités et de leur fournir une marge de manœuvre plus importante pour gérer par elles-mêmes leur développement. On a vu les effets « pervers » des mécanismes d'appui financier sur la planification locale, qui poussent les collectivités à élaborer leurs PDESC davantage en fonction des critères d'attribution des financements (notamment ceux du FICT) que de leurs besoins propres. Il serait intéressant qu'un appui direct puisse offrir à la/les collectivités la latitude d'élaborer leur planification sur la base d'une réflexion et d'une stratégie qui leur soient propres, hors des contraintes de financement imposées par les mécanismes nationaux comme l'ANICT.

Une intervention directe en direction d'une ou de plusieurs collectivités permettrait en outre de contourner le niveau central, où sont déjà concentrées la plus grande partie des ressources humaines et financières du pays, pour se focaliser sur le renforcement du niveau local.

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.

Ce mode d'intervention suppose de disposer d'une latitude d'action suffisante au niveau local, permettant d'être flexible et réactif par rapport aux évolutions en cours et d'adapter les appuis en fonction des besoins. En d'autres termes, une intervention dans ce sens implique que l'Ambassade de

---

15 Mission d'évaluation du programme d'appui à la consolidation de la décentralisation au Mali, Aide-mémoire, juillet 2005

Belgique au Mali puisse disposer d'une marge de manœuvre étendue par rapport à la situation actuelle (où l'essentiel des décisions sont prises à Bruxelles), c'est-à-dire d'une capacité de prise de décisions et d'utilisation de fonds suffisante.

Il est également important qu'une bonne cohérence soit assurée au niveau local entre la représentation de la DGCD, la CTB et le FBS, à la fois au niveau des stratégies et des modalités d'interventions.

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.

Les régions vont avoir besoin d'un soutien en termes financiers 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.

Cet appui pourrait se décliner sous deux formes :

- Un renforcement des services techniques de la région pour permettre à l'Assemblée régionale d'assumer son rôle (cf. appui de l'ADERE aux troix régions du Nord ou appui en préparation de l'AFD à la région de Sikasso) ;
- Le financement d'activités dans des secteurs où les enjeux pour la réussite de la décentralisation ont été identifiés.

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'Assemblée 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 de l'ensemble des autres régions du Mali[16].

Il pourrait être utile de regarder plus attentivement les 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.

---

16 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 (à vérifier)
Sikasso : Coopération Suisse et AFD

On citera aussi l'appui de l'AFD à la région de Sikasso, actuellement en préparation. Il prévoit un renforcement des services techniques, le financement (via le FICT) de projets à caractère économique et de projets liés à la gestion des ressources naturelles et, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le développement d'une approche sur les inégalités (liées au genre notamment).

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 opportunités offertes dans le cadre du PARAD avec les appels à propositions prévus pour des coopérations entre trois collectivités du Nord et du Sud, cette dimension coopération décentralisée apparaissant relativement novatrice dans le cadre de ce type de programmes.

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.

Il convient par ailleurs 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.

Enfin, on insistera sur la nécessité de mettre en place des mécanismes d'information mutuelle, voire de coordination entre les différents programmes mis en œuvre par la Coopération belge sur l'ensemble du territoire malien, soit directement par la CTB, soit sur financement du FBS : PADH Gao, suite des projets PACR Mopti et Tombouctou (PACL), ADERE, PAD-K, Projet d'assainissement de Sikasso, Programme désarmement…

Les thématiques à prendre en compte

Il a été constaté 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 encore 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. Ces questions 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. Une coopération avec la région de Koulikoro pourrait orienter ses interventions sur la planification et le développement de l'économie locale, la mobilisation des acteurs économiques locaux, l'analyse des filières et des relations économiques avec la capitale, relativement proche, et les opportunités ainsi offertes, etc.

  Il serait intéressant de nourrir ces interventions en région de Koulikoro de l'expérience des projets sur la filière lait dans la région de Tombouctou et sur la filière horticulture à Bamako (il serait par ailleurs souhaitable que l'on s'assure que la décentralisation soit bien prise en compte dans la préparation de ces programmes).

- **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 la moitié de la population[17] 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.

  Des actions spécifiques pourrait être entreprises en direction des femmes actrices économiques et en direction des femmes élues locales (le cercle de Koulikoro a à sa tête l'une des deux femmes présidentes de Conseil de cercle du Mali).

- **Les questions d'information, de formation et de communication**, pourtant cruciales dans un pays aussi étendu que le Mali, sont peu traitées par les bailleurs. Les collectivités locales ont besoin de disposer de leurs propres moyens de communication pour s'affranchir de la nécessité de demander l'appui des Commandants de cercle ou des Gouverneurs de région pour envoyer leurs messages. De même, c'est en utilisant plus largement l'information que les collectivités territoriales pourront associer de façon plus efficace un plus grand nombre de citoyens à la vie locale.

  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 d'une étude des 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.

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.

---

17 Les femmes représentent 51,2 % de la population (soit un rapport de masculinité de 95 hommes pour 100 femmes).

ANNEXES

Annexe 1 – Termes de référence

TERMES DE REFERENCE

EVALUATION THEMATIQUE

« APPUI A LA DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE»

1. CONTEXTE BELGE DE L'EVALUATION 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 5ième 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 définit 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 sa 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.**

A 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 souhait souvent exprimé 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 études[18] récentes sont considérées comme références-clé. Les consultants pourront en identifier

---

[18]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.

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.
- La co-ordination 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'EVALUATION THEMATIQUE

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 locale[19] (comme sources d'information sur les pratiques/forces et faiblesses spécifiques - conceptuelles et opérationnelles - à la coopération belge).

3. PROCESSUS DE PREPARATION DE L'EVALUATION

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

[19] Ils ne se limitent pas aux seuls pays de concentration de la coopération bilatérale.

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.

4. QUESTIONS D'EVALUATION

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'expliciter 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 le pays-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, entrevues 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'EVALUATION

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'EVALUATION

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. Feront 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

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 consultants[20], 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 2[21].
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 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**.

---

20 IRAM-IIED-CEPIA-AICDD

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

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 reformes 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 a 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 contexte 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 locale qui souvent ont agit 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 [22]» 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 entrevoient 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 ?

---

22 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 financement,…?
- ✓ 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 locales des collectivités territoriales. Trop souvent l'articulation entre priorités nationales et priorités locales est défaillante 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 peuvent être considérés 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 perception 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 essayera 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, éducation)
- ✓ 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 leur 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 retenus.

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 prévue[23].

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.

---

[23] 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 ouvre 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

- **<u>Les associations de la société civile /villages /communautés</u>**

  - 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

Personnes rencontrées à Bamako et en France

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
Djoumé 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

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 2ème adjoint 3ème adjoint Secrétaire général Personne ressource	Commune de Pignari-Bana (région de Mopti)
Malik CAMARA M. SISSOKO	1er adjoint 2ème adjoint 3ème adjoint Secrétaire général	Commune de Fakala (région de Mopti)
Soumaïla KONATE Bacary BOÏTE Soumana BOÏTE Hamidou KONATE Hamadoun B. DIALLO Lanseni SEYTI	Maire 1er adjoint 2ème adjoint 3ème 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)

Annexe 4 : Documents consultés

BIBLIOGRAPHIE

- Document cadre de politique nationale de décentralisation (2005 – 2014). Ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales – Direction nationale des collectivités territoriales – République du Mali.

- La fonction publique des collectivités territoriales. Recueil des textes statutaires. Ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales. SNV Mali. Décembre 2004

- Rapport final de la consultation sectorielle sur la décentralisation – 24 – 25 février 2005, Bamako, Hôtel Salam. Ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales. République du Mali

- Appui à la Décentralisation dans les Cercles de Banamba, Kolokani et Nara de la Région de Koulikoro. Dossier technique et financier. La Coopération Belge et la République du Mali

- Gouvernance locale et réduction de la pauvreté au Mali : du discours à l'action. L'expérience des Projets d'Appui aux Communes Rurales de Mopti et Tombouctou. Ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales. République du Mali – UNDP – FENU, Fonds Belge de Survie, Gouvernement du Luxembourg, PAM, Programme VNU.

- Evaluation du PADC. Janvier 2005. I &D – Institutions et Développement

- Faisabilité d'un programme d'appui à la consolidation de la décentralisation au Mali – PACDM. Rapport final. Mai 2005. . I &D – Institutions et Développement, E. Pousse, D. De La Croix, G. Coulibaly, L. Delcayrou

- Mission de Suivi Technique Est (appui à la formation) MLI 01002 : « Programme de Développement Multisectoriel Décentralisé- Koulikoro, Mali – 29 mars – 7 avril 2004. Aide Mémoire – BTC – CTB

- Etude sur le dispositif C.C.C. dans les Cercles de Bougouni, Kolondieba et Yanfolila. Décembre 2002. Michel Joubert

- Formulation du programme national d'appui aux collectivités locales du Mali – 2ème phase. Rapport définitif. Karim Dahou, Antoine Sawadogo, Djibril S Semega. Octobre 2004

- Programme d'investissement et de développement rural des régions du Nord Mali. Rapport de préévaluation. Décembre 2004. Fond International de Développement Agricole

- Guide de la coopération décentralisée au Mali. Associations des municipalités du Mali.

- Programme national d'appui aux collectivités territoriales – Phase II (2006-2010) Document de programme – Juillet 2005. Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales.
- Etat des lieux et perspectives de la décentralisation (2004 – 2007) . Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales.
- Mythes et réalités de la gouvernance locale. L'expérience de la commune rurale de Sanankoroba, Mali. Dossier n° 130. Moussa Djiré, Novembre 2004. IIED
- Les processus de décentralisation au Mali : acteurs maliens et partenaires au développement. Mémoire de fin d'études. Christine GUETIN. Octobre 2003
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou (Mali). La maîtrise d'ouvrage communale et le ciblage des communautés les plus pauvres. Rapport préparé par l'équipe du PACR-T Coordonnée par Hamidou Ongoïba
- Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours. Projet d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou (PACR-T) Rapport final pour le PNUD-FENU. M. Abdoulaye Sylla, M. Yéro Haidara, Mme Suzanne Robert
- Outil d'auto-évaluation des performances des collectivités territoriales. Helveltas Mali, SNV, GTZ. Août 2003
- SAFIC : Système d'Analyse Financières et Institutionnelle des Collectivités locales. Plan d'action communale de redressement institutionnel, économique et financier. Commune rurale Fakala. FENU-UNDP
- Faisabilité d'un programme d'appui à la consolidation de la décentralisation au Mali – PACDM. Rapport final. Mai 2005
- Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali. Avril 2004. A. Diawara, B. Diouf, G. Logié, C. Majerowicz, avec la contribution d'E . Pousse
- ANICT-DDC. Etude sur les contraintes et les mesures d'assouplissement envisageables aux règles de financement de l'ANICT. Rapport – Mai 2003
- MATCL – Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales. Programme national d'appui aux collectivités territoriales - Phase II (2006 – 2010) Mai 2005
- Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation – PARAD. Octobre 2005. Commission Européenne
- Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours. Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M) – Rapport final pour le PNUD-FENU. M. Brahima Fomba, Mme Suzanne Robert
- La mise en place de la décentralisation au Mali : Cas de deux communes rurales. Dossier n° 127 – Amadi Coulibaly et Thea Hilhorst – Mars 2004. IIED

- Les actions du bilatéral dans la décentralisation et la gouvernance locale. Document de travail. Septembre 2005. BTC-CTB – Coopération Technique Belge
- Bilan & Perspectives du Programme d'appui à la décentralisation. Cercles de Bougouni, Kolondiéba, Yanfolila, Région de Sikasso. Evaluanda – Cabinet d'Etudes Keita
- Plan d'action des micro-projets du fonds d'appui à la gouvernance et environnementale locale – FAGEL
- Forum régional de Mopti : Gestion des ressources pastorales en 5ème Région – 12 – 13 – 14 Novembre 2002. Rapport de Synthèse
- Fonds d'équipement des Nations Unies – Programme des Nations Unies pour le Développement – Projet du Gouvernement du Mali. Données de Base du Projet
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti. Le Maire, Autorité de Police Administrative. Cahier du partenariat
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti. Le Maire, Officier de Police Judiciaire. Cahier du participant. Décembre 2002
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M). Guide d'appui à la maîtrise d'ouvrage
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti. Guide d'élaboration du budget
- Manuel d'opération du système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités (SAFIC). Mars 2003 – Fonds d'équipement des Nations Unies
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M). Guide pratique du Maire. Officier de Police Judiciaire.
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M). Processus de gestion crédible de l'état civil. Guide du Maire
- Guide de gestion crédible de l'état civil
- Fonds d'Appui à la Gouvernance Environnementale Local (FAGEL) – Manuel d'opérations. Novembre 2002
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M). Rapport annuel 2002 – Janvier 2003
- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M). Rapport annuel 2001 – Janvier 2002
- Le transfert de compétences et gestion du personnel contractuel de l'éducation et de la santé. Juin 2003
- Projet d'appui aux communes rurales. Manuel de planification du développement communal. Mai 2001

- Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M). Guide d'Exécution et de contrôle du budget communal
- Fiche technique de présentation simplifiée du système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités (SAFIC)
- Etat d'avancement de l'Expérience Pilote : FAGEL. Situation au 15 Septembre 2003 6 Août 2003
- Dossier FAGEL de la commune rurale de Niansanary
- Bulletin d'information trimestriel. La voix des C.C.C. de la Région de Mopti. N° 00/1er trimestre 2003
- L'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités (ANICT) – Répartition des subventions et conditions d'accès

Annexe 5 : Aide-mémoire de la mission

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 consultantes (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 évènements 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 aux 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'euros, dont un appui budgétaire sectoriel de 59 millions d'euros 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 ; le procès-verbaux de séances sont élaborés et transmis à la tutelle ; chaque collectivité produit le compte administratif de l'exercice écoulé avant la fine 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'euros). Le volet décentralisation (55 millions d'euros) 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'éducation. 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 Mali[24]. 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.

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

---

24 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 (à vérifier)

Sikasso : Coopération Suisse et AFD

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.

Annexe 6 : Cadre stratégique du PDI

(Source : annexes du PARAD)

ANNEXE 3
La politique sectorielle du Gouvernement malien dans les domaines du développement institutionnel et de la décentralisation

1. Le développement institutionnel

1.1 Le cadre stratégique

L'élaboration du PDI, menée avec l'aide du 9ème FED, a permis d'identifier les principales problématiques qui ont gêné la mise en oeuvre des réformes administratives effectuées jusqu'à présent : (1) remise en cause des réformes par les réorganisations ministérielles, (2) procédures et organisation administrative inadaptées à la décentralisation en cours, favorisant des résistance au sein des administrations centrales, (3) réformes trop souvent conçues au niveau sectoriel, en dehors d'un cadre global et coordonné, (4) stratégies propres des réseaux de pouvoir internes et externes, politisation et autres formes de clientélisme (5) non-application de la loi sur les relations usagers/administration, et (6) absence de stratégie globale et coordonnée de transformation de l'Administration.

Le PDI vise à relever l'ensemble de ces défis à travers une stratégie globale et transversale.

En vue de la mise en œuvre du PDI, un Plan Opérationnel (PO), qui constitue la première phase de sa mise en œuvre a été établi, initialement pour une période de trois ans. Le PO a été élaboré et chiffré en intégrant les recommandations de l'ensemble des parties prenantes (élus locaux, fonctionnaires, syndicats, usagers des services publics, société civile, secteur privé) consultées lors d'un atelier national de validation. Le PO, officiellement adopté en Conseil des Ministres le 1er décembre 2004, s'articule autour de six axes stratégiques, à savoir:

1. la réorganisation de l'Etat central,
2. l'amélioration des process, méthodes et procédures de gestion des affaires publiques,
3. le renforcement de la déconcentration,
4. la consolidation de la décentralisation,
5. la valorisation et le renforcement des ressources humaines,
6. la communication et les relations avec les usagers.

C'est en agissant de concert selon ces 6 axes interdépendants que le gouvernement entend impulser un processus de modernisation en profondeur du fonctionnement de l'administration publique.

Activités et résultats escomptés du PDI

Les activités prévues, telles que présentées ci-après 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. Elles devraient cependant conduire à des mesures concrètes, en particulier :

- Le transfert effectif de compétences et de ressources aux collectivités territoriales ;
- Le renforcement des effectifs régionaux, conformément aux plans de déconcentration ;
- Concomitamment, un transfert accru de ressources aux services déconcentrés de l'Etat ;
- L'équipement de ces services ;
- L'extension de l'informatisation dans les administrations publiques.

Pour chaque axe stratégique du Plan Opérationnel, les résultats escomptés et les activités correspondantes sont listés ci-après :

Objectifs	Résultats attendus	Indicateurs	Responsables
1.Réorganiser l'Etat central autour des missions stratégiques d'impulsion, de conception et de contrôle des politiques et programmes	1.1. Les missions et l'organisation des Administrations centrales sont redéfinies et leurs activités recentrées	1. l'adoption des nouveaux textes sur les missions et l'organisation de l'Administrations centrale avant la fin de la première année de mise en œuvre du PDI. 2. 20% minimum de réduction des dépenses au niveau central au bout des deux ans, 30% au bout des trois ans. 3. au moins 10 plans de déconcentration ont fait l'objet d'une validation de la part des Ministères après 2 ans de mise en œuvre du programme, 10 de plus la troisième année. 4. au moins 5 ministères ont commencé à mettre en œuvre leur plan de déconcentration la troisième année.	Tous Ministères
	1.2. Le partenariat entre l'Etat central et les acteurs sociaux est organisé	5. Une plate-forme de partenariat est formulée pour au moins 10 Ministères au bout des deux ans et 20 au bout des trois ans. Source de vérification : Ministères. 6. 70% des adhérents à la plate-forme qui sont satisfaits de la démarche.	Tous Ministères
	1.3 Les agents publics sont formés au management	7. 80% des agents publics formés jugent que leur formation a été utile et qui utilisent ces nouvelles connaissances quatre mois après leur formation. 8. 80% des agents non-formés jugent que leurs collègues formés ont acquis des nouvelles compétences en management.	MFPRERI (DNFPP), Tous Ministères
	1.4. L'administration dispose d'un cadre général d'action	9. 60% des fonctionnaires connaissent l'existence du code de déontologie après deux ans, 90% à la fin du programme.	MFPRERI
2. Moderniser les process, méthodes et procédures des services publics et les rendre, ainsi que les ressources, appropriés au nouveau contexte de la réforme de l'administration	2.1. L'Administration publique applique de méthodes et de procédures de qualité	10. Augmentation du taux de satisfaction des usagers d'au moins 20% chaque année du programme. 11. Augmentation de 20 % du personnel des administrations déconcentrées et des collectivités décentralisées qui connaît les procédures après 2 ans, 40 après 3 ans. 12. Amélioration du respect des délais de traitement des dossiers et de réponse aux usagers dans l'administration publique de 20% en deux ans de mise en œuvre du programme et de 40% en trois ans.	Tous Ministères
	2.2. : L'allocation des ressources publiques est améliorée	13. 2 nouveaux Ministères peuvent élaborer un CDMT au bout de deux ans de mise en œuvre du PDI, 2 de plus au bout de trois ans. 14. 20% des dépenses de fonctionnement inscrites au Budget de l'Etat sont ordonnancées par les administrations déconcentrées au bout de deux ans, 30% au bout de trois ans. 15. au moins 50 % des compétences et la gestion des ressources qui les financent sont transférés la deuxième année d'exécution du PDI et le reste la troisième année	MEF, Ministères intéressés MATCL,
	2.3. : La gestion publique est contrôlée et évaluée plus efficacement	16. 40% des services publics sont contrôlés et inspectés au bout des deux ans, 70% au bout des trois ans. 17. amélioration de 20% par an de la conformité des rapports d'Inspection par rapport aux normes prévues à partir de la deuxième année.	MJ CGSP MFPRERI (CDI)
	2.4. : Les méthodes de travail de l'Administration publique centrale et déconcentrée sont modernisées	18. au moins une fonction principale de chaque secteur d'activité gouvernemental est informatisée pour tous les niveaux de l'administration (central, déconcentré et décentralisé) au bout d'un an, trois au bout de trois ans; 19. le nombre d'ordonnateurs déconcentrés envoyant leurs rapports d'exécution budgétaire par voie électronique au Centre augmente de 20% chaque année.	MCNT

Objectifs	Résultats attendus	Indicateurs	Responsables
3. Faire descendre le centre de gravité de l'Administration d'Etat du niveau central au plus près des élus et des populations.	3.1 : De larges pouvoirs sont délégués aux services déconcentrés de l'Administration.	20. Au moins 50 % des compétences et la gestion des ressources qui les financent sont transférées aux services déconcentrés de l'Administration la deuxième année d'exécution du PDI et le reste la troisième année	MATCL, MFPRERI (CDI), Tous Mini
	3.2. :Les Administrations déconcentrées disposent de nouveaux organigramme et cadres organiques	21. Disponibilité des nouveaux organigrammes et des cadres organiques des administrations déconcentrées dans les deux ans.	MATCL, MFPRERI (CDI), Tous Mini

	3.3. : Les administrations déconcentrées disposent de moyens humains et financiers adéquats	22. 20% des dépenses de fonctionnement inscrites au Budget de l'Etat sont ordonnancées par les administrations déconcentrées au bout de deux ans, 30% au bout de trois ans. 23. au moins 70 % des besoins en ressources humaines dégagés par les cadres organiques sont satisfaits ; 24. au moins 50 % des compétences et la gestion des ressources qui les financent sont transférés aux administrations déconcentrées la deuxième année d'exécution du PDI et le reste la troisième année ;	MFPRERI (CDI), MATCL MEF, Tous Ministères
	3.4. : Les relations entre les autorités déconcentrées et les autorités décentralisées sont institutionnalisées	25. 40% des demandes d'appui-conseil faites par les administrations territoriales aux administrations de tutelle sont satisfaites après deux ans, 60% après trois ans. 26. 40% des acteurs déconcentrés et décentralisés s'estiment satisfaits des mécanismes de collaboration après 2 ans, 80% après 3 ans.	MATCL
	3.5. : Une politique d'aménagement du territoire comprenant des outils de planification est définie	27. Adoption par les Assemblées régionales de 2 Plans de développement régionaux après 2 ans, 3 de plus après 3 ans.	MATCL CRO
4. Confirmer la place des collectivités territoriales dans le système administratif malien et leur rôle de promotion du développement.	4.1. : Les collectivités territoriales exercent effectivement leurs compétences	28. Les Collectivités territoriales exercent au moins 50 % de leurs compétences avec les ressources correspondantes avant la fin de la deuxième année de mise en œuvre du PDI et 80 % avant la fin de la troisième.	MATCL/DNCT MFPRERI (CDI), Tous Ministères
	4.2 La disponibilité de ressources financières et techniques est améliorée	29. Les Collectivités territoriales exécutent au moins 50 % des dépenses relatives aux compétences qui leur correspondent avant la fin de la deuxième année du plan et 80 % avant la fin de la troisième. 30. Augmentation de l'utilisation des dispositifs techniques et financiers par les collectivités territoriales de 10% chaque année du programme. 31. Le niveau de satisfaction des utilisateurs du dispositif augmente de 20% la deuxième année et de 10% la troisième.	MFPRERI (CDI) MATCL/DNCT MEF
	4.3 Le contrôle de légalité et l'appui-conseil sont améliorés	32. Effectivité du contrôle de légalité exercé sur la gestion des Collectivités territoriales : 100% des actes passés par les Collectivités territoriales sont soumis à vérification par l'autorité de tutelle au bout des trois ans. 33. Réduction des infractions à la réglementation dans la gestion des Collectivités territoriales. 34. Augmentation de 20% annuelle du niveau de satisfaction des acteurs et bénéficiaires de l'appui-conseil à partir de la deuxième année	MATCL (DNCT), MFPRERI (CDI), MEF
	4.4 Le partenariat entre les acteurs de la gouvernance au niveau territorial (Admin. déconcentrées, CT et acteurs privés) et la participation des populations à la gouvernance sont renforcés	35. L'utilisation effective des outils et instruments du partenariat : fonctionnement des CRO, des CLO et du dispositif d'appui technique et financier aux Collectivités territoriales, Accords cadre, etc. 36. Le niveau de satisfaction des acteurs de la gouvernance quant à leur collaboration.	MATCL Tous Ministères

Objectifs	Résultats attendus	Indicateurs	Responsables
5. Doter les Administrations publiques d'effectifs appropriés de ressources humaines suffisamment qualifiées et assurer un emploi efficace de ces ressources	5.1 La fonction ressources humaines est réhabilitée dans l'Administration publique	37. La Direction Nationale de la Fonction publique et du Personnel remplit correctement ses missions après sa restructuration (deux ans). 38. Les directions des ressources humaines sont créées dans les départements ministériels retenus et remplissent correctement les missions prévues par les textes (deux ans). 39. Les services des ressources humaines sont créés au niveau des régions et remplissent correctement les missions prévues par les textes (deux ans).	MFPRERI (CDI, DNFP) Tous Ministères
	5.2 : Les compétences des ressources humaines des Administrations sont renforcées	40. 300 à 400 agents publics en fonction ont acquis les aptitudes exigées par leurs postes. 41. L'ENAM est créée et est fonctionnelle à la fin 3 premières années du PDI. Source de vérification : acte officiel de création (décret, loi…), taux d'occupation des postes, démarrage des cours ; 42. 80% des agents non-formés qui jugent que leurs collègues formés ont acquis des nouvelles compétences en management..	MFPRERI (DNFP, CDI,) Tous Ministères

	5.3. Les Administrations sont dotées d'effectifs appropriés de ressources humaines	43. La DNFP peut évaluer avec exactitude les effectifs dans chaque catégorie de personnel à la fin de la première année. 44. Des textes officiels concernant le redéploiement sont disponibles pour 9 ministères à la fin de la deuxième année, 9 autres à la fin de la troisième. 45. Il existe un profil de poste pour au moins 50% des postes au bout de la deuxième année, 100% au bout de la troisième. 46. 30% de croissance annuelle, au bout de la deuxième année, dans le ratio du personnel employé par les administrations déconcentrées par rapport à l'administration centrale. 47. Le personnel employé dans les collectivités territoriales augmente de 20% chaque année après la deuxième année de mise en œuvre du PDI.	MFPRERI (DNFP) MATCL, Tous Ministères
	5.4 Les agents publics sont suffisamment motivés dans l'exercice de leurs fonctions	48. Un accord est conclu avec les syndicats du personnel sur le nouveau système d'évaluation avant la fin de la deuxième année. 49. 80% du personnel est satisfait de son plan de carrière à la fin de la troisième année. 50. Mise en œuvre du statut de la fonction publique territoriale	MFPRERI (DNFP) MATCL, MEF syndicats
	5.5 Le suivi du personnel de l'Etat est mieux assuré	51. Un fichier à jour est disponible pour chaque agent public. 52. Des statistiques fiables sur le personnel sont disponibles.	MFPRERI (DNFP), MEF Tous Ministères
6. Replacer l'usager au centre de l'action publique	6.1 : Tous les acteurs publics et les citoyens connaissent et comprennent leurs rôles respectifs ainsi que leurs droits et obligations	53. 60% des citoyens et acteurs sondés quatre mois après la campagne connaissent 50% des droits et obligations contenus dans la campagne. 54. 60% des citoyens et acteurs sondés quatre mois après la campagne connaissent 50% des dispositions principales du programme de réforme institutionnelle. 55. Au moins 50% des sondés estiment que le programme de réforme permettra d'améliorer les performances de l'administration malienne.	MFPRERI (CDI),
	6.2. : les institutions publiques communiquent avec les citoyens en général et les usagers en particulier et les citoyens ont facilement accès à l'information sur la gestion des affaires publiques	56. Augmentation de 50% des usagers satisfaits de leurs contacts avec l'administration après un an de mise en œuvre du programme ; 80% après deux ans. 57. Augmentation de 50% d'usagers qui ont reçu une motivation de la décision administrative les concernant après un an de mise en œuvre du programme ; 100% après deux ans. 58. Les demandes d'accès aux documents administratifs sont satisfaites dans les délais requis à 50 % au bout de la seconde année.	MFPRERI (CDI), Tous Ministères

Coût total 6 axes du PDI 2006-2008 :

	Composantes	millions d'€	millions de FCFA
1	Réorganisation de l'Etat central	2.25	1481.5
2	Méthodes et procédures de management	14.88	9763.34
3	Renforcement de la déconcentration	9.85	6459.5
4	Consolidation de la décentralisation	0.79	517.7
5	Renforcement des ressources humaines	6.33	4157.72
6	Communication et relation avec les usagers	1.95	1281.25
	Total 2006-2008	36.1	23661.01

Annexe 7 : Tableau de synthèse des indicateurs du PARAD

(Source : annexes du PARAD)

4. Tableau de synthèse

		INDICATEUR		SOURCE	VALEUR DE REFERENCE	VALEURS-CIBLES TV1	TV2	TV3	OBJECTIF FINAL
Décentralisation		**Accès de la population aux services de base relevant des CT**							
	1	Villages disposant d'au moins un point d'eau potable fonctionnel		CLSP/ SIGMA	2004 Moy.Tombouctou Kidal 64,28%	65%	66,43%	68,57%	70,78 %
	2	Consultations prénatales	% de femmes ayant au moins une consultation pendant leur grossesse	CLSP/SLIS	2004 Moy. Koulikoro Tombouctou Kidal Gao 53,36%	59,09%	61,01%	62,84%	64,66%
			Nombre moyen de consultations prénatales /femme	CLSP/SLIS	2004 Moy.Koulikoro Ségou, Mopti 1,89	2,22	2,42	2,66	2,9
	3	Scolarisation des filles		CLSP/Ann. CPS-MEN	2003-2004 Moy. Kidal Mopti Sikasso Ségou 50%	56%	59%	62%	65%
		Politique de décentralisation							
	4	Qualité de la gouvernance locale	% de sessions ordinaires tenues par les conseils communaux	Base OISE	2003 % national 55,52%	60%	70%	80%	90%
			% de PV élaborés par les exécutifs communaux et transmis à la tutelle	Tutelle/ Base OISE	2003 % national 100%	100%	100%	100%	100%
			% de comptes administratifs produits par les communes	Base Oise	2003 % national 50,50%	Instruction interministérielle	75%	85%	95%
	5	Ressources propres des CT par habitant		DNTCP/ DNP	Moy. 2003-2004 850 FCFA/hab.	892 FCFA/hab.	937 FCFA/hab.	984 FCFA/hab.	1032 FCFA/hab.
	6	Transferts de l'Etat aux collectivités		DNB Budget Etat	2004 2 755 260 000 FCFA	Indicateur neutralisé	2 824 141 500 FCFA	A déterminer (tx d'inflation)	
		Interdépendance décentralisation-déconcentration							
	7	Assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités	% des CT ayant accès à une assistance	Base OISE	100%	100%	100%		
			% de CT satisfaites de l'assistance	Enquête				60%	
	8	Déconcentration budgétaire des ministères (crédits de fonctionnement)	MATCL	DNB Budget Etat	2004 35,20%	Réalisation de l'étude	45%*	50%*	55%*
			MEF		25,78%		30%*	35%*	40%*
			MPAT		9,84%**		15%*	20%*	25%*
			MA		51,54%		64%*	67%*	70%*
			MEA		43,34%		45%*	48%*	50%*
	9	Déconcentration des personnels des ministères	MATCL	Bureau Central de la Solde	2004 79,64%	Réalisation des audits	78,83%*	78,83%*	78,83%*
			MEF		42,13%		50%*	54%*	56%*
			MPAT		31,70%**		38,04%*	39,62%*	41,21%*
			MA		71,07%		78,72%*	79,37%*	80%*
			MEA		72%		69%*	69%*	69%*
Réforme de l'Etat		**Réforme de l'Etat**							
	10	Mise en service de 31 Recettes-Perceptions		MEF	2004 46 RP	11	11	9	Total 77
	11	Informatisation de l'administration		AGETIC	2005 Nombre d'unités fonctionnelles informatisées et connectées intranet	24	30	36	42
	12	Délais de passation des marchés publics		DGMP	2004 139 jours	129	119	110	100

* Valeurs indicatives à finaliser en 2006
**Valeur 2005

Annexe 8 : Fiche de synthèse sur le PARC-M et les visites effectuées en région de Mopti

Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M)

Date de démarrage du projet : octobre 2000

Date de clôture du projet : mars 2006

Bailleurs : FENU, PNUD, Gouvernement du Luxembourg, Gouvernement du Mali, la Coopération belge

Budget : 12 635 573 $ US

---

a. Contexte

La région de Mopti, classée comme l'une des plus pauvres du Mali, couvre huit cercles regroupant 103 communes rurales et 5 communes urbaines, avec une population totale de 1 475 274 habitants. L'économie de la région de Mopti est largement rurale. L'agriculture, l'élevage et la pêche sont les principales activités économiques des populations. L'agriculture est dominée par la culture des céréales dont la production dépend largement de la pluviométrie et de la crue du Niger. L'élevage possède des particularités propres caractérisées par une transhumance pouvant toucher plusieurs milliers de têtes de bétail et par l'abondance des pâturages marécageux (bourgoutières) du Delta intérieur qui sont réglementés par des institutions traditionnelles.

La zone d'intervention est caractérisée par la pauvreté, l'inégalité sociale, la dégradation des ressources naturelles, l'extension des espaces cultivés aux dépens des zones pastorales ainsi que par les contradictions entre les régimes fonciers modernes et coutumiers, sujets d'importants conflits entre les différents utilisateurs de l'espace. Les institutions coutumières ont une importance capitale dans la région, dominant plusieurs domaines socio-économiques, notamment la gestion des ressources foncières, le maintien de l'ordre social et la gestion des conflits. Plusieurs problèmes de développement ont été recensés dans la région de Mopti :

- Faiblesse des institutions locales en charge du développement ;
- Insuffisance des infrastructures et des services socio-sanitaires liée au faible recouvrement de recettes locales pour répondre aux demandes des populations ;
- Cadre institutionnel des services déconcentrés incomplet et peu approprié pour l'appui aux CT ;
- Fragilité d'un environnement naturel complexe où sévit bon nombre de conflits ;
- Faible taux de scolarisation, surtout des femmes, et faible niveaux de formation des élus locaux ;
- Enclavement et sous-capitalisation des producteurs ;
- Multiplicité des intervenants et pléthore d'associations, de groupements souvent peu fonctionnels.

En réponse à une requête formulée par le Gouvernement, le PNUD-FENU a élaboré, en collaboration étroite avec le Ministère de L'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, le Projet d'Appui aux Communes Rurales de la région de Mopti (PACR-M) qui vise à réduire les effets de la pauvreté sur l'environnement socio-économique, à promouvoir le développement local et la bonne gouvernance et à expérimenter des formes durables de gestion décentralisée des ressources naturelles.

b. Le projet

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 (8) cercles de la région de Mopti. Le PACR-M a comme objectif de développement 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. Quatre principaux axes d'intervention modulent le projet :

- 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 du dispositif national d'appui aux collectivités territoriales dans le cadre de l'appui technique via l'instance régionale de la Cellule de Coordination Nationale (CCN) et les Centres de Conseils Communaux (CCC), et dans le cadre de l'appui financier via le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) géré par l'Agence Nationale pour l'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) qui assure le financement de projet communaux de développement.

c. Programme

vendredi 3 février 2006	
Mopti	Rencontres avec la DRCN, la DRPSIAP, la Direction Régionale de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, le Trésor et une visite de courtoisie au Gouverneur de la Région.
Commune de Pignari Bana	Rencontre avec le maire, ses adjoints et le secrétaire général. Visite d'une réalisation FAGEL
samedi 4 février 2006	
Commune de Fakala	Rencontre avec le maire, ses adjoints, et le secrétaire général.
Commune de Madiama	Rencontre avec le maire, ses adjoints, et le secrétaire général.
CCC de Djenné	Rencontre avec les agents

Commune de Pignari Bana

Données de base de la Commune

Habitants : 19 000

Villages : 23

Superficie : 2010 km^2

Conseillers : 17 de 9 villages

Ecoles : 12

Budget annuel : entre 50 000 000 et 60 000 000 FCFA par an

Taux de recouvrement : 60 à 100%

Personnel communal : Au niveau de mairie il n'existe pas de services techniques.

Employés, secrétaire général et régisseur, le maire engage aussi les enseignants et les agents médicaux.

Pignari Bana est la première commune du plateau Dogon (21 communes dans le cercle de Bandiagara). Plusieurs ethnies sont représentées dans la commune mais la plupart des habitants sont Dogon et Peul. Les activités économiques principales sont l'agriculture, l'élevage et le petit commerce, mais il y a un grand problème de sécurité alimentaire donc le maire a privilégié les investissements GRN tels que les retenues d'eau, micro-barrages, pistes de transhumance, foires économiques, et les activités de conservation du sol et la récupération des terres dégradées.

Le maire nous a expliqué qu'il y a un bon niveau d'implication de la population dans l'élaboration du PDESC. Le processus de consultation au niveau des villages a eu lieu avec la participation de toutes les couches sociales. Les réunions trimestrielles et par projet ou évènement au besoin sont aussi tenues de façon régulière.

A la fin de la rencontre, nous avons visité une mare améliorée par les fonds FAGEL (Fonds d'Appui à la Gouvernance Environnementale Locale) du projet PACR-M. La construction d'un barrage autour de la mare diminue les inondations pendant la saison des pluies et permet aussi une meilleure conservation des sols autour de la mare. La visite sur le terrain nous a offert une opportunité de voir un exemple concret des investissements fait par la mairie.

Commune de Fakala

Données de base de la Commune

Habitants : 23 000

Villages : 30

Conseillers : 17 dont 2 femmes

Budget annuel : 104 000 000 FCFA dont 37 000 000 financé par la commune

Taux de recouvrement : 35% (le recouvrement des impôts est fortement tributaire de la pluviométrie).

Fakala est une commune relativement dotée de ressources naturelles, donc une commune avec plus de moyens que Pignari Bana par exemple. Il y a un grand marché à bétail, la commune a offert des opportunités en matière de fiscalité. La présence du fleuve Bani fournit aussi des potentialités (taxe d'embarcation, etc). En plus Fakala bénéficie d'une coopération décentralisée avec une commune française qui l'appuie en matière des semences, de plan sanitaire et de matériels scolaires.

Le maire nous a expliqué qu'au debut du processus de décentralisation il y avait des formations de longue durée pour les élus sur le terrain pour renforcer leurs capacités. Il a constaté que, grâce à ces activités, les élus sont maintenant mieux formés que la tutelle. Selon le maire, les formations ont permis aux élus de mener des consultations avec la population dans l'élaboration des PDESC, ainsi que les consultations régulières avec les chefs de village et les concertations séparées avec les différentes couches de la société (jeunes, femmes, etc).

Commune de Madiama

Données de base de la Commune

Habitants : 10 939

Villages : 10 villages et 2 hameaux

Ecoles : 5

Centre de santé : 1

Budget : 67 000 000 FCFA en 2006

Personnel communal : Secrétaire Général, régisseur, 4 enseignants (payés par la commune sur 25)

Investissements : puits, des parcs à bétail, clôture de la mairie, fournitures pour les écoles et agrandissement du centre de santé.

La commune de Madiama a eu une expérience particulière avec l'établissement de l'état civil au niveau local. Il y a un centre de déclaration et un agent dans chaque village choisi par le chef de village. L'agent reçoit 25 FCFA pour chaque enregistrement. Les déclarations sont transférées à la commune puis au MATCL.

En ce qui concerne la population, la commune fait un recensement chaque année et c'est le nombre d'habitants identifiés au travers de ce recensement que la commune utilise pour le calcul de la matière imposable, tandis que les services techniques utilisent l'ancien recensement fait par l'Etat pour leurs calculs.

Il y a un bon niveau de participation de la population dans l'élaboration des PDESC et dans les prises de décisions au niveau communal. Il existe 8 commissions de travail qui fournissent tous les trois mois un rapport de travail à la commune. En plus il existe 32 associations de femmes dans la commune qui sont aussi impliquées dans l'élaboration des PDESC, etc.

Le secrétaire général a expliqué que les taux de recouvrement des taxes varie selon la saison et la réussite des récoltes :

2003 – 99%, bonne saison des pluie

2004 – 57%, mauvaise saison à cause des crickets

2005 – 59%, mauvaise saison des pluies

En matière de foncier, le chef de village détermine le droit d'usage mais les familles contrôlent l'accès à la terre. Il existe un comité communal de GRN dont tout les villages sont membres. Le rôle de ce comité est la gestion des conflits. La GRN et l'agriculture/élevage sont les facteurs déterminants de l'avancement de la commune.

Annexe 9 : Fiche de synthèse sur le PAD-K et les visites effectuées en région de Koulikoro

Projet d'Appui à la Décentralisation de Koulikoro (CTB)

Appui à la décentralisation dans les cercles de Banamba, Kolokani et Nara de la Région de Koulikoro
L'intervention a pour objectif global d'améliorer les conditions de vie du point de vue social et économique d'environs 500 000 personnes réparties dans les 3 cercles de Banamba, Kolokani et Nara au nord de la Région de Koulikoro. Elle s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation au Mali. L'objectif spécifique est de renforcer la capacité des collectivités territoriales dans ces cercles de réaliser leurs missions de service au public, de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement local. L'objectif comporte deux volets. Le premier 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 du développement.

Les capacités d'investissement des collectivités seront renforcées par l'intermédiaire d'un fonds discrétionnaire mis en œuvre a travers le Fond d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT/ANICT). L'intervention accompagnera également l'évolution du dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales (CCC). Elle contribuera a renforcer dans leurs rôles respectifs de contrôle et/ou d'appui/conseil aux CT le Trésor Public, l'Administration Territoriale et les services techniques déconcentres de l'Etat, dans les domaines de responsabilités transférés aux collectivités, en complémentarité avec leurs partenaires socio-économiques (communautaires, associatifs et de la société civile, secteur prive) en vue de l'amélioration de l'accès des populations à des services de base (notamment éducation, santé, hydraulique) plus efficients et de meilleure qualité.

Le projet est dans sa période de démarrage donc n'a pas encore rencontré tous les partenaires pour faire le diagnostique avec chaque acteur et ensuite élaborer des plans d'appui. Apres l'élaboration des plans d'appui le projet mettra en place des outils tels que les fonds d'appui technique aux collectivités territoriales, et les mécanismes pour renforcer la communication entre élus et citoyens. Les activités sur le développement économique restent à aborder, elles peuvent agir sur l'établissement d'un réseau de prestataires ou renforcer les filières économiques rurales.

Visites à Koulikoro

Conseil de Cercle

Présidente du conseil

Secrétaire général du conseil

Données de base

9 communes

161 000 habitants

Personnel du bureau : Secrétaire général, régisseur, secrétaire dactylographe, chauffeur, gardien

Autre personnel : 5 agents de santé, enseignants

Compétences des cercles

- éducation, second cycle

- santé, centre de référence

- hydraulique, en collaboration avec les communes

Les compétences spécifiques de cercle sont réalisées au niveau des communes. Les deux niveaux de collectivités travaillent ensemble et en fait les programmes des cercles sont basés sur les PDESC élaborés par les communes.

Participation/obligation de rendre compte : après chaque session la présidente fait un tour des 9 communes pour restituer les activités des cercles. Les élus, chefs de village, sous préfet, représentants des associations des femmes, des jeunes, de santé, d'éducation, participent à cette restitution. Un procès-verbal est aussi élaboré à la fin de chaque session. D'après la présidente, la population commence à comprendre la décentralisation, ce qui est démontré par une augmentation dans le recouvrement des taxes en 2005.

Les défis principaux pour les cercles sont le manque de ressources humaines et financières et l'articulation avec l'état.

En tant que femme élue nous avons profité de discuter avec la présidente la question du genre et les défis auxquels font face les femmes élues. Pour augmenter le nombre des femmes actives dans le processus de la décentralisation, la Présidente nous a expliqué qu'il faut sensibiliser et les femmes et les hommes. L'appui des familles et surtout des maris est un élément crucial. Un certain niveau d'indépendance économique est aussi un facteur clé permettant à une femme à s'engager dans une vie publique.

Assemblée Régionale

Président de l'assemblée

Compétences de la région

- éducation, lycées

- santé, hôpitaux

- les route régionales

D'un budget des 205 000 000 F CFA, la région a fait quelques investissements, tels que des ponts, l'appui au centre de santé et des barrages. A la fin de chaque session l'Assemblée régionale fait un compte rendu qu'elle l'envoie aux Présidents des conseils de cercle.

Le plus grand défi relevé par le Président est le manque de ressources au niveau régional. Pour illustrer ce point, il nous a expliqué que beaucoup de communes dans sa région ont des budgets plus important

que la région. De plus les droits de tirage de l'ANICT pour les régions sont dérisoires. Il existe aussi un manque d'articulation entre les activités des services sectoriels et celles de la région.

Le Président a aussi expliqué que Koulikoro est la seule région du Mali qui ne bénéficie pas d'une coopération décentralisée ou directe des bailleurs bilatéraux.

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

Evaluation on the theme of

« Support for decentralisation and local governance »

Stage 2 : Case study

Uganda

Ced Hesse – IIED
Ian Goldman – AICDD
Mpopo Tsoele - AICDD

March 2006

Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique
International Institute for Environment and Development
African Institute
Institut de Recherches et d'Applications

• **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

Acknowledgements

We would like to thank Hoima and Kasese District Local Governments, Belgian Cooperation (DGDC), Belgian Technical Cooperation, and Belgian Survival Fund for their assistance in undertaking this case study, which should contribute to better decentralisation programming by the Belgian Government in Uganda and elsewhere. It was a pleasure working with Anne-Marie Lambert and Jean-Paul Foriez of DGDC on this assignment.

Ced Hesse, Mpopo Tsoele, Ian Goldman 10 February 2006

© IRAM, 2006

This research was funded by the Directorate General of Development Cooperation (DGCD) of the Belgian Government. However the findings, interpretations and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed to DGCD, which does not guarantee their accuracy and can accept no responsibility for any consequences of their use.

CONTENTS

ACKNOWLEDGEMENTS I

GLOSSARY IV

EXECUTIVE SUMMARY VII

1. INTRODUCTION 1

1.1. Background to the study 1

1.2. The case study 2

2. BACKGROUND TO HOIMA AND KASESE 4

2.1. Kasese 4

2.2. Hoima 5

3. ROLE OF THE STATE, STATE SERVICES AND LINK BETWEEN SECTORS AND DECENTRALISATION 7

3.1. Design of decentralisation 7

3.2. Relation between sector ministries and decentralisation 10

3.3. The Local Government Development Programme (LGDP) 11

3.4. The development planning process 12

3.5. Service delivery 15

3.6. Coordination and integration 15

3.7. Lessons from the Belgian-funded District Development Support Programmes 16

3.8. Key findings 17

4. HUMAN AND FINANCIAL RESOURCES 20

4.1. Human resources 20

4.2. Local Government Finance 25

5. PARTICIPATION 30

5.1 Popular participation enshrined in policy and law 30

5.2 Institutionalising capacity building for participation 32
5.3 Participation in services – an example of NAADS 33
5.4 Role of NGOs and CSOs 33
5.5 Lessons from Belgian-funded programs 35
5.6 Key findings 37

6. MONITORING, EVALUATION AND ACCOUNTABILITY 42

6.1 Monitoring and accountability to national government 42
6.2 District level 43
6.3 Sub-county level 44
6.4 Parish level and below 44
6.5 Lessons from the Belgian-funded programmes 45
6.6 Key findings 45

7. LESSONS AND IMPLICATIONS 47

7.1 Roles, state and services 47
7.2 HR Lessons 50
7.3 Finance lessons 51
7.4 Participation 52
7.5 Monitoring, evaluation and accountability 54

ANNEXES 56

Annex 1 Proposals for a conceptual framework for Stage 2 57
Annex 2 References 67
Annex 3 Programme: 20th January to 3rd February 2006 69
Annex 4 People met or spoken to 70
Annex 5 Roles of different levels of government structures 75

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
DDSP	District Development Support Program
DENIVA	Development Network of Indigenous Voluntary Associations
DGDC	Directorate-General of Development Cooperation, Government of Belgium
DLG	District local government
DRMP	District Resource Monitoring Project
DSC	District Service Commission
DSWG	Decentralisation sector working group
EU/HRGGP	European Union/Human Rights and Good Governance Programme
FAL	Functional adult literacy
FDS	Financial Decentralisation Strategy
GoU	Government of Uganda
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
KDRCDP	Kasese District Rural Community Development Program
LC	Local Council
LED	Local economic development
LGA	Local Government Act of 1997
LGFC	Local Government Fiscal Commission
LG	Local government
LGA 1997	Local Government Act of 1997
LGBC	Local Government Budget Committee
LGDP	Local Government Development Programme
LGRECC	Local Government Revenue Enhancement Coordination Committee
LGROC	Local Government Releases and Operations Committee
LLG	Lower level local government
LOGFIAS	Local Government Financial Information and Analysis Systems
LOGICS	Local Government information and communication system
LGSIP	Local Government Sector Investment Programme
M&E	Monitoring and evaluation
MoF	Ministry of Finance
MoLG	Ministry of Local Government
MoPS	Ministry of the Public Service
MTEF	Medium term expenditure framework
NAADS	National Agricultural Advisory Services
NIMES	National integrated M&E system
NRM	National Resistance Movement
PDC	Parish Development Committee
PMU	Programme Management Unit of LGDP

PRA	Participatory Rural Appraisal
PSC	Public Service Commission
SIDA	Sub-County Integrated Development Associations
SWAP	Sector-wide approach programme
TPC	Technical planning committee
UCG	Unconditional grant
UAUA	Uganda Association of Urban Authorities
ULGA	Uganda Local Government Association

Executive summary

1 Introduction

1.1 The Directorate General of Development Cooperation (DGDC) of the Belgian Government has undertaken a thematic review of experience in Africa around decentralisation, 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. This report is one of four case studies carried out for this work, in this case on Uganda.

1.2 The case study involved two weeks of field work in January/February 2006, including interviews with stakeholders in Kampala, visits to Hoima and Kasese District, and a feedback meeting where the emerging findings and conclusions were debated. These two districts were selected as they had received Belgian aid for over 10 years, and are currently completing district development programmes. The consultants on the mission were Ced Hesse (IIED), Mpopo Tsoele and Ian Goldman (Khanya-aicdd). Jean-Paul Foriez of DGDC Burundi, and Anne-Marie Lambert of DGDC Brussels, who had commissioned the study, accompanied them.

2 Background to Hoima and Kasese

2.1 Kasese District is in western Uganda. The district ranges from wetlands, lakes, rolling savannah plains to the Rwenzori mountain range to the north. Annual rainfall ranges between 900-1600mm in two seasons. The population is 530 000 and is predominantly agricultural, relying on farming for employment and income. Kasese District has received Belgian bilateral support since 1996/7 initially through a conventional integrated community development approach. The Kasese District Rural Community Development Support Program (KDRCDP) started in June 1999, where programme funds are channelled directly through local government to enable them to implement the District Development Plan. Belgian Technical Cooperation (BTC) provided technical assistance to the program and the programme ended in January 2006.

2.2 Hoima District is located in mid-western Uganda, bordered by Lake Albert, Kibaale, Masindi and Kiboga. Hoima is characterised by undulating hills and predominantly savannah grasslands with an average annual rainfall of 1,000mm spread over two rainy seasons. It has a population of about 341,700 people. Agriculture is the main economic activity. Belgian Survival Fund (BSF) originally supported Hoima in 1991, as part of an Integrated Community Development Project. In 2000, this support changed to a District Development Support Programme (DDSP). The DDSP is funded through a loan of IFAD to the Government of Uganda andco-financed by BSF and Ireland Aid. The closing date of the programme is 30 June 2006.

3 Role of the state, state services and link between sectors and decentralisation

3.1 Uganda has the most advanced decentralisation process in Africa. The Decentralisation Policy was announced in 1992 and the 1995 Constitution and the Local Government Act (1997) entrenched the principles of decentralisation by empowering local governments with responsibilities for the allocation of public resources, for integrated participatory planning, for budgeting and investment management. The Local Government Act (1997) created five tiers of Local Councils (LC), from village (LC1), parish (LC2), subcounty/town council (LC3), county/municipal councils (LC4) to district/city council (LC5). LC5s and LC3s are elected local governments. Local governments are given powers over all development functions (ranging from agriculture, health, education and works[1]), with national government retaining security functions, policy functions, and dealing with foreign governments. Districts retain a strategic role and employ all rural local government staff, with field staff deployed to sub-counties. In urban areas, staff are employed by the municipalities/town councils, and these deal directly with Kampala, rather than through districts. In addition a new regional tier is being proposed.

In 1994, the Ministry of Local Government summarised the decentralisation policy objectives as follows:

> *In sum, decentralisation is a democratic reform, which seeks to transfer political, administrative, financial and planning authority from centre to local government councils. It seeks to promote popular participation, empower local people to make own decisions and enhance accountability and responsibility. It also aims at introducing efficiency and effectiveness in the generation and management of resources and the delivery of services.*[2]

There have been significant efforts recently to ensure an integrated and coherent approach to decentralisation with a Decentralisation Policy Strategic Framework (DPSF) and Decentralisation Sector Working Group (DSWG) and a Sector Investment Plan has been developed for local government (LOGSIP).

3.2 The **staff** of central ministries have largely been moved to local governments, retaining small units and headquarters at national level, who are responsible for policy. However, the national level still retains considerable control through conditional grants, which define largely what local governments can and cannot do, and circumscribe considerably their powers in practice as these represent such a large part of the LG budget. Some central ministries like Education retain considerable powers over staff in districts, others less so. NAADS (the agricultural extension system) links through districts to sub-counties.

---

1 These are defined in the Second Schedule Part 2 of the Local Governments Act, 1997.

2 GoU, Decentralisation Secretariat, 1994, "Decentralisation in Uganda – The policy and its implications" quoted in MOLG 2004a.

3.3 The key programme supporting decentralisation in Uganda is the Local Government Development Programme (**LGDP)**. Phase 1 of LGDP operated from October 2000 to June 2003, with a phase 2 operating to 2006, supported by a number of donors including Belgium. The key feature of LGDP I was its link between decentralisation of development grants, capacity-building and a clearly defined performance incentive system, using carrots and sticks. LGDP II is emphasising local revenue raising and financial decentralisation.

3.4 The District Council is the **planning** authority in the district and is required to submit a comprehensive and integrated development plan incorporating plans of lower level local governments (LLGs), while LLGs have to prepare their plans incorporating the plans of lower level councils in their areas. District development plans are impressive documents that include a very thorough situation analysis and definition of sectoral strategies accompanied by detailed projects, budgets and targets. However there is a **weakness in the link between strategies and eventual projects**. The focus of the plans is still on **capital projects**, rather than services, and primarily on infrastructure. There is still a weakness in **urban planning**, with urban councils only covered cursorily in district plans. Uganda has developed an innovative participatory planning system, the Harmonised Participatory Planning Guide (**HPPG**). However, in the two districts visited, we saw no evidence of the HPPG being used and so the old system of prioritised shopping list of needs at village level, submitted to parish, reviewed and sent on to sub-county etc still prevails. The IFAD evaluation DDSP in 2005 also identified this as a weakness.

3.5 Specific efforts were made to look at NAADS and how this links to the LG system, as an example of a key service (agricultural extension) and as an innovative approach to rethinking **service delivery**. The model involves farmer groups at community level being part of a sub-county Farmer Forum. Farmer groups at parish level identify key enterprises they wish to work on, which are then prioritised at sub-county level. The sub-county then contracts service providers to provide extension on those enterprises. Service providers (usually local NGOs) assist in building the capacity of the farmer groups. In Hoima it appears to be working well, with farmers positive about the powerful role they have. There are some issues of quality of service providers, and that only 15% of households are being addressed (although probably the government extension system was not reaching more previously). There does appear to have been an impact on improved productivity for some crops (e.g. upland rice and poultry). In general, NAADS appears to be an interesting example of a demand-driven extension system. Other services such as health and education are suffering from lack of working capital for recurrent costs such as drugs or school materials.

3.6 One of the key benefits of decentralisation should arise from improved **coordination**, and cross-sectoral and cross-organisational integration. To some extent this is evident from cross-sectoral plans and technical planning committees (TPCs). In our visit these seemed to be working although MOLG 2006a reports that the 2003 LG assessment indicated that in 249 out of 923 sub-counties and town councils the TPCs are not functioning effectively. NGOs are involved to some extent.

3.7 In terms of lessons from the Belgian-funded programmes, the DDSP was evaluated in February 2005. Some key findings in relation to the state and services include:

- Inadequate targeting of poorer households in service delivery;
- DDSP has been instrumental in laying the foundations for the administrative structures from LC2-5 to function and has clearly invigorated participatory processes;
- The planning system is complex, and without financial resources at LC1-2 levels becomes a system of community-based requesting rather than planning. They recommend that future support should fund sub-counties and parishes directly.

3.8 The striking thing about Uganda is the clarity of devolution of main development functions to LGs, while policy remains at the centre. The structuring of local councils reaches right to the village and these systems seem to work (although abolition of g-tax and lack of allowances is affecting their ability to meet). A wide range of sophisticated and innovative technical systems have been developed, which are being used, and the innovative carrot and stick approach is having a major impact. However, there has been a stronger focus on administrative than political or financial issues and there is a capacity problem with respect to political leaders.

4 Human and financial resources

4.1 In terms of human resource (HR) development, the Constitution and the LGA provide for the establishment of a District Service Commission (DSC).[3] The DSC is vested with statutory powers to appoint/recruit, confirm appointments, exercise disciplinary actions including termination of services for Higher LGs and Lower LGs and Administrative Units.[4] Salaries and salary scales are determined by central government through the Public Service Commission and the Ministry of Public Service. Each District Public Service is generally organised into seven main directorates reporting to the CAO/Town clerk and sectoral committees, including Production, Health, Finance and Planning, Education and Sports, Works and Technical Services, Community Based Services which includes Community Development, Gender, Probation, Social Welfare, Management support services. LG staff are financed through conditional and unconditional Central Government Transfers. The offices not benefiting from central government funding (e.g. the Human Resource Unit/Personnel Office) are often understaffed and personnel in place de-motivated because of lack of adequate financial resources to employ. Recruitment and other HRD processes are not overly politicised. However, at times they are seen to be ethnically biased, rather than using merit. There is also a problem of attracting and retaining the highest quality staff. Substantial capacity building is being undertaken with twenty-seven training modules. LLGs

---

3 DSC is appointed by the District Council with advice or by recommendation of the District Executive Committee (DEC) and approval of the Public Service Commission PSC.

4 Higher Local Governments referring to District Councils, and Urban Authorities. Lower Local Government referring to Sub-county.

complained they were not involved in decisions about which courses they receive and, in general, it seems to be being handled in a top-down manner.

4.2 The 1995 Constitution provides for the establishment of a [comprehensive] **financial** base with sources of revenue for each LG. A fiscal formula allocates funds for each district, which has had a major impact on redistribution to poorer districts. Most revenue (usually >90%) comes from central government transfers as conditional/unconditional or equalisation grants, with usually almost 90% of grant funding conditional. Local governments have assumed an increasing number of functional service delivery responsibilities.[5] This is based on the assumption that the Central Government will first, transfer financial resources to local governments to implement decentralised services and second, will take care not to transfer unfunded mandates to local governments. Steffensen et al (2004) argue that the GoU has not developed a system that measures the balance between the cost of decentralised service, the expenditure needs of LGs and the available sources of funds. Mechanisms have been put in place to assist with financial management. Remarkably, all districts actually submit their accounts by 15th of the following month and audits for all districts are up to date. So while technical strides have been made in fiscal decentralisation central government effectively still controls districts through the CG process.

5 Participation

5.1 Popular participation is **enshrined in policy and law** and Ugandan citizens have a constitutional and legal right to participate in decision-making processes that affect their lives (see quote in 3.1). There is a growing understanding that "voicelessness", disenfranchisement and limited capacity to influence decision-making processes are factors as important to poverty reduction as improved incomes. The Local Government Act (LGA) 1997 has clear provisions to promote the participation of disadvantaged social groups such as women, youth and people living with disability in local decision-making processes.

5.2 Five of the twenty-seven **training** modules for LG relate to participation. Training is being carried out although not always sufficiently experiential manner, and sub-counties complained they did not have sufficient control over what capacity-building was provided. In terms of changing attitudes and behaviour to favour participatory approaches, this is a critical aspect. A Local Governments' Communication Guide has been produced to help the MoLG spearhead "*the democratisation of information to all citizens in order to improve on transparency and downward accountability to ensure good governance.* It is an attractive and accessible document written in plain English and liberally illustrated to facilitate understanding. Sadly, it is not being used, at least not in Kasese and Hoima District.

---

5 Refer to section 3.1 of this report and also Second Schedule of the LG ACT 1997 as amended

5.4 NAADS is an example of a sectoral programme that emphasises participation by beneficiaries, in this case producers. They are involved in defining the priority enterprises for which they require support. Farmer groups are established which form Farmer Forums at sub-county level, who then are able to contract service providers to support them and to hold these service providers to account, not paying them if they do not perform. This is an innovative approach, but is reaching about 15-20% of the community in Hoima, predominantly the less poor. NGOs are involved in building the capacity of the farmer groups.

5.5 NGOs and CSOs are one of the main providers of training and general capacity building activities in Kasese and Hoima Districts. KADDE-NET in Kasese District is an excellent example of how NGOs and CSOs can work to build the capacities of both local people and local governments to further democratic and participatory processes in support of decentralisation. Recently, KADDE-NET presented a paper to the district and LLGs capitalising key lessons emerging from their work over the past few years (see box 5.5.2). KADDE-NET's pro-active and positive approach of seeking to work with and through local government while keeping their own independence in order to provide critical over-sight allows constructive dialogue, the building of trust and genuine partnerships to develop between LG and CSOs. This is a good example for Uganda. However, the NGO and CSO movement is much weaker in Hoima District.

Box 1: Challenges of decentralisation in Kasese District

- Low community capacity to hold governments answerable
- Low community attitude to attending community development planning meetings.
- Lack of communities' involvement in priority setting for projects, and they are not aware of government policies and guidelines where a decision is taken.
- Inadequate involvement of CSOs in local government planning.
- Inadequate involvement of the community by contractors in implementation of projects.

Source: KADDE-NET 2005.

5.6 In terms of the Belgian-funded programs, facilitation of functional adult literacy (FAL) is a key component of both the KDRCDP and DDSP programmes in Kasese and Hoima. In Hoima, it is estimated that 36,211 people have been enrolled in functional adult literacy classes. There is evidence that this is having an impact. Sub-County Integrated Development Associations (SIDAs) are another feature of the Belgian-funded programmes. These are community-based associations and committees involved in productive activities as the basis for community participation. The DDSP evaluation noted "*almost all married SIDA women said their husbands were more respectful, and felt they were more often consulted about issues affecting their lives. A number of SIDA members have taken on leadership positions in the local administrative structure. Women have been active in the majority of user's committees*". In general, the DDSP and KDRCDP by working through LG structures and supporting capacity building at different levels of LG have been instrumental in laying the foundations for a demand-led process of development planning in which local people have the potential to participate. The DDSP anticipated many of the aspects of the Programme for Modernisation of Agriculture (PMA), in particular its emphasis on bottom-up planning of services, farmer participation in research and development, and cost sharing between

farmers and government service providers. Some problems identified in the evaluation of DDSP were:

- **Committee fatigue** because of the lengthy process through which village-level requests must pass before being approved, and the low rate of government response;
- **Failure to involve and target marginal groups;**
- **Low capacity of Councillors.**

5.7 Some key findings in terms of participation are that local people do participate in the local planning process (see section 3). The systems and procedures for involving community participation in planning at village and parish level are in place and seem to be functioning and local people met by the mission confirmed that decentralisation had brought improved services to their communities. There was some evidence of local civil society organisations participating in sub-county and district level decision-making processes, including the outstanding example of KADDE-Net, but this seems to be much weaker and fragmented in Hoima District. However participation, particularly at community level, is mechanistic, project focused and lacking vision, and communities appear to play a passive role in local government decision-making**.** Community and civil society capacity to influence decision-making is weak and there is a missed opportunity to seek synergy and value-adding across activities in order to build a strong rural civil society movement. The inadequate role that councillors are playing is a major problem. Communities and local NGOs do participate in the implementation of project activities but their involvement in M&E could be strengthened.

6 Monitoring, evaluation and accountability

6.1 The **vertical accountability line to national government** seems strong (e.g. the sophisticated annual assessment process of LGs' performance). However, there are a multiplicity of M&E tools used by different programmes and projects. Audits of districts, town councils and municipalities are up to date. In the past Sub-counties were never audited, and it is only under LGDPII that they have prepared accounts. All sub-counties have now been audited up to 2003/4. This is a major achievement. There is an increasing emphasis on monitoring, evaluation and accountability and the new DPSF has a principle around Popular Participation which includes sensitising communities to monitor the implementation of development interventions and holding local officials accountable for their actions in order to ensure improved services. It also has one on Vertical and Downward Accountability.

6.2 At **district level,** there appear to be some strong M&E systems, but much weaker accountability. It is impressive that districts are producing financial reports by the 15th of the following month, and that draft audit reports are being sent by September to the Auditor general (after only 3 months). DDSP has assisted in developing a user-friendly M&E system, with a consultant hired in 2001 to train on the use of the log frame (and this is used in the district plan). There are attempts to make activities of local government transparent. The annual budget is

published on notice boards, but in English, with acronyms that are not explained so this is very difficult for the public to understand. Our impression was that while districts use community radio to pass messages, this is more on information/extension messages rather than promoting accountability, decentralisation messages, etc. This is a missed opportunity. Political accountability appears to be weak.

6.3 The **sub-county level** does appear to be monitoring but accountability is not clear. The districts evaluate the Sub-counties as part of the annual assessment. There appears to be poor feedback to the community (e.g. after prioritisation of projects).

6.4 The **PC, PDC and VC** meet irregularly and while the structures are linked up, the broader community seems unaware of what these structures are doing. Parish level meetings appear to be highly irregular, while in the parish visited the LC1 chair meets parish chief at least monthly, and a copy of the parish's minutes are sent to the sub-county. Village leaders attend parish meetings – but it is not clear how much they report back to the village.

6.5 In terms of feedback from the Belgian programmes, there was a useful comment on user committees which tend to be established because the programme required them, rather than the perceived needs of the community. These committees tend to be grafted on to the sector agencies and are not independent bodies, and perceive themselves as part of the administration.

6.6 To conclude, the vertical accountability line to national government and from sub-county to district seems strong, and much stronger than downward or horizontal accountability lines. In general, accountability is weak and could be strengthened considerably.

7 Lessons and implications

Decentralisation in Uganda, if it is to work for the benefit of all citizens and the nation, requires a major redistribution of power and responsibility from the State to its citizens. The institutional framework provided by national policies and legislation is impressive for its clarity and thoroughness, clearly defining the contours within which power sharing will take place. But it is not enough. There has to be a genuine commitment by those in power to relinquish control and to transfer meaningful authority and resources to lower levels of decision-making. Citizens too have to appropriate the process and "take power" in a responsible and just manner according to their values, and develop the skills and confidence to hold their leaders to account.

7.1 The emphasis in Uganda is about improving service delivery rather than deepening democracy (which is clear in the objectives set in the DPSF) through a technocratic rather than empowering approach to decentralisation. The clarity of devolution of the main development functions to LGs is striking, with policy remaining at the centre, and the structuring of local councils reaching right to the village. From the retention of financial control through CGs, and the top-down way some recent changes have been introduced as well as the nature of some of the changes, there is a question of how much will is there by central government to further deepen decentralisation. Plans are very thorough but not strategic enough, and the link of

strategic elements with bottom-up priorities and projects is weak. The NAADS model of demand-driven extension is interesting and is worth learning from. There is coordination at LG level but integration across sectors can be improved and be more strategic

7.2 In terms of **HR**, as in many countries there is a debate about LG capacity, and about what should come first – to devolve responsibility and then build capacity or build capacity and devolve responsibility when capacity is built. The development of district HR management appears to work (e.g. the role of DSCs). There is a need for significant capacity development, particularly of politicians, as well as at sub-county level.

7.3 The funding formula has been very important in the redistribution of funds in the country and many institutions and systems have been set up to support LG financial management. However, overall LG financing is overwhelmingly controlled by central government. There is an ongoing concern about corruption. A major weakness of decentralisation in Uganda is around fiscal decentralisation, which does not match the strides made in administrative and political decentralisation.

7.4 Citizens, particularly rural communities and the more marginalised among them, are not yet the key drivers of decentralisation in Uganda. Although the mission found a high level of understanding of the "mechanics" of decentralisation, particularly among the local government officials, civil society and leaders of community groups, there was less understanding of their rights as citizens to appropriate the process. The government's emphasis on designing an institutional framework to promote equitable participation by all citizens, including marginal and vulnerable social groups is admirable but insufficient. The quality of participation is critical and the adoption of decentralised and participatory approaches requires changes in attitudes and behaviour. There is a need to build a wider local debate around decentralisation and participation.

7.5 In Uganda, the vertical accountability line to national government and from sub-county to district is strong. Downward or horizontal accountability lines are weak, and there is much to learn about how these can be strengthened. Strengthening of lower level structures and providing them with significant decision-making powers over funds would all help to build stronger accountability.

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 Institutionelles (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 eight countries and workshop. Identification of themes and selection of four countries for 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 two 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;
- A report back meeting, where findings were validated and modified and lessons brainstormed;
- Completion of the final report.

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.

Hoima District was chosen as it was funded by the BSF through the District Development Support Programme (DDSP), as well as a NAADS district, and came into the LGDP two years ago. It was originally supported by BSF in 1991, as part of an Integrated Community Development Project. In 2000 this support changed to a District Development Support Programme (DDSP).

Kasese District was chosen as it is a district that has received Belgian bilateral support since 1996/7 and also where the focus of intervention switched from a conventional integrated community development approach to one in which program funds are channelled directly through local government to enable them to implement the District Development Plan.

Map No. 3862 Rev. 4 UNITED NATIONS
May 2003

Department of Public Information
Cartographic Section

2. Background to Hoima and Kasese[6]

2.1. Kasese

Kasese District is located along the Equator in the western region of Uganda. It borders the Districts of Kabarole and Bundibugyo in the north, Lake George and Kamwenge in the east, Bushenyi and Lake Edward in the south and the Democratic Republic of Congo in the west. The district was created in 1974 under the Provincial Administration of Rwenzori District that was curved out of Toro. Before this, it was part of the Toro kingdom that comprised the present Districts of Bundibugyo, Kabarole, Kyenjojo, Kamwenge and Kasese. The district is characterised by a varied environment comprising of wetlands, lakes, rolling savannah plains and the Rwenzori mountain range to the north. Average annual rainfall ranges between 900-1600mm in two seasons (March to May and August to November). Approximately 530,000 people live in the district, dominated by the Lukonja and Lutooro of the Bakonjo and Batooro people respectively. Other groups include the Banyankole, Basongora and Bakiga.

Kasese District is predominantly agricultural, relying on farming for employment and income. Most of the produce from Kasese is marketed in western and central Uganda, and there is lively cross-border trade with the Democratic Republic of Congo. Food crops include bananas, maize, cassava and beans, and cotton and passion fruits are two cash crops widely marketed throughout the country. Agricultural productivity is high due to the rich soils and reliable rainfall. However, farmer incomes are relatively low because of poor market infrastructure and information. Local people raise livestock including cattle, goats, sheep and pigs. The district also has industrial potential with two mining operations currently mining sulphur, copper and cobalt at Kilembe. There are a number of industries in the district, which have greatly contributed to the availability of employment to the population (eg manufacture of mattresses, cement, furniture). Queen Elizabeth National Park and the Rwenzori mountains support a modest tourist trade bringing economic benefits to the area.

Kasese District has two counties,19 sub counties, 115 parishes and 696 villages.

---

6 Source: www.kasese.go.ug and www.hoima.go.ug.

Kasese District has received Belgian bilateral support since 1996/7 initially through a conventional integrated community development approach, and later to one where programme funds are channelled directly through local government to enable them to implement the District Development Plan. It was hoped that the longevity of Belgium government involvement and the change of approach would yield interesting lessons. The Kasese District Rural Community Development Support Program (KDRCDP) started with a preparatory phase in June 1999, extended until November 2000. Effective implementation of the five-year programme started in December 2001 with the overall aim to improve the standard of living of the rural population, especially the most disadvantaged. Belgian bilateral aid channelled its contribution of Euro 6.3 million through the Kasese District Development Plan, which is line with most national government policies and priorities like the PEAP, the Decentralisation Policy and the Programme for Modernisation of Agriculture (PMA). All these policies and plans emphasise the participation and responsibility of local communities in identifying, designing and implementing development activities. They also acknowledge the need for capacity building at all local levels from district to parish. Belgian Technical Cooperation (BTC) provided technical assistance to the program particularly in the field of local government capacity building. The programme ended in January 2006. An identification mission to assess the pertinence of a follow-on phase of work is planned in mid-2006. There is, however, considerable concern among district officials of the future of their DDP if there is a substantial delay in securing further donor support.

2.2. Hoima

Hoima District is located in mid-western Uganda, bordered by Lake Albert, Kibaale, Masindi and Kiboga. It is one of three districts within the Bunyoro-Kitara kingdom.[7] Bunyoro Kitara, under Omukama Kabalega, was a very powerful kingdom in the 19th century that is remembered for putting up fierce resistance to British imperialism and spreading its influence to significant parts of Uganda.

Hoima is characterised by undulating hills and predominantly savannah grasslands with an average annual rainfall of 1,000mm spread over two rainy seasons. It has a population of about 341,700 people predominantly Runyoro although other tribes include the Rutoro, Rukiga, Alur and Rugungu. Agriculture is the main economic activity and source of income. Food crops include sweet potatoes, bananas, maize, cassava, beans, soya beans, rice, finger millet, sorghum, cowpeas and pigeon peas, while the common cash crops are cotton, tea and coffee. Recently, the district has invested in horticultural farming with production of products like fruits, vegetables and spices. Local breeds of livestock are also reared (Zebu & Ankole) while poultry farming and bee keeping are growing in response to local demand.

---

7 The other districts were Kibaale, & Masindi districts.

Hoima District headquarters are located in Hoima town. It has two counties, 11 sub-counties, 43 parishes and 532 villages. Hoima has been performing around average on the annual LGDP assessment.

Hoima was originally supported by BSF in 1991, as part of an Integrated Community Development Project. In 2000, this support changed to a District Development Support Programme (DDSP) covering Hoima, Kibaale, Kabarole, and later Kamwenge and Kyenjojo Districts subdivided from the previous Kabarole District. The DDSP is funded through a loan of IFAD to the Government of Uganda and co-financed by BSF and Ireland Aid and supervised by IFAD. The closing date of the programme is 30 June 2006. The goal of the programme is to alleviate chronic poverty through raising rural incomes, improving health, food security and nutrition, the participation of farmers in commercialised agriculture and the enhancement of local governance. The programme has been implemented using local government structures, with the district local government as the implementing agent, and using the structures of the district such as the Technical Planning Committee to oversee activities.

3. Role of the state, state services and link between sectors and decentralisation

3.1. Design of decentralisation[8]

Uganda has the most advanced decentralisation process in Africa. The Government of Uganda announced the Decentralisation Policy in 1992, which was gazetted as the Local Government (Resistance Councils) Statute of 1993. Subsequently, the 1995 Constitution and the Local Government Act (1997) entrenched the principles of decentralisation by empowering local governments with responsibilities for the allocation of public resources, for integrated participatory planning, for budgeting and investment management. The objectives of decentralisation were to:

- Transfer real power to local councils and thus reduce the load of work on remote and under-resourced central officials;
- Bring political and administrative control over services to the point where they are actually delivered thereby improving accountability and effectiveness and promoting the people's feeling of ownership of programs and projects executed in their local councils;
- Free local managers from central constraints and, as a long-term goal, allow them to develop organisational structures tailored to local circumstances;
- Improve financial accountability and responsibility by establishing a clear link between the payment of taxes and the provision of services they finance;
- Improve the capacity of Local Councils to plan, finance and manage the delivery of services to their areas of jurisdictions.

The Local Government Act (1997) created five tiers of Local Councils (see Table 1);

---

8 This section draws from Khanya (2004).

Table 1 - Levels of government and planning in Uganda[9]

	Political	Administrative	Traditional	Planning
Centre	National government	National ministries performing policy roles only	Strong kingdoms at sub national level (e.g. Buganda, with prime minister and ministers)	Sector plans
LC5 District/city council (69 rising to 76)	Elected local government	Locally appointed technical staff in most disciplines		District development plan
LC4 County (169, with 13 municipal councils)	Constituency		King's representatives	
LC3 (960 sub-counties, 88 town councils)	Sub-county/ Municipal Division /Town Council Elected local government	Sub-county Chief. Technical staff posted at this level – powers increasing.	Clan heads	Sub-county Development Plan
LC2 Parish/ward (5225 parishes)	Parish Council and development committee	Parish Chief		Plans as part of sub county. Level selected for CBP/HPPG
LC1 Village (44,402)	Village council and development committee	Village chief		Plans part of parish

LCs 3, and 5 are local governments (i.e. bodies corporate charged with service provision responsibilities as well as planning). The others are administrative units recognised as statutory planning structures in the constitution. Every local government is required by law to have a three-year integrated rolling investment/development plan.

There are no sectoral or technical committees at the parish or village levels. These structures are however well recognised in project implementation initiated by them or for projects that are suggested from levels above the parish.

Local Governments are given powers over all development functions (ranging from agriculture, health, education and works),[10] with national government retaining security functions, policy functions, and dealing with foreign governments. Districts retain a strategic role and employ all rural local government staff, with field staff deployed to sub-counties. In urban areas, staff are employed by the municipalities/town councils, and these deal directly with Kampala, rather than through districts.

Section 3 discusses the allocation of human and financial resources in some detail. In summary, the districts, municipalities or town councils through a District Service Commission employ local government staff, although CAOs and Deputy CAOs are to move onto the central government payroll. Local revenue comprises less than 10% of most local governments revenue (and

---

9 Main text from Khanya (2004) with numbers from the LGSIP Draft Report.

10 These are defined in the Second Schedule Part 2 of the Local Governments Act, 1997.

decreasing with the abolition of the graduated tax), with the remainder coming in grants from central government or from donors. Of the central government grants, around 90% is in the form of conditional sectoral grants, with around 10% unconditional, largely to pay for salaries of the administration.

The Ministry of Local Government (MoLG) has the responsibility to coordinate and advocate for local governments. The Uganda Local Government Association (ULGA) represents local governments, while an Urban Authorities Association of Uganda is being formed to take account of the specific needs of urban authorities. ULGA is not mandated in the Act, and their roles are largely advisory. For example, they advocated against CAOs being moved to the central government, but this went ahead anyway.

A new regional tier is being proposed and districts can freely decide to come together to create a region. This will take supervision and support powers from national level, rather than powers from LC5s, and make them more accessible. The nearest equivalents so far are Lake Management Units established around lakes. The exact modalities have not yet been worked out and ULGA for example has requested clarity on a number of issues notably to clarify their relationship with local governments. However, some sectoral departments have established regional support units for some time. For example, the Directorate of Water Development (DWD) set up regional support units in 2003 to provide technical support to districts on request, in areas of staff training, procurement, contracts and planning. It is also being proposed to regionalise the work of the Auditor General (OAG).

There have been significant efforts recently to ensure an integrated and coherent approach to decentralisation. A Decentralisation Sector Working Group was inaugurated in January 2006, comprising MOLG, ULGA, UAUA, MOPS, MOF, LGFC, Association of CAOs, Association of Town Clerks, donors (represented by the chair of the donor working group on decentralisation, currently Belgium, although in practice other donors want to be represented). A Decentralisation Policy Strategic Framework (DPSF) has been drawn up and published in January 2006 to bring together all policy issues on decentralisation in Uganda. The DPSF sets the goals and objectives of decentralisation as:

1. Transfer real power to local governments and thus reduce the workload of remote under-resourced central officials;
2. Bring political and administrative control of services to the point where they are actually delivered, and thereby improve accountability and effectiveness, and promote people's feeling of "ownership" of programmes and projects executed in their local governments;
3. Free local managers from central government constraints and enable them to develop effective and sustainable organisational structures that are tailored to local circumstances;
4. Improve financial accountability and responsibility by establishing a clear link between payment of taxes and provision of services;

5. Improve the capacity of local authorities to plan, finance and manage the delivery of services;
6. Promote local economic development.

In addition a Sector Investment Plan has been developed for local government (LOGSIP). This is attempting to enable the Ministry to consolidate its sectoral priorities and programmes as they relate to other sectors within the SWAP.

3.2. Relation between sector ministries and decentralisation

The staff of central ministries have largely been moved to local governments, retaining small units and headquarters at national level who are responsible for policy. However, the national level still retains considerable control through conditional grants, which define largely what local governments can and cannot do, and circumscribe considerably their powers in practice as these represent such a large part of the LG budget. Interviews were held with NAADS, Education and Health staff to see how sectoral links were operating.

Vertical reporting lines have been very strong until recently as Ministries required quarterly reports from sectoral departments at local government level to accompany requests for the next quarter's funding. This appears now to have changed and, for example, the Hoima District Medical Officer no longer reports quarterly to the national ministry and funds come through automatically. In contrast, district NAADS staff report directly to the national Secretariat and there is a very limited role for the district.

While NAADS has links at district level, with a NAADS Coordinator who works closely with the Production Coordinator, it focuses on sub-county level and the majority of funds go to this level, paid directly to Farmers Forums. The amounts going through this system are far greater than those to the district. Thus of USh 800 million for Hoima, USh 118 million funds district level management of NAADS,[11] the remainder goes to farmer forums, while the production coordinator has a budget of USh 652 million, and field staff have virtually no operational budget. The NAADS Coordinator at sub-county level is usually an agricultural extension officer. However, NAADS is serving 15-20% of potential households and the public extension service has to pick up the rest, but with a very limited budget. The Director of NAADS commented that previously the public extension service never reached as many people as this.

In terms of education, the picture is also problematic, notably with the abolition of the graduated tax (g-tax). Previously the district level education office used g-tax funds to fund inspection of schools, training of teachers and transport for teachers. These funds are no longer available and the conditional grant goes direct to schools, with only a small amount remaining at the district. The sub-county visited also indicated that they have a very limited supervisory role over primary

[11] According to Hoima NAADS Coordinator

schools. The Ministry is now experimenting with the further devolution of financial powers to six districts through a Medium Term Budget Framework.

Other recent changes in terms of powers of LGs has been the replacement of District Tender Boards with Contracts Committees comprised only of technical staff, to reduce the direct influence of politicians in tender processes, where there have been significant instances of corruption.

In general, therefore, it seems that control by sectoral ministries is still very strong through conditional grants, despite nominal powers by DLGs and LLGs.

3.3. The Local Government Development Programme (LGDP)

The key programme supporting decentralisation in Uganda is the LGDP. Phase 1 of LGDP operated from October 2000 to June 2003, with a phase 2 operating to 2006. LGDP built on a prior District Development Programme supported by UNDP, district development programmes supported by a number of donors including Belgium, as well as experience in other countries, notably Zimbabwe. LGDP 1 had the following objectives:

1) Test the feasibility of implementing constitutional and legal mandates with respect to decentralised service provision and devolution of the development budget;

2) Build the capacity of the Ministry of Local Government (MoLG), Local Government Fiscal Commission (LGFC) and a subset of local governments (LGs) for improved service delivery, accountability and transparency;

3) Introduce and test alternative service delivery mechanisms through private sector beneficiaries, communities and stakeholders in Kampala City Council;

4) Monitor and evaluate project implementation for actual experiences and good practices for formulating an appropriate strategy, implementation of modalities and phasing, for eventual scaling up nationally over time.[12]

The key feature of LGDP 1 was its link between decentralisation of development grants, capacity building and a clearly defined performance incentive system, using "carrots and sticks". This phase was seen to be successful and a second phase started in July 2003 to 2006. Some of the key changes for phase 2 included:

- Folding of sector grants and district development projects;
- Funding using a basket fund;

---

12 MoLG (2002), op cit

- Improved annual assessment mechanisms to apply the incentives;
- Strengthening of the capacity-building component;
- Support for LG revenue generation.

The **purpose** of LGDP II is "*to support and strengthen key institutions at central level, to further the implementation of the GoU decentralisation policy in an efficient and effective way*". The **outputs** are:

1) Improving the effectiveness of MoLG.
2) Enhancing the role of the local governments associations.
3) Support for Local Government Finance Commission.

The components are:

Component 1 Support to Strategic Decentralisation Framework.

Component 2 Local Government Development Grants.

Component 3 Local Government Capacity-Building.

Component 4 Local Government Revenue Enhancement.

Component 5 Support to Programme Management and Financial Decentralisation Strategy (FDS) implementation (which included refinement of the planning system, including the Harmonised Participatory Planning Guide.

3.4. The development planning process

The District Council is the planning authority in the district and is required to submit a comprehensive and integrated development plan incorporating plans of lower level local governments (LLGs), while LLGs have to prepare their plans incorporating the plans of lower level councils in their areas. A District Technical Planning Committee (DTPC) coordinates and integrates the sectoral plans of LLGs for presentation to the District Council (LGA 1997).

The system is based on a planning cycle shown below in table 2:

TABLE 2 - THE DEVELOPMENT PLANNING CYCLE

Period	Activity
July to Sept	• Villages preparing priorities and submitting these to parishes.
Oct to Dec	• Parishes amalgamating priorities from villages, prioritising these, deciding which can be dealt with at parish level, and which need to be submitted to the sub-county. In a number of districts they have used a Harmonised Participatory Planning Guide (HPPG) for parishes developed in 2003, which is a far more in-depth and empowering planning process where a full plan is developed at parish level.
	• The parishes' priorities or plans are submitted to sub-counties who take the proposals for sub-counties, amalgamate across parishes, decide what can be addressed at sub-county level and what needs to be submitted to the district. Some LLGs are also using the HPPG for LLGs, also developed in 2003.
End of December	• Indicative planning framework (IPF) released, which outlines how much money will be available to each LG. • Budget conference held at district level. • The district amalgamates and prioritises the proposals from sub-counties in a similar process.
January	• District prepares medium-term expenditure framework (MTEF) and budget framework. • Copy is sent to Ministry of Finance (MoF).
March to May	• Start rolling of sub-county and district plans.

Some of the deficiencies of Uganda's planning system have included:

- Limited involvement of beneficiaries in determining their needs;
- Plans not building on the strategic potential and constraints of LG areas;
- A plethora of planning approaches supported by different donors;
- Lack of linkage between physical and development plans in urban councils, and physical planning is the responsibility of the Ministry of Lands, Water and Environment while development planning is the responsibility of MoLG.

In order to improve community participation, MoLG has participated in a four Country Project to test and implement a community-based planning system, which is empowering, promotes community action, and links to the LG planning system. The resultant system has been called the Harmonised Participatory Planning Guide (HPPG) for LLGs (see MOLG 2004).

LGDP II (see below) has recognised these deficiencies in the planning system, and includes components to:[13]

[13] MoLG (2002): "Preparation of LGDP Phase II: Main Report", Kampala, Ministry of Local Government

1) Support the development of planning and budgeting in lower level councils and LGs, including publishing and distributing the HPPG with a focus on supporting community development assistants (CDAs) to facilitate it;

2) Support the operationalisation of urban planning guidelines linked to development planning through the training the technical planning committees (TPCs) at LC5 and LC3 levels;

3) Review and refine district planning guidelines to address the FDS and HPPG;

4) Support to replicate an effective communication strategy country-wide.

Some issues which emerged during the field visits were:

- District development plans are impressive documents that include a very thorough situation analysis and definition of sectoral strategies accompanied by detailed projects, budgets and targets. However there is a **weakness in the link between strategies and eventual projects**. This reflects the fact that while projects are derived from a bottom-up process from LLGs based on the Indicative Planning Framework, strategies are developed from a strategic process. The implementation of this plan in Hoima, for example, occurred after the projects and budgets had already been proposed and sent to Finance, rather than projects being derived from what is required to implement the strategy. Therefore it is not a strategic process, and strategies and projects do not integrate adequately;

- The focus of the plans is still on **capital projects**, rather than services, and primarily on infrastructure. While this will be an essential component, progress in development is as likely to come from improvements in how services operate, as simple provision of infrastructure;

- There is still a weakness in **urban planning**, with urban councils only covered cursorily in district plans (as they are autonomous), and therefore limiting the covering of urban-rural links and also the potential of urban centres as economic motors;

- In general, the strategic thinking about **local economic development (LED)** is still very limited, and there is very little involvement of the private sector in planning for economic development. The new DPSF now has a specific strategy of Local Economic Development, and a study has been undertaken for UNCDF on this.

- In the two districts visited, we saw no evidence of the **HPPG being used**, and so the old system of prioritised shopping list of needs at village level, submitted to parish, reviewed and sent on to sub-county etc still prevails, also found in the IFAD evaluation of 2005. The reasons for this need investigation but include very limited training being given to districts on the HPPG, with virtually no experiential component and so the value of the methodology is lost.

3.5. Service delivery

Specific efforts were made to look at NAADS and how this links to the LG system as an example of a key service (agricultural extension) and as an innovative approach to rethinking service delivery. Hoima has been a NAADS district for 2.5 years, starting in 2003/4, originally in two sub-counties, then in nine the following year and this year in all sub-counties in the district.

The model involves farmer groups at community level being part of a Farmer Forum that represents them at sub-county level. Farmer groups at parish level identify key enterprises they wish to work on, which are then prioritised at sub-county level and three are chosen. The sub-county then develops terms of reference (TORs) for service providers who tender and are contracted to provide extension in those areas. Service providers (usually local NGOs) assist in building the capacity of the farmer groups. In Hoima it appears to be working well, with farmers positive about the powerful role they have. There are some issues of quality of service providers, and that only 15% of households are being addressed (although probably the government extension system was not reaching more previously). There also appears to have been an impact on improved productivity for some crops (e.g. upland rice and poultry). In general, NAADS appears to be an interesting example of a demand-driven extension system.

There appear to be problems in service delivery in other areas (e.g. education is suffering from a lack of resources for books and other working capital, and health suffering from a lack of drugs). An interesting finding from the DDSP evaluation is that road maintenance is more effective where communities maintain the roads, and when there is collective maintenance rather than the contracting of individual households.

3.6. Coordination and integration

One of the key benefits of decentralisation should arise from coordination and cross-sectoral and cross-organisational integration. The first stage for this is in the district plan. The plans show better strategic orientation and cross-sectoral thinking than previously. Hoima, for example, has developed a nutrition strategy, requiring sectors to come together and allocating respective work to relevant sectors. In Hoima and Kasese, the TPCs at both LC5 and LC3 levels appear to be operating and do seem to bring together both internal LG sectors as well as some NGOs. The TPCs meet monthly at district level, as well as in the sub-county visited, and there does seem to be integration at sub-county level where there is very limited human resource and so much mutual support is needed. MOLG 2006a reports that the 2003 LG assessment indicated that in 249 out of 923 sub-counties and town councils the TPCs are not functioning effectively, and 60% of those that are working are in only 11 DLGs.

The budget conference (a one day event) also brings together different stakeholders, and seems to be the one occasion where the private sector is brought in. The lack of involvement of the private sector reflects the inadequacy of the economic planning component.

NGOs are involved to some extent, although there is some criticism that NGOs are registered in Kampala, and so are often not known in the district.

Cross-cutting issues such as gender and HIV/AIDS are explicitly referred to in the text of the district plan, and LGDP has specific allocations for these.

3.7. Lessons from the Belgian-funded District Development Support Programmes

The DDSP was evaluated in February 2005 (IFAD, 2005). Some key findings in relation to the state and services include:

- There was inadequate targeting of poorer households in service delivery (e.g. credit and agriculture), where a decision was taken to target the "active poor" and progressive farmers, assuming a trickle-down effect;
- The training, sensitisation and mobilisation that was funded had a substantial impact on the culture of governance;
- Through capacity-building at parish, sub-county and district levels, the development of physical infrastructure such as parish offices, and the management training given to committees, the programme has been instrumental in laying the foundations for the administrative structures to function;
- The planning system is complex, and without financial resources becomes a system of community-based requesting rather than planning. A further constraint is the low levels of literacy amongst some councillors at lower levels, and who do not therefore easily comprehend government policies (IFAD, 2005);
- User committees tend to be established because the programme required them, rather than on the basis of the perceived needs of the community. These committees tend to be grafted on to the sector agencies and are not independent, and perceive themselves as part of the administration. In terms of both water and health committees, many are not collecting funds for operation and maintenance. The mission raised questions as to what really was the role of these committees in planning of community-based primary healthcare. The roads committees were more active, and roads dug and levelled by the community were found to be better maintained than those constructed by graders and there was greater ownership by the community and a recognition of the responsibility of maintenance;

- DDSP processes have clearly invigorated participatory processes, but there are limits to the degree of decentralisation possible particularly due to:
    - The need for centralised technical planning in areas such as roads, health and water;
    - The capacities and educational levels of members of village and parish councils and committees;
    - Bottom-up planning will remain token while lower levels control very limited funds and the lack of financial resources to fund locally-identified needs has resulted in participation or committee-fatigue. They recommend that future support should fund sub-counties and parishes directly.

3.8. Key findings

The striking thing about Uganda is the clarity of devolution of the main development functions to LGs, while policy remains at the centre. The structuring of local councils reaches right to the village and these systems seem to work (although abolition of g-tax and lack of allowances is affecting their ability to meet).

Districts have a strategic role while LC3 (sub-county/town councils) have field staff (i.e. play an implementation role). However, since the district employs LC3 staff, the sub-county appears in many ways to be a branch of the district rather than a full local government in its own right.

A wide range of sophisticated and innovative technical systems have been developed, which are being used, and the innovative "carrot and stick" approach is having a major impact. However, there has been a stronger focus on administrative than political issues and a capacity problem of political leaders. LGSIP has a specific strategic programme area around political decentralisation.

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 sub-county with a very limited role for the district). However, health seems to be reducing its control over LGs. The LGSIP 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 conditional (discussed further in section 4).[14] This considerably limits the autonomy of local governments. Sector departments have some flexibility in preparing their work plans but the conditional grants (CGs) circumscribe what LGs can do for over 90% of their budget;

---

[14] We recognise the recent introduction of 10% flexibility between and within sectors

- The power of LGs to influence policy appears very weak, with a weak role of ULGA/UAUA (e.g. their recommendations with respect to g-tax and the re-centralisation of CAOs were not approved). They are seen as a trade union for LGs and so biased, rather than a legitimate view by autonomous governments with a powerful voice;
- From the top-down way some recent changes have been introduced, as well as the nature of some of the changes, there is a question of how much will there is by central government to further deepen decentralisation, notably fiscal decentralisation, as opposed to maintaining the current level of decentralisation?

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 though 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 the link in the LG 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 strategic thinking, notably around local economic development. This is epitomised by a lack of involvement of the private sector in planning. LGSIP has LED as one of six strategic programme areas;
- 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 Kasese (it has not yet been rolled out yet in Hoima) – 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.

NAADS provides an interesting example of a demand-driven extension system

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. The comment was made that planning is often left to the District Planning Unit, rather than the TPC playing a full role;
- 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 and there are specific conditional grants for these. These are also addressed in LGSIP.
- As planning is not strategic enough, the benefits of the major investment in planning are not realised sufficiently.

4. Human and financial resources

4.1. Human resources

4.1.1. Overview of the Human Resource Management Function

This section of the report gives an overview of the institutional arrangements for the management of LG Human Resources. The decentralisation system in Uganda is anchored on principles of political, fiscal and administrative decentralisation. This section of the report draws particular attention to the latter – administrative decentralisation, defined as the process of granting local governments the responsibility to recruit and to manage staff. HR issues include:

Box 2: Authority of LGs for HR

Administrative decentralisation allows regional and local governments to appoint approved statutory bodies, to make ordinances and byelaws, but more importantly to hire, manage and discipline personnel. (DPSF 2006)

- Recruitment
- Retention
- Training and capacity building
- Performance appraisal
- Remuneration and promotion, payroll management
- Controlling discipline
- Service conditions

4.1.2. Legal Framework and Key Institutions in HRM

Each district or urban authority has the authority to establish or abolish offices to serve the public in a district or urban council (LGA1997, Section 53). The Constitution Article 200 and the LGA Section 55 provides for the establishment of the District Service Commission (DSC).[15] The DSC is vested with statutory powers to appoint/recruit, confirm appointments and exercise disciplinary actions including termination of services for higher LGs and lower LGs and

[15] DSC is appointed by the District Council with advice or by recommendation of the District Executive Committee (DEC) and approval of the Public Service Commission PSC.

administrative units.[16] This provision excludes secondary school teachers who are recruited (at the time of the study) by the respective schools. Table 3 shows roles and responsibilities against the nine fundamental HR functions of Local Government in Uganda.[17]

4.1.3. Human resource structures

At time of the study, each District Public Service is generally organised into seven main directorates reporting to the CAO/Town clerk and sectoral committees:

1) Production, which comprises of Agriculture, Veterinary, Entomology, Trade and Industry, Fisheries, Forestry and Environment Departments;
2) Health;
3) Finance and Planning which includes the Finance Department and the Planning Unit;
4) Education and Sports which includes Education, Administration and the Inspectorate Department;
5) Management Support Services comprising of a number of departments: the CAOs office, HR/personnel department, Clerk to Councils Office, Information Office and Internal Audit;
6) Community Based Services, which includes Community Development, Gender, Probation, Social Welfare, Youth and Culture;
7) Works and Technical Services (including water). This department includes roads, works, lands and survey water and sanitations departments.

---

16 Higher Local Governments referring to District Councils, and Urban Authorities. Lower Local Government referring to sub-county.

17 Adopted from a study by Steffenson et. al (2004) and verified in an interview with Personnel Officer Hoima and Kasese

Table 3 - HR roles and responsibilities of local government

Function	Responsible Institution
1 Personnel Provision	
Recruitment management	DSC
Employment	Local Government
Appointment	DSC – appoints CAO/TC, Municipal Town clerk and staff posted to Admin Units and other staff in the district including staff for Lower Local Governments
Transfers	Principles of transfer to do not apply across the board. Section 60 of LG ACT 1997 stipulates that Government may transfer personnel to any LG provided this is done in consultation with the relevant LG and is done through the MOLG
Promotions	DSC
2 Staff Development	
Performance Appraisals	Head of Departments and CAO/TC
Training and other staff development	LGs planning for HRD enhancement through their personnel officers. The MoLG provides technical and financial role financially and technically facilitates the LGs. Sector Ministries are responsible for sector training
3 Salaries and Other Benefits	
Salaries and salary scales	Determined by central government, the Public Service Commission and the Ministry of Public Service.
Incentive packages and some conditions	LGs
Retirement benefits	Urban authorities have contributory scheme in place, LG and CG non-contributory15.
4 Staff Relations and Discipline	
Disciplinary authority	DSC, PSC
Appellate authority	Public Service Commission whose ruling shall be final. It approves the District Council appointment of members to their District Service Commissions in order to ensure that the minimum qualifications are achieved; Issues guidelines for the operations of the DSC and reviews terms and conditions for the public service staff and recommends to council

4.1.4. Funding of LG staff HR structures

LG staff are financed through conditional and unconditional central government transfers (JARD 2004). Contrary to the mantra "function is followed by functionaries", that is, the HR structure of LG must determine the financial resources devolved to local governments, central government transfers determine the staffing structure. LG rely completely on central government transfers to pay their wage bill. This dependency is exacerbated by the declining collection of local revenue caused amongst other things by poor tax collection, a poor fiscal decentralisation strategy

characterised by ad hoc and politically driven decision-making like the recent abolishment of the graduated tax without compensation to LGs (at least until the time of doing the study).[18]

4.1.5. Service conditions and the responsibilities of local government

Section 62 (1) of the LGA 1997 stipulates that service conditions will be determined centrally by the Public Service Commission and applicable to the whole public service. Our interactions with different LGs have shown that they still enjoy some element of flexibility in terms of determining allowances, staff loan schemes, training, as well as housing. Urban authorities have had a longer, uninterrupted existence than rural LGs in Uganda and they exercise slightly more independent management of their staff and, for example, operate a separate pension scheme for Kampala City and Jinja (interview with ULGA).

4.1.6. Capacity-building

A central plank of government and donor support is building the capacity of local government authorities. At the 2004 JARD, the PS of MoLG highlighted a significant number of improvements in capacity-building initiatives. A National Local Government Capacity Building Policy has been formulated (MOLG 2005) and a LG Capacity Building Unit established within the MoLG. The Unit provides overall coordination of capacity-building programmes destined for LGs and ensures that those systems and standards that are developed by the Local Government Capacity Building Policy Steering Committee are implemented. Procedures have been developed procuring capacity-building providers from qualified institutions and the private sector, and all LGs are expected to conduct capacity needs assessments and integrate training needs into their development plans.

The MoLG in collaboration with the Technical Working Group and with the support of the Local Government Development Program II, has designed twenty-seven generic training modules for LGs. District level staff in both Kasese and Hoima confirmed that they regularly received training to build their capacities to accomplish their respective tasks. This was confirmed by the recent evaluation of the DDSP (IFAD 2005) and mid-term KDRCDP (BTC 2003).

However, access to such trainings by lower level LGs appears to be problematic. Officials met by the mission at Bwera and Kisinga Sub-counties in Kasese and Kitoba Sub-county in Hoima District all complained that decisions regarding capacity-building and funds to implement it were concentrated at district level, and that they rarely benefited. The centralised management of these trainings by the MoLG who generally hire the consultants to deliver the trainings is also being

[18] The abolishment of the graduated tax has reduced the total collection of local revenue.

questioned, as is the over-ambitious nature of some of the themes (e.g. Environmental Management in Local Governments is covered in 3 or 4 days).[19]

4.1.7. Findings

While there are still challenges to administrative decentralisation (see section 4.2), Uganda has in many aspects attained some notably success in implementing effective Human Resources systems as provided for in the LGA 1997. Table 4, adapted from Steffensen et al 2004, summarises some of these major benchmarks of successful administrative reform.

Table 4 - Factors that have promoted HR decentralisation objectives

Factors	Comments	Impact
Clear legal framework and regulations	The LGA and Constitution clearly outline procedures. These are supported by regulations and adhered to by all ministries.	LG staff are clearly aware of lines of accountability towards the LGs. However there are conflicts between elected leaders and appointed officials because of lack of clarity on their roles.
Staff accountable to LG	DSCs are gradually growing in capacity and are able to resist local political pressure and there is a noticeable allegiance to LG as employers.	General staff discipline has improved – the frequent cases of drunken and non-performing LG personnel before 1993 are now no longer present.
Improved Capacity building	• Introduction of the Result Oriented Management of HR • Setting up of a harmonised LG capacity building unit	Impact yet to be assessed and there are also a number of financial challenges Harmonised Capacity Building programme where MoLG is responsible for all capacity building initiatives except sector specific training initiatives. The Unit also ensures that sectoral training initiatives are in harmony with the decentralisation policy initiatives. However, sector specifics capacity building initiatives which at times conflict and undermine the broader decentralisation policy objectives.
Semi- autonomous District Service Commissions (DSC)	The DSC is appointed by the LGs but operates independently – the councillors do not have a direct and day-to-day role in staff recruitment and other HRD issues.	Recruitment and other HRD processes are not overly politicised. However at times they are seen to be ethnically biased, rather than using merit. However control over finance at central level, and at times not covering the salary bill, limits the ability of LGs to control their activities. There is also a problem of attracting and retaining highest quality staff (eg doctors, CAOs and finance managers) due to lower salaries than the private sector, and limited career prospects in a single district.

Whereas the Constitution and LG Act (Section 53) enable LGs to abolish or establish offices within its public service, these powers are effectively curtailed by LGs' dependence on central government financing (as further discussed in chapter 4 and below). Thus, the growth in LG employment is primarily regulated and driven by the central ministries' priorities regarding targeted service improvements in the various sectors (Steffensen et al 2004). A recent analysis of

[19] The mission heard of instances where consultant trainers rush through the training in less days than required by the methodology.

the unconditional grant indicates that on average salaries for LGs consume 77% of the unconditional grants, but that some LGs currently receive less than their wage bill (ULGA 2003).[20] As a result, the few offices not benefiting from central government funding (e.g. the Human Resource Unit/Personnel Office) are often understaffed and personnel in place de-motivated because of a lack of adequate financial resources to employ them,[21] determine suitable salary incentives, and to perform other HR functions like mentoring and performance appraisals of LLG administrative staff.[22]

4.2. Local Government Finance

Fiscal decentralisation refers to the transfer of financial responsibilities from central government to local governments, and to powers given local governments to generate and utilise local revenues in local development. This section introduces the principles and operations in practice of local government finances in Uganda.

4.2.1. The legal framework and financial management

Fiscal decentralisation is enshrined in the Constitution of Uganda of 1995 and the LGA 1997. Different articles of the 1995 Constitution (e.g. article 176) provide for the establishment of a [comprehensive] financial base with sources of revenue for each LG unit. Table 5 summarises the legal framework. Table 6 shows the different types of transfers to local governments.

Table 5 - The legal framework for financial decentralisation in Uganda

Legal Instrument	Section, Article, Chapter	Legal Proviso
Constitution 1995	Article 176 (d)	Each LG Unit shall have a sound financial base with reliable sources of revenues.
Constitution 1995	Article 190-194	Rules about the funding of LGs including principles and guidelines for the various types of grants for Centre to LGs.
LG Financial and Accounting Regulations		Regulations on use of finances by Local Governments. Elaborates the law related to financial management in LGs.
LG ACT 1997 as amended	Fifth schedule Part I-VI	Different sources of revenues and powers to tax, Formulas for Intergovernmental fiscal transfers.

20 Interview with ULGAA

21 Interview Personnel office MOLG

22 Interview with Senior Assistant Secretary MOLG

TABLE 6 - MAIN GRANTS

Type of grant	Brief Description
Conditional (37)	Moneys given to local governments to finance programmes agreed upon between the government and local governments; and will be expended for the purposes for which it was given and in accordance with the conditions agreed upon.
Unconditional	The minimum grants paid to local governments to run decentralized services. Unconditional grants will be budgeted for and used at the discretion of local governments.
Equalization	Paid to local governments for giving subsidies or making special provisions for the least developed districts and based on the degree to which a local government unit is lagging behind the national average standard for a particular service.

4.2.2. Expenditure and revenue assignments

Local governments have assumed an increasing number of functional service delivery responsibilities.[23] This is based on the assumption that the Central Government will first, transfer financial resources to local governments to implement decentralised services and second, will take care not to transfer unfunded mandates to local governments. Often the decentralisation of powers to local governments is not always followed by the resource to carry out the functions.[24] This is not the case in Uganda, where local governments have received an increasing proportion of public revenues over time.[25] The study team was not able to get hold of the current LG transfers, but a summary table of the trends in transfers from 1997/98-2003/04 adapted from Steffensen et al 2004 is summarised in table 7.

TABLE 7 - CENTRAL GOVERNMENT TRANSFERS FROM 1997/98-2003/04

Grants	FA 1997/1998		FA 1999/2000		Released 2002/03		*Budget 2003/04*	
	UGSH	Share %	UGSH	Share %	UGSH	Share %	UGSH	Share %
Unconditional Grants	54.3	24%	66.8	17.2%	76.9	11.7%	82.8	11.2%
Conditional - Recurrent Grants	168.4	75%	275.2	70.7%	428.1	65.1%	467.8	63.1%
Conditional - Development Grants	2.2	1%	45.0	11.6%	147.9	22.5%	187.4	25.3%
Equalisation	0.0	0.0	2.0	0.5%	4.2	0.6%	3.5	0.5%
Total	224.9	100%	389.0	100%	657.1	100.0%	741.5	100%
Growth (%)				**36.4%**		**-1.9%**		**12.8%**

23 Refer to section 3.1 of this report and also Second Schedule of the LG ACT 1997 as amended

24 The case of Lesotho where a number of functional responsibilities provided for under schedule two of the LG ACT 1997 have not been devolved with matching resources.

25 Uganda Local Government Integrated Fiduciary Assessment 2004 Draft Main report March 2004. The JARD 2004 Main Report. Interview with LGFC and Finances Manager Hoima DC

Bahl (1999) argues that the decentralisation of functional responsibilities has to be accompanied by matching resources. The interest of the study team in Uganda was not only to determine whether the size of central government transfers was increasing or decreasing, but whether it was increasing or decreasing relative to the functional responsibilities devolved to local government. A number of variables were considered:

- Whether there was a clear demarcation and understanding of responsibilities between the centre and LGs and between the different LG tiers;
- Costing of decentralised services, both recurrent and capital costs;
- Whether the order of allocating expenditure assignments first, followed by revenue assignments, was adhered to;
- Whether the centre was able to monitor and evaluate fiscal decentralisation;
- Whether there was a different intergovernmental fiscal system for LGs in the rural areas and LGs in the urban areas;
- Whether LGs had significant taxing powers;
- Whether the centre was adhering to the designed fiscal decentralisation system;[26]
- The simplicity of the fiscal decentralisation system;
- Whether the design of the fiscal decentralisation system was in line with achieving the objectives of the decentralisation reform.

The second schedule of the LGA 1997 as amended gives a very clear demarcation of functional responsibilities between the centre and local governments and between respective tiers of LGs, the DCs and the sub-counties.[27] Uganda, however, has been very slow to take advantage of this clear demarcation of responsibilities to inform a coherent fiscal decentralisation strategy. Steffensen et al (2004) argue that the costing and clear understanding of the implications of functional devolution were only done after the functions have been devolved. Noting that a number of functions like mentoring of LLGs by HLGs in financial regulations, human resources requirements and other running costs are being incrementally handed over to LGs, but no adjustment is being made to the unconditional grant allocations. Our fieldwork showed that whereas the Personnel Officer in Hoima DC clearly understood her responsibilities to support LLG, she was unable to do for a lack of supporting budget. Similarly, the Community Liaison Officer of Bwera Sub-county indicated her frustrations at being unable to provide support to the Parish Dev Committees in her area as she had no budget to cover the costs. Steffensen et al 2004

---

26 Please refer to the Fiscal Decentralisation Study-the Final Report, January 2001, and Fiscal Decentralisation in Uganda-Strategy Paper, March 2002

27 Second schedule Functions and services of Government and Local Governments

argue that the GoU has not developed a system to measure the balance between the cost of decentralised service, the expenditure needs of LGs and the available sources.

4.2.3. Financial Management Systems

GoU wants to ensure that LGs are delivering on national priorities in particular the PEAP priorities like primary education, primary healthcare, rural roads, water and sanitation, and agriculture. This is achieved through tying funds to specific sectors through conditional grants.

To enhance LG financial management the Government has also put in place:

- A legal framework to guide LG financial processes;
- Technical support on finance through the LGDP and other donor-led support programmes like BTC in Kasese;
- Financial management guidelines and manuals;
- Statutory institutions including the LGFC, which is the champion of Fiscal Decentralisation in Uganda, the Local Government Revenue Enhancement Coordination Committee (LRECC), the Local Government Budget Committee (LGBC), the Local Government Releases and Operations Committee (LGROC).

Table 8 below summarises some of the initiatives to support financial management. [28]

Table 8 - Financial management systems and tools to support LG financial devolution

Initiatives to support financial management	Expected outputs
Integrated Financial Management Systems (IFMS)	• To improve budgeting and financial management tools.
Fiscal Decentralisation Strategy Budget Formulations	• To harmonise planning, budgeting, reporting on finances. • To enhance local government financial autonomy. • To improve LG sources of revenue. • To coordinate different and often conflicting roles of major stakeholders in LG financial systems, eg donors, CG and LG. • To improve financial management of LG. • To ensure that finances are expended to support the PEAP. • To coordinate and harmonise all fiscal decentralisation related initiatives from donors, and other sectors.
LG Information and Communication Systems (LOGICS)	• To collect, capture and analyse, and report data and information about the performance of Local Governments specifically on financial issues.
LG Financial Information and Analysis Systems (LoGFIAS)	
HPPG	• To standardise planning and budgeting procedures and to ensure there is a link between planning and budgeting. • To accommodate community participation in the planning and budgeting process.
Review and revision of LG revenue legislation	• To harmonise different guidelines for revenue enhancement and to ensure proper accountability and reporting. • To introduce new sources of revenue enhancement.
Harmonised central and LG procurement regulations	• Harmonise procurement guidelines and regulations.
LG Financial management Training Materials	• To mentor local governments in financial management requirements for FDS.

[28] Adopted from Uganda Local Government Integrated Fiduciary Assessment 2004 Draft Main Report

4.2.4. Findings

The decentralisation process in Uganda is undergoing at the same time a number of reforms in its institutional arrangements, legal harmonisation, service delivery, human resources issues, coordination, monitoring and evaluation to mention but a few. The overall concern is to ensure that there is enough capacity and technical support to implement these reforms, and to ensure that there are synergies and linkages between them. Table 9 summarises these findings relating them to the principles of fiscal decentralisation.

Table 9 - Findings in relation to fiscal decentralisation

Principles of fiscal decentralisation	Key findings
Is there a clear demarcation and understanding of responsibilities between the centre and LGs and between the different LG tiers? Have these responsibilities have been costed (capital and recurrent) and matching resources provided?	There is a clear demarcation of responsibilities between the centre and LGs supported by a comprehensive legal framework. However, there are still challenges related to the costing of responsibilities and there are unfunded mandates, particularly operational functions like mentoring, auditing, inspecting, capacity building, monitoring and evaluation in LGs. For example, in Bwera sub-county the Community Liaison Officer is not able to perform her support duties to the PDC because the sub-county has no operational budget to support the function. It is also argued that the unconditional grant form the centre is at times not sufficient to meet the wage bill in some LG (JARD 2004).
Whether the order of allocating expenditure assignments first, followed by revenue assignments, was adhered to?	It is not clear whether intergovernmental fiscal transfers between different tiers of LGs and administrative structures are based on this.
Whether the Centre is able to monitor and evaluate fiscal decentralisation?	The Centre is able to monitor and evaluate fiscal decentralisation. The FDS is a product of a process of monitoring of fiscal decentralisation. The centre has also put in place a number of statutory bodies to monitor the performance of the fiscal decentralisation strategy. Remarkably, all districts actually submit their accounts by 15th of the following month and audits for all districts are up to date.
Whether there is a different intergovernmental fiscal system for LG in the rural areas and LGs in the urban areas?	The FDS is designed to accommodate all LGs both rural and urban. The system is designed in a manner that recognises the inherent different characteristics of Urban and rural LGs.
Whether LGs had significant taxing powers?	Approximately 88% of LG expenditures are financed through CG/donor transfers. [29] This shows the centre still has to improve devolution of revenue assignments, but within a comprehensive fiscal decentralisation system. The recent abolition of g-tax has further undermined the taxing powers of local governments.
Whether the design of fiscal decentralisation was in line with the objectives of the decentralisation reform?	The design of the FDS is in line with achieving the objectives of the PEAPS, but there is need to improve the design to accommodate the objectives of decentralisation by devolution.
Whether the centre is adhering to the designed fiscal decentralisation system?[30]	The centre has made a lot of decisions that undermine the effective functioning of the FDS – for e.g. the abolition of g-tax and the decision to demarcate more administrative districts without an assessment of the financial and institutional implications. There is too much financial control by the centre. This undermines the principles for which the decentralisation policy was adopted.

29 Steffensen et al 2004

30 Please refer to the Fiscal Decentralisation Study-the Final Report, January 2001, and Fiscal Decentralisation in Uganda-Strategy Paper, March 2002

5. Participation

5.1 Popular participation enshrined in policy and law

Ugandan citizens have a constitutional and legal right to participate in decision-making processes that affect their lives (see box 3). One of the original motives for the 2nd era of decentralisation in Uganda during the 1980s was the desire by the National Resistance Movement (NRM) government to involve local people in order to foster political support, and ensure better service delivery (MOLG 2004a).

Box 3: Participation is a constitutional right

"*The State shall be based on democratic principles, which empower and encourage the active participation of all citizens at all levels in their own governance.*"

"*Decentralisation shall be a principle applying to all levels of local government and in particular, from higher to lower local government units to ensure peoples' participation and democratic control in decision making.*

Source: The Constitution of the Republic of Uganda, 1995., II (i) and Chapter 11.

The Government of Uganda clearly sees decentralisation as a policy tool not only to devolve responsibility for development from the centre to local government, but also to improve local democracy and good governance. In 1994, the Ministry of Local Government summarised the decentralisation policy objectives as follows:

> *In sum, decentralisation is a democratic reform, which seeks to transfer political, administrative, financial and planning authority from centre to local government councils. It seeks to promote* ***popular participation, empower local people*** *to make own decisions and enhance accountability and responsibility. It also aims at introducing efficiency and effectiveness in the generation and management of resources and the delivery of services.*[31]

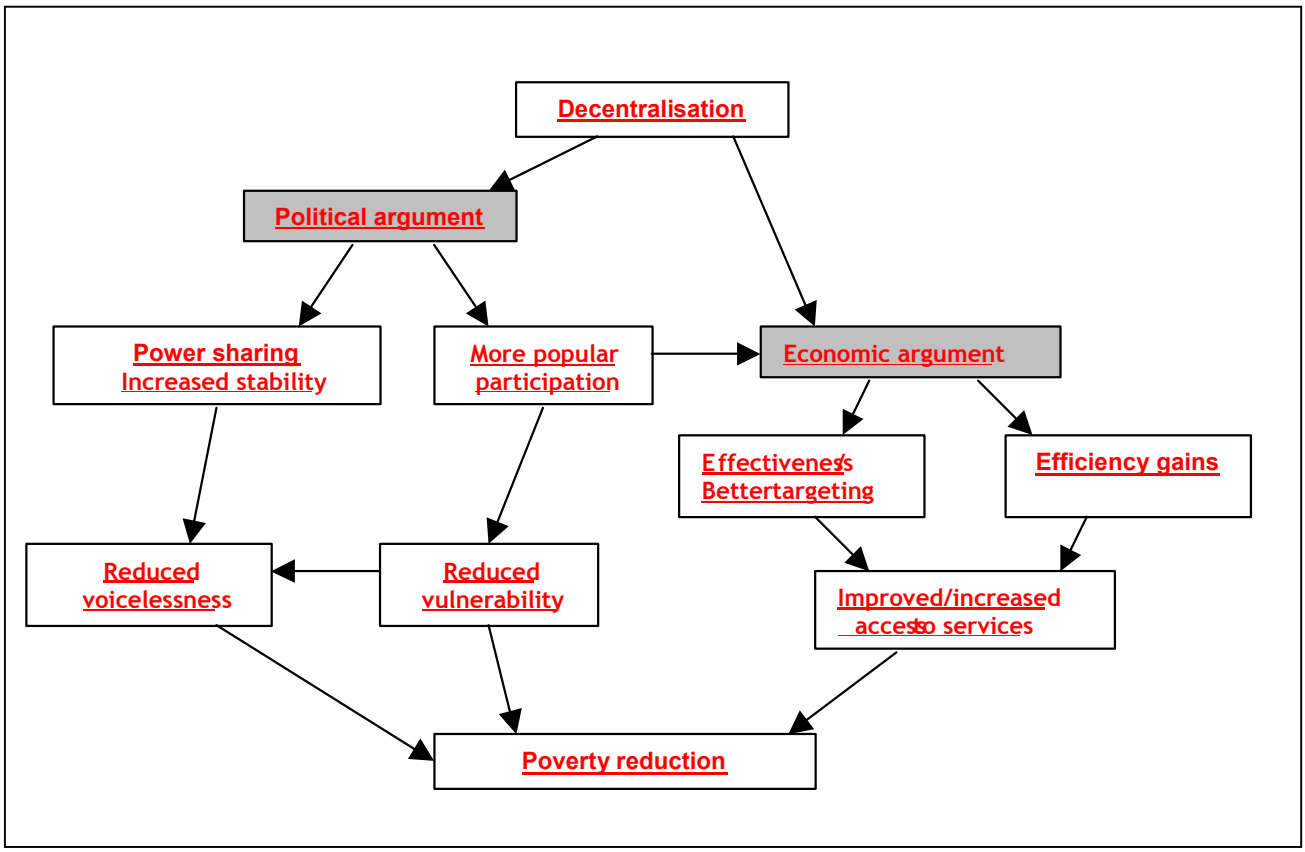
Increasingly, popular participation within the decentralisation process is recognised as a fundamental pre-requisite for poverty alleviation – see figure 5.1 (MOLG 2004a). There is a growing understanding that "voicelessness", disenfranchisement and limited capacity to influence decision-making processes are factors as important to poverty reduction as improved incomes. Decentralisation through the devolution of authority to local government bodies offers citizens easier access to decision-making processes in their home areas, which in theory will provide them with better access to services and increased opportunities to improve their livelihoods (e.g. improved natural resource management, better marketing, etc). In addition, as an expression of wider power sharing among different groups, greater citizen participation is believed to contribute to greater political consensus and stability thereby providing the conditions for economic growth (MOLG 2004a).

---

31 GoU, Decentralisation Secretariat, 1994, "Decentralisation in Uganda – The policy and its implications" quoted in MOLG 2004a. Bold text added by authors.

The Government of Uganda has also taken measures to ensure the participation of disadvantaged groups in public affairs, especially women, but also youth and people living with disabilities. The Constitution explicitly states, "*the State shall ensure gender balance and fair representation of marginalised groups on all constitutional and other bodies*". It goes further to affirm, that "*notwithstanding anything in this Constitution, the State shall take affirmative action in favour of groups marginalised on the basis of gender, age, disability or any other reason created by history, tradition or custom, for the purpose of redressing imbalances which exist against them.*" [32]

FIGURE 1: DECENTRALISATION AND POVERTY REDUCTION LINE OF ARGUMENT



Source: MOLG 2004a[33]

These political objectives have been translated into legislation. The Local Government Act 1997 has clear provisions to promote the participation of disadvantaged social groups such as women, youth and people living with disability in local decision-making processes. The law stipulates that

---

32 The Constitution of the Republic of Uganda, 1995.

33 Modified from Jütting et. al 2004

in higher and lower local government councils at least one third of councillors must be women. In addition, councils must also have two councillors representing the youth and two representing people living with disability, one of whom must be a woman for both categories. At an institutional level, GoU has provided a strong framework to mobilise local people, including specific disadvantaged social groups, and promote their participation in local decision-making.

5.2 Institutionalising capacity building for participation

Section 4.1.6 talks about capacity-building in general. A central plank of government and donor support is building the capacity of local government authorities to adopt participatory and socially inclusive approaches to local decision-making. Of the twenty-seven generic training modules for LGs, five specifically address issues of participation and social inclusion. These include courses on:

- Civil society organisations and public-private sector partnerships;
- Community participation and mobilisation;
- Gender awareness training;
- Gender training;
- HIV/AIDS mainstreaming and management.

Although the mission was unable to establish the content of these specific courses or meet local government staff who had attended them to gauge their value, district level staff in both Kasese and Hoima confirmed that they regularly received training to build their capacities to accomplish their respective tasks. This was confirmed by the recent evaluation of the DDSP (IFAD 2005) and mid-term review of KDRCDP (BTC 2003). A general comment was that access to such trainings by lower level LGs appears to be problematic.

NGOs are involved in building the capacity of the farmer groups in NAADS.

A Local Governments' Communication Guide has been produced (MOLG 2004b). Its stated objective is to enable the various players involved in the management of local governments to pass on information effectively about the various local government activities, outputs, impacts and lessons learnt to all stakeholders. The guide is seen as an essential tool to help the MoLG spearhead "*the democratisation of information to all citizens in order to improve on transparency and downward accountability to ensure good governance.*"[34] It is an attractive and accessible guide written in plain English and liberally illustrated to facilitate understanding. Sadly, it is not being used, at least not in Kasese and Hoima District. The Information Officers of both districts explained they had yet

[34] MOLG 2004b, p.5.

to develop an information strategy for their districts and that they had very limited funds for communication activities in general. In Hoima radio talk shows on taxation organised by the Finance Officer, followed by public awareness meetings at sub-county level to coincide with the Tax Tribunals are excellent examples of how a district can use resources from one department to fund communication activities. In Kasese, attempts have been made to disseminate information on decentralisation through the national radio and the local press, but lack of funds to develop appropriate materials (e.g. local language versions) and the poor management of the radio in particular (e.g. failure to broadcast, poor timing) limited the impact of these initiatives.

5.3 Participation in services – an example of NAADS

NAADS is an example of a sectoral programme that emphasises participation by beneficiaries, in these case producers. These are involved in defining the priority enterprises they wish for support in, farmer groups are established which form Farmer Forums at sub-county level, who are able to contract service providers to support them and to hold these service providers to account, not paying them if they do not perform. This is an innovative approach, but is reaching about 15-20% of the community in Hoima, predominantly the less poor.

5.4 Role of NGOs and CSOs

NGOs and CSOs are one of the main providers of training and general capacity building activities in Kasese and Hoima Districts. Capacity building ranges from specific training on agricultural production to broader awareness raising on gender, HIV/AIDS and anti-corruption.

KADDE-NET in Kasese District (see box 4) is an excellent example of how NGOs and CSOs can work to build the capacities of both local people and local governments to further democratic and participatory processes in support of decentralisation. Their District Resource Monitoring Project (DRMP) is presented below to illustrate the nature of their work.

With support from the EU Human Rights and Good Governance Programme, KADDE-NET organised a conference in 2004 whose objective was to identify strategies not only to strengthen community participation in local government activities, but also to further positive and complimentary linkages between CSOs and local government. This workshop build on earlier work carried out by KADDE-NET on the design and testing of a Poverty Resource Monitoring and Tracking Tool to enable local communities to organise their own village meetings and monitoring the impact of local government projects on poverty alleviation according to criteria developed by the community (KADDE-NET 2004).

A major outcome of the 2004 conference was the design of a strategy to build trust and confidence between Local Government bodies in Kasese and the NGOs and CSOs working in the district. The strategy revolves around three core components:

- A **communication strategy** specifying ways in which to increase the exchange of information between Local Government and CSOs (e.g. exchange of annual reports, invitations to meetings);
- A **database** providing core details of all registered NGOs and CSOs in the district managed jointly by KADDE-NET and the Community Development Officer;
- The passing of a **byelaw on Participatory Resource Monitoring** to formally promote the monitoring by local communities and CSOs of LG funded projects.

Box 4: Kasese District Development Network

KADDE-NET is a registered umbrella organisation for all NGOs and CSOs working in the District of Kasese. In 1996 eight CSOs based in Kasese, members of DENIVA (Development Network of Indigenous Voluntary Associations), a national network based in Kampala, created a District NGO Forum. By 1997, membership had risen to 86 registered members. In 2000, it changed its name to KADDE-NET.

KADDE-NET is governed by a Board of Directors (7 members) elected by the General Assembly composed of 40 members of the total membership.

Between 1998 and 2002, KADDE-NET received intermittent support from various international NGOs (DED, HIVOS, SNV, etc.) to help it build its institutional capacity, largely through the design of a strategic plan. In 2006, the BTC agreed to support the implementation of KADDE-NET's strategic plan as part of the District's Public-Private Partnership Initiative.

KADDE-NET membership in 2006 has grown to 85 active NGOs and over 500 CSOs.

These proposals are now being implemented by KADDE-NET in partnership with the district within the District Resource Monitoring Project (DRMP) funded by CARE, EU/HRGGP and other donors. Key achievements include the creation of Community Resource Monitoring Committees in a number of villages who are being trained on key national policies (e.g. PRSP, decentralisation), the links between these and the District Development Plan and their role as citizens in the process.

More recently, KADDE-NET presented a paper to the district and LLGs capitalising lessons emerging from their work over the past few years (KADDE-NET 2005). The paper highlighted a number of key issues and limitations of the decentralisation process in Kasese (see box 5). These were presented and discussed by both the Bwera and Karusandara sub-county councils and the District Technical Planning Committee in October 2005. All bodies acknowledged the problems identified by the study as well as the role

Box 5: Challenges of decentralisation in Kasese District

- Low community capacity to hold governments answerable
- Low community attitude to attending community development planning meetings.
- Lack of communities' involvement in priority setting for projects, and they are not aware of government policies and guidelines where a decision is taken.
- Inadequate involvement of CSOs in local government planning.
- Inadequate involvement of the community by contractors in implementation of projects.

Source: KADDE-NET 2005.

of KADDE-NET in bringing them to their attention. More significant are the closing remarks of the CAO of Kasese District, who said "*the report was an eye-opener*" and that "*he was going to sit with the District Planning Unit to make a resolution that would be read to the next meeting of the of the District Technical Planning Committee concerning the findings of KADDE-NET*." And finally that "*the report was also an affirmation of the on-going Public Private Partnership strategy*." (KADDE-NET 2005, p.17).

KADDE-NET's pro-active and positive approach of seeking to work with and through local government while keeping their own independence in order provide critical over-sight allows constructive dialogue, the building of trust and genuine partnerships to develop between LG and CSOs. It has huge potential to leverage institutional change in support of greater participation by local people in local government decision-making processes. It is an approach that merits support and should be documented as a case in good practice for wider dissemination.

The NGO and CSO movement is much weaker in Hoima District. The NGO community is not as organised and appears to be working in a more fragmented and less strategic manner. There is some evidence of NGOs of limited engagement with LG though this appears to be more to seek the latter's support in the implementation of the NGO's programme's of work rather than the district's or sub-county's development plan (see below).

5.5 Lessons from Belgian-funded programs

FUNCTIONAL ADULT LITERACY

Facilitation of functional adult literacy (FAL) is a key component of both the KDRCDP and DDSP programmes in Kasese and Hoima. Support has included the training of, and provision of transport (bicycles) to literacy instructors, and the purchase and distribution of assorted training facilities such as chalk, chalkboards and stationery to FAL classes. In Hoima, it is estimated that 36,211 people have been enrolled in functional adult literacy classes (IFAD 2005). The recent evaluation considered the literacy materials to be of good quality and relevant. The curriculum is designed not only to provide literacy, but also to prepare the participants to take on development challenges and become economically self-reliant. Some of the FAL groups had started individual and group income-generating projects, and an unspecified number of women have assumed positions on village and parish councils. The evaluation did note, however, that the literacy instructors reported substantial shortages of learning materials, partly due to increased enrolment as a result of the success of the program.

The mission confirmed these achievements when it met two community groups in Kitoba Sub-county, Hoima District. The Buhamba Adult Literacy class in particular is an excellent example of the high potential of adult literacy to transform society. The women explained how the ability to read and write gives them confidence to attend and participate in village meetings and express their views. The ability to sign their name on the loans they receive from SIDA is very important

to them. The group cited one woman from their group who stood for election as a Village Councillor and is now the Secretary due to ability to take minutes. The women, however, expressed general dissatisfaction with the Government's refusal to recognise FAL certificates as proof of their capacity to stand for certain local government positions. They further felt the minimum requirement of Senior Level 4 education to hold a government post is an unnecessary blockage, particularly at village level where they feel they have the competence to hold certain jobs.

SUB-COUNTY INTEGRATED DEVELOPMENT ASSOCIATIONS (SIDAS)

A key feature of the DDSP is its emphasis on the formation of community-based associations and committees involved in productive activities as the basis for community participation. Under the programme's rural finance component, Sub-county Integrated Development Associations (SIDAs) have been formed in every sub-county in all three districts covered by the programme (Hoima, Kibaale and Kabarole). Community savings of over USh 400 million have been mobilised and it is anticipated that many SIDAs will soon be able to operate as independent micro-finance institutions without external support (IFAD 2005).

A major impact of the SIDAs with respect to popular participation is their impact on women's empowerment in general. The DDSP evaluation noted "*almost all married SIDA women said their husbands were more respectful, and felt they were more often consulted about issues affecting their lives. A number of SIDA members have taken on leadership positions in the local administrative structure. Women have been active in the majority of user's committees*" (IFAD 2005, p.xvii). The SIDAs were initially women-only. Later men could join, with a limit of 30% of groups, but women retained the leadership.

Promoting a bottom-up approach

In general, the DDSP and KDRCDP by working through LG structures and supporting capacity building at different levels of LG have been instrumental in laying the foundations for a demand-led process of development planning in which local people have the potential to participate. The DDSP anticipated many of the aspects of the Programme for Modernisation of Agriculture (PMA), in particular its emphasis on bottom-up planning of services, farmer participation in research and development, and cost sharing between farmers and government service providers. As part of DDSP, district staff have been trained in IT and log frames. Sub-county and parish officials have been trained in record keeping, budgetary processes and planning tools.

The evaluation of DDSP did, however, identify a number of key challenges and constraints with respect to the full participation of citizens in decentralisation. These include:

- **Committee Fatigue** because of the lengthy process through which village-level requests must pass before being approved, and the low rate of government response. Furthermore, the remoter villages lack transportation to attend village meetings and their concerns are therefore

not represented. Facilitators rarely travel to such villages to explain the workings of the programme.

- **Failure to involve and target marginal groups.** Even though CDAs had good knowledge of PRA and most PDC members had a clear understanding of the rationale of PRA techniques for planning purposes, it seems that with the possible exception of a number of sub-counties in Hoima and Kibaale Districts only very basic versions of participatory approaches have yet reached the village level. Villagers reported that planning meetings entail nothing more than a simple brainstorming session and a final vote by show of hands and that in many cases the male members of the 'not so poor' section of the communities tended to be the main participants in the meetings. The poor and the women reported that they did not feel that they had a voice in these meetings and consequently refrained from taking active part.
- **Low capacity of Councillors.** This constrains effective bottom-up planning as their participation in decision-making is limited and a gap exists between them and their educated counterparts.

5.6 Key findings

Local people do participate in the local planning process (see section 3). The systems and procedures for involving community participation in planning at village and parish level are in place and seem to be functioning. The two community groups the mission spoke to in Kitoba Sub-county in Hoima District, know how the system works and do participate in the village-level meetings at which local priorities are identified and discussed. The women confirmed that they do attend these meetings and are often more numerous than men. They attributed this in part to the confidence they had acquired because of attending the functional literacy classes. Furthermore, the local people met by the mission confirmed that decentralisation had brought improved services to their communities.

There was some evidence of local civil society organisations participating in sub-county and district level decision-making processes, but the mission was unable to substantiate its extent or quality. KADDE-NET in Kasese District clearly plays a prominent role itself, sitting on the district TPC (as part of the district Public Private Partnership initiative) and providing leadership and direction for its broad membership. The coordinator of KADDE-NET has a clear vision and strategy centred on the strategic role of civil society to build the capacities of local people to hold their elected to account and to provide general oversight over local government decision-making processes. The mission, however, was unable to verify the extent to which the broader membership of KADDE-NET understand and subscribe to this vision.

The involvement of civil society and NGOs in local government decision-making appears to be much weaker and fragmented in Hoima District. NGOs met by the mission confirmed the

existence of an NGO Forum, but said it was quite loose and had not yet brought the membership together to discuss their potential roles in the reforms and identify a strategy of positive engage with local government. Weak institutional capacity, lack of self-regulation and poor communications among themselves, but particularly with the local government authorities, appear to have contributed to the mutual feelings of mistrust that appear to exist.

Participation, particularly at community level, is mechanistic, project focused and lacking vision

- Local people met by the mission perceive decentralisation in narrow service delivery terms to meet their immediate needs. This is understandable given poverty levels in the districts and the nature of the planning process implemented by local government based on the prioritisation of needs (see section 3). 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 a significant change in attitude away from a top-down service delivery approach often driven by fixed and inflexible timetables, budgets and procedures to a community empowerment approach in which the ***process*** of empowerment is all critical. In practice, it appears that the HPPG are seen as a set of tools, which can be picked separately, rather than an empowering planning process leading to key elements being disregarded. For example, failing to invest time to conduct analysis on the socio-economic differentiation between local groups, not planning around preferred outcomes rather than needs, and not investing sufficient time in processes to identify the role of the local population in implementing the plan versus LG and other actors. It not clear to what extent the current LGDP generic training modules really focus on these issues.

- Trainings at community level focus more on building local people's capacities to identify and implement development oriented projects (e.g. poultry keeping, brick making enterprises, improved agricultural productivity and diversification), than broadening their political and social awareness. Adult literacy classes are functional and oriented towards health and production issues. Trainings provided by NAADS and SIDA similarly focus on rural finance and agricultural extension issues. With the exception of the work of KADDE-NET, the mission found few examples of broader political and social awareness raising to help local people understand the stakes of decentralisation and their central role as citizens in ensuring its success. One member of the Buhamba Adult Literacy class in Kitoba Sub-county mentioned ***Emanzi***, a local newspaper based in Masindi, that does periodically publish information on the role citizens in decentralisation, but examples such as these were few. Although understandable given poverty levels and the development planning approaches used by local government and other development partners (e.g. NGOs), this limited focus fails to capitalise on the very real benefits functional literacy brings to local people and women in particular (e.g. literacy class members applying for and securing positions on village and parish councils – see IFAD 2005).

- One consequences of this failure to invest in local awareness raising on the broader political, social and economic stakes of decentralisation is the passive role communities appear to play in local government decision-making. This was particularly noticeable in local people's attitude to their involvement in the annual planning process as well as on-going monitoring and accountability. Local communities met by the mission explained that they do not perceive it to be their role to convene village meetings to discuss their development priorities in advance of the formal planning cycle. In general, they wait to be called by the Parish Chief to the village planning meetings in August or September where they list and prioritise their problems (e.g. need for a water point, repairs to the bridge, etc). Once these are sent up to parish for review they wait to see if their specific projects will be funded. They have a very weak sense of ownership of the planning process. It is seen as a government exercise. The MoLG clearly recognises the need for a more holistic educational program to change people's attitudes and behaviour. In support of this, a communication strategy has been developed and a Local Governments' Communication Guide produced and widely disseminated. Although communities are expected to be able to use the guide, its content and format is essentially tailored to the needs of local government, line ministry staff, NGOs and other formally educated stakeholders. It focuses more on communicating the provisions within decentralisation with respect to development planning, implementation and monitoring than building the capacity of citizens to think critically of decentralisation beyond the existing institutional framework.

- Another consequence of the overly sectoral focus to capacity building of community groups is the missed opportunity to seek synergy and value-adding across activities in order to build a strong **rural civil society movement**. For example, there has been little effort to link rural groups in Hoima and Kasese Districts across their sectoral interests (literacy groups, credit and savings groups, farmer groups, etc.) around issues of common concern such the role of decentralisation in poverty reduction. There have been missed opportunities in connecting and capitalising activities across sectors too. For example, linking functional literacy training to post-literacy activities (e.g. development of materials in local languages on citizenship, translation and adaptation of key texts into local languages, community use of radio to broadcast information and sustain local debate, etc). Particularly when designed in partnership with local communities (e.g. the literacy groups themselves), such tools can be powerful instruments of awareness raising and empowerment.

- Although many local NGOs and CSOs play a key role in building community capacities to participate in local government decision-making processes, many of these organisations lack the skills and tools to foster local debate and analysis on the social and political stakes of decentralisation. They too require support, such as that being provided by organisations such as SNV and CARE, to build their capacities.

COMMUNITY AND CIVIL SOCIETY CAPACITY TO INFLUENCE DECISION-MAKING IS WEAK

- Local Councillors are required to represent their constituents' interests at council meetings and inform them of decisions taken at such events. In practice, the links between local communities and their Councillors are very weak. The communities met by the mission complained of the difficulties they had in meeting their councillors and getting the latter to visit them at their own meetings. The lack of regular surgeries on fixed days and times was identified as a major constraint.
- Furthermore, it appears that Councillors rarely attend village and parish level planning meetings at which key decisions are made with respect to the community's priorities. According to the community groups and local government officials met by the mission, this reflects the poor understanding councillors have of their role and the function of such planning processes. The latter are considered solely as "technical" events. Councillors fail to see the link between the "technical" aspects of planning and the more political and social dimensions associated with the prioritisation and implementation of such plans. This includes their role in reporting back to citizens the reasons underpinning council decisions, the positions they took in respect to lobbying for the inclusion of their constituents interests in the parish, sub-county or district plan, etc.
- The mission found that parish and sub-county councils meet irregularly in Hoima District, particularly since abolition of g-tax.[35] For example, the last two meetings of Kitoba Sub-county Council were in June and August 2005. The reasons for this merit further investigation but possibly include the lack of ownership in the decentralisation process exacerbated by a lack of funds to pay for sitting allowances.
- In Hoima District, local NGOs and CSOs lack credibility, do not have a well-recognised constituency and thus appear to have no formal mandate to act on behalf of local people. Yet, the community groups established through SIDA, NAADS or the FAL, which clearly are well rooted in local communities, have no formal links with local government and do not appear to see they have any advocacy role to play in defending their members' interests. The formal registration of national NGOs at the centre who are unable to verify the authenticity and the degree to which these groups actually represent local people only exacerbates the problem. KADDE-NET's policy of self-regulation to weed-out "briefcase NGOs" is an excellent response to this problem.

---

[35] The mission did not establish the regularity of meetings in Kasese District.

COMMUNITIES AND LOCAL NGOS DO PARTICIPATE IN THE IMPLEMENTATION OF PROJECT ACTIVITIES…

- The HPPG has an emphasis on identifying with the local communities which of their priorities can be implemented by themselves with their own resources. However, since it is not being implemented in Hoima and Kasese, it is not clear just how much local people are identifying those projects and activities they can implement themselves.
- However, the mission did find some evidence of community groups participating in the implementation of projects (e.g. farmers contribute 2% in cash to NAADS). Furthermore, it is impressive that NAADS has managed to find a set of local service providers, who are involved in implementation. For example, Ihanga Rukanga in Kitoba Sub-county has secured 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.
- The DDSP evaluation of 2005 noted that roads dug and levelled by the community were found to be better maintained than those constructed by graders and there was greater ownership by the community and recognition of the responsibility for maintenance.

BUT THEIR INVOLVEMENT IN M&E COULD BE STRENGTHENED

- The budget conference at sub-county level was identified by several actors as an important forum for the community to monitor past year's implementation of projects. Local government officials in all the Sub-counties visited by the mission confirmed these events do take place every year, and are generally well attended.
- 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.

6. Monitoring, evaluation and accountability

6.1 Monitoring and accountability to national government

The vertical accountability line to national government seems fairly strong. There is a sophisticated annual assessment process of LGs which gives the centre a very good idea of progress by LGs and overall. However there are a multiplicity of M&E tools for specific programmes and projects (e.g. PMA, NAADS, NUSAF, LGDPII etc.) as well as several levels of M&E systems each performing key tasks that are loosely interlinked. The IGG, Auditor General, MoLG, OPM and NPA all undertake parallel M&E missions in local governments. LGSIP is intending to make particular efforts around this (MOLG 2006a). A new national integrated M&E system (NIMES) is being developed. We note that BSF seems to be working through the government system in this regard.

Audits of districts, town councils and municipalities are up to date. In the past Sub-counties were never audited, and it is only under LGDPII that they have prepared accounts. All sub-counties have now been audited up to 2003/4. Government is introducing a Financial Management and Accountability project for both local and national government, including support to the Auditor-General (OAG), support to Parliament, and use of citizen scorecards. Government has also undertaken an integrity survey. Capacity problems in the OAG mean that this is also one of the areas that are being proposed to be regionalised. There will also be an integrated on-line financial management system including local government. This is being piloted in six LGs, which will assist with monitoring, but it is difficult to see how this will work with remoter districts.

There is a process to review progress on decentralisation and some donor coordination around M&E. These include the Joint Annual Review of Decentralisation (JARD), donor decentralisation working group, and the decentralisation sector working group (DSWG), which is starting.

There is an increasing emphasis on monitoring, evaluation and accountability. The new DPSF has a principle around Popular Participation, which includes sensitising communities to monitor the implementation of development interventions and holding local officials accountable for their actions in order to ensure improved services. It also has one on Vertical and Downward

Accountability, with accountability being political, administrative and fiscal. LGSIP has a component on Accountability and Transparency in its Good Governance Programme Area

6.2 District level

At district level, there appear to be some strong M&E systems, but much weaker accountability. It is impressive that districts are producing financial reports by the 15th of the following month, and that draft audit reports are being sent by September to the Auditor general (after only 3 months). At least in the districts visited, TPCs are meeting regularly and involving some NGOs. The 2003 LG assessment implies this only one third of TPCs are functioning effectively.

Technical departments for subcommittees of Council produce quarterly reports and we saw evidence of the CAO in Hoima responding to issues raised in sub-county reports.

The strength of vertical reporting to the 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.

DDSP has assisted in developing a user-friendly M&E system, with a consultant hired in 2001 to train on the use of the log frame (and this is used in the district plan). An M&E system was developed using MS Access and training was carried out at all levels. However, the different sectors are all using separate systems (IFAD, 2005, p 16). The IFAD mission reported considerable expertise in compiling data including component-specific indicators, although they questioned the accuracy and how up-to-date some of the data is.

In terms of **evaluation**, there is considerable investment in annual assessments by the district of all LGs for the LGDP review process. In Hoima this involved three teams of district staff headed by the CAO or district planners visiting and evaluating all the sub-counties as well as the district, preparing a very thorough report which is submitted to the external LGDP evaluation team. The budget conference also includes an evaluation component.

In terms of **accountability,** there are attempts to make activities of local government transparent. The annual budget is published on notice boards, but this is in English, with acronyms that are not explained so this is very difficult for the public to understand. Our impression was that while districts use community radio to pass messages, this is more on information/extension messages rather than promoting accountability, decentralisation messages, etc. This is a missed opportunity. However Martin Onyach-Olaa in Devas and Grant (2003) suggests that the media and particularly local radio stations have helped to build local accountability (e.g. the many local radio stations hold phone-ins where mayors and chairpersons of councils are invited to respond to people's questions and complaints).

Political accountability appears to be weak, and 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 as councillors to get a livelihood rather than to contribute – and LGSIP has this as a strategic programme area.

KADDE-NET's programme of Public Resource Monitoring in Kasese is an interesting attempt to increase the participation of citizens in planning, monitoring and implementation of development plans from district to community levels.

6.3 Sub-county level

The sub-county level does appear to be monitoring but accountability is not clear. In terms of

Monitoring, we saw the sub-county in Hoima sending monthly reports to the district and getting feedback, while Town Councils report to the centre but not the district. In the sub-counties we visited, 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.[36]

Councillors attend district sub-committee meetings but it is not evident that there is any feedback to the sub-county. The sub-county indicated that is not able to monitor projects funded by the district.

Sub-counties are **evaluated** by the district as part of the annual assessment, which includes a team visiting sub-counties for the internal evaluation and a sample by the LGDP supported external team. It is not clear how much internal evaluation is carried out or whether the sub-county budget conference includes an evaluation of the previous year.

In terms of **accountability,** there appears to be poor feedback to the community (e.g. after prioritisation of projects). In general, there appears to be very limited accountability by the sub-county to the public although sub-counties do report to parishes via Parish Chiefs. It is not clear how much feedback there is from councillors.

6.4 Parish level and below

The PC, PDC and VC meet irregularly and while the structures are linked up, the broader community seems unaware of what these structures are doing. In terms of **monitoring** at parish level, meetings appear to be highly irregular, while in the parish visited the LC1 chair meets parish chief at least monthly and a copy of the parish's minutes are sent to the sub-county.

---

36 However the figures already quoted suggest that around the country only 1/3 of TCPs are meeting regularly

In terms of **accountability,** village leaders attend parish meetings, but it is not clear how much they report back to the village. In general it appears that 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.

6.5 Lessons from the Belgian-funded programmes

The DDSP evaluation of 2005 made the following observations in relation to M&E and accountability:

- The complicated LC1-5 administrative structure does not help accountability. Community proposals may be hijacked at lower levels based on the personal agenda of an influential local politician;
- User committees tend to be established because the programme required them, rather than on the basis of the perceived needs of the community. These committees tend to be grafted on to the sector agencies and are not independent, and perceive themselves as part of the administration. In terms of both water and health committees, many are not collecting funds for operation and maintenance. The mission raised questions as to what really was the role of these committees in planning of community-based primary healthcare. The Roads Committees were more active, and roads dug and levelled by the community were found to be better maintained than those constructed by graders and there was greater ownership by the community and recognition of the responsibility for maintenance.
- There are multiple and sometimes duplicated data stored on different systems. The M&E system is a supply-driven tool requiring vigorous support and engagement from the district management, which has been lacking

6.6 Key findings

- The vertical accountability line to national government and from sub-county to district seems strong, and much stronger than downward or horizontal accountability lines. This is particularly marked for financial reporting, where these are up to date, as well as audits of districts and urban authorities. In addition there is evidence of other reporting upwards, as well as responses to what is raised in reports;
- There is a sophisticated annual assessment (i.e. evaluation) process of district and sub-county LGs which gives the centre a very good idea of progress by LGs overall, and the findings are used very effectively in subsequent decision-making by the Ministry;

- Different sectors, donors, and international NGOs are using a wide range of M&E tools and there is a need to integrate these, and ensure that coherent systems are built and capacities developed. The importance of this is recognised in LGSIP and the DSPF;
- In general, accountability is weak. For example while the annual budget is published on notice boards, this is in English, with acronyms that are difficult for the public to understand. There appears to be some use of district radio, but that this could be strengthened. The team saw little evidence of councillors reporting to their constituents and there appears to be a need for much more emphasis on training and accountability of councillors, which is a component of LGSIP.
- 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.

7. Lessons and implications

Decentralisation in Uganda, if it is to work for the benefit of all citizens and the nation, requires a major redistribution of power and responsibility from the State to its citizens. The institutional framework provided by national policies and legislation is impressive for its clarity and thoroughness, clearly defining the contours within which power sharing will take place. But it is not enough. There has to be a genuine commitment by those in power to relinquish control and to transfer meaningful authority and resources to lower levels of decision-making. Citizens too have to appropriate the process and "take power" in a responsible and just manner according to their values, and develop the skills and confidence to hold their leaders to account. The success of decentralisation also hinges on the degree to which local government bodies can apply principles of good governance and deliver appropriate and cost-effective services to their constituents.

Failure to deliver on all these issues will compromise the legitimacy and ability of the decentralisation process to contribute of the furtherance of democracy and poverty reduction in the country. The reshaping of state-society relations encouraged by decentralisation is not merely a manifestation of power but concerns the fundamental relations between citizens and the state. It presents new ways in which the postcolonial state is locally appropriated and in this respect, the cultural dimension of decentralisation needs to be considered.

In the short-term, however, the success of decentralisation in Uganda largely hinges on the degree to which local people see that it delivers tangible benefits. Given current poverty levels, the people will only appreciate the principles and potential benefits of democratic governance if it goes hand in hand with action to address their everyday problems of poor health and education facilities, inadequate water supplies, lack of employment, marketing and investment opportunities, impassable roads, etc. If local government authorities cannot deliver on these issues, their legitimacy and ability to effect structural changes in the manner in which local affairs are managed will be severely compromised.

This section will examine some of the lessons with respect to these short and longer-term issues in Uganda.

7.1 Roles, state and services

The emphasis in Uganda is about improving service delivery rather than deepening democracy (which is clear in the objectives set in the DPSF) and a technocratic rather than

empowering approach to decentralisation. However decentralisation is about changing power relations, and while responsibilities have been handed over to LGs, much power is retained at the centre through the control over funding, with local revenue less than 10% of LG budgets, and 90% of government grants conditional,[37] and some central ministries are reluctant to lose power and resources.

The striking thing about Uganda is the clarity of devolution of the main development functions to LGs, while policy remains at centre, with the structuring of local councils reaching right to the village. A wide range of sophisticated and innovative technical systems have been developed, and are having a significant impact.

From the top-down way some recent changes have been introduced as well as the nature of some of the changes, there is a question of how much will is there by central government to further deepen decentralisation (e.g. fiscal decentralisation) as opposed to maintaining the current level of decentralisation. Power has not been given to lower level administrations such as parishes, and until they have some power over funds participation and strength of local accountability will continue to be low.

Some key lessons emerging include:

- The importance of decentralising all developmental functions to local government, the courage of Uganda in doing so, and that there is the potential of building significant capacity in local government structures;
- 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. It needs increasing pressure from a range of stakeholders for such an approach to be sustained and deepened;
- There are a wide range of technical systems that have been developed in Uganda which are interesting, ranging from the funding formula, carrot and stick approach, annual appraisals, to the HPPG;
- The impact of decentralisation will be greatly limited if a more aggressive approach to fiscal decentralisation is not taken, to all levels. It is not clear the political will is present in Uganda to do so, and to get significant funds into the hands of communities;
- As a result the political and participatory dimension in Uganda is weak, and it is important to compare this aspect with the models of other countries;
- In this respect the drive for overarching political goals (e.g. achieving the MDGs) may conflict with broader goals of deepening democracy and local choice. This poses a challenge for governments and donors.

---

[37] We recognise the recent introduction of 10% flexibility between and within sectors

Plans are very thorough but not strategic enough, and the link of strategic elements with bottom-up priorities and projects is weak

- Uganda's planning system is very time intensive, but too project and infrastructure focused, nor strategic enough, notably in its economic thinking. This shows the importance of a LG planning system, which is not too complex, but is strategic and incorporates inputs from community level. Improving the economic thinking is critical if a virtuous circle of improved services, improved economic outputs, improved tax revenues, improved services, is to be achieved
- Also, in our short visit we were unable to see the impact of the participatory planning system which has been developed, the HPPG. This system is in fact very advanced, does offer potential for other countries, and has been adopted nationally in South Africa as well as Uganda. However if participatory planning and the empowering of communities is to be taken seriously, significant resources need to be put into training of facilitators, and resources for implementation have to be controlled at parish level to make the investment of time and money worthwhile. Participation at local levels will remain token as long as the lower levels control only very limited funds.

The NAADS model of demand-driven extension is interesting and is worth learning from.

There is coordination at LG level but integration across sectors can be improved and be more strategic

- Plans show better integration than before and Technical Planning Committees are working in some places to integrate plans and ensure coordination. However again the usefulness is limited until there is more freedom of LGs to move funds across sectors;
- Involvement of NGOs and the private sector is important, in planning, implementation and M&E and systems are needed to encourage this;
- LGs having more discretion over funding would mean that they are more powerful and so the incentive to link to LG would be stronger.
- The IFAD evaluation suggested that brief monthly status update meetings between component heads would improve coordination, plus a biannual workshop to exchange information and ideas

7.2 HR Lessons

Devolve first and then build capacity or the other way around

As in many countries, there is a debate about LG capacity and about what should come first – to devolve responsibility and then build capacity or build capacity and devolve responsibility when capacity is built? International experience is that you have to start devolving otherwise you never will. Despite some capacity problems, it is striking the quality of many LG staff in Uganda, particularly at district level, including staff with PhDs. Even sub-county chiefs now have to have degrees, and Uganda has retrenched LG staff at all levels who do not have adequate qualifications. We note also a tendency to some re-centralisation (e.g. centralising the appointment of the CAO), which undermine local accountability.

The development of district HR management appears to work

- DSCs provide a fairly strong basis for LG employment, but at times are ethnically rather than merit biased, and are limited by the limited financial autonomy of LGs, which restricts their ability to recruit and retain staff, particularly specialised or highly qualified staff such as doctors, CAOs and engineers. There is a need for central government to monitor the district service commissions (DSCs);
- Professional development is not sufficiently addressed and there is a lack of funding for this. Salary and career planning is very important but there is no money to pay for this; However apart from salary other factors are important including recognition of people's contribution, and a feeling of achievement. The example was given in the workshop of Bushenyi where despite having the same salaries most people do not want to move from the district 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 is a need to ensure sanctions are linked to performance. This is very important but a challenge to lower capacity LGs.

There is a need for capacity development, particularly of politicians, as well as at sub-county level

- There has been a tremendous improvement in LG capacity, but there needs to be incentives and improved efficiency in capacity building. There is a need for generic training (e.g. financial management) as well as sector specific training, and to harmonise sectoral with overall LG HR capacity building. LGs are not very efficient in using the capacity-building grant, and sub-county staff are not strengthened as much as district level staff;

- One theme that runs through this study is the need to build the capacity, quality and accountability of politicians, as raised in JARD 2004. Note there are no minimum requirements for councillors. This needs to be a major strand of the capacity-building work.

7.3 Finance lessons

The fiscal formula has been critical

The funding formula has been very important in redistributing resources in the country, and examples were quoted of poor districts quadrupling their grant. This matches Bolivia's experience of the importance of a formula for redistribution.

Many institutions and systems have been set up to support LG financial management

- These range from the LGFC, which is the champion of Fiscal Decentralisation, the Local Government Revenue Enhancement Coordination Committee (LRECC), the Local Government Budget Committee (LGBC), the Local Government Releases and Operations Committee (LGROC), to development of LG Financial Management Training Materials

However, overall LG financing is overwhelmingly controlled by central government

- Local revenue makes up a small part of LG revenue with the majority coming from government grants. Even this local revenue has declined with the abolition of the g-tax, causing major problems for LGs;
- In the 2003/4 budget thirty-seven CGs accounted for 88% of LG grants, with only 11% unconditional. There is a real tension between funding through SWAPs with defined sectoral allocations, or through local government with local autonomy to decide priorities, which is a tension in government and in donors Onyach-Olaa (2003). In practice this means there is little devolution of financial responsibilities, severely undermining devolution in the country, and LGs' freedom of decision-making;
- CAOs are also subject to very tight budget controls, allowing them no flexibility to re-prioritise budget allocations in view of changing circumstances;
- GoU has not developed a system to measure the balance between the cost of decentralised service, the expenditure needs of LGs and the available sources;
- Failure to cope with the expenditure costs associated with increasing administrative structures such as the demarcation of more administrative districts to satisfy local politics. This situation has led to local governments assuming more unfunded mandates.

There is an ongoing concern about corruption

- Staff, especially those with financial management responsibilities, expressed concerns over interferences from politicians whereby they are coerced to undertake illegal actions such as "temporarily borrowing" from, for example, conditional grant transfers to facilitate political processes.

A major weakness of decentralisation in Uganda is around fiscal decentralisation, which does not match the strides made in administrative and political decentralisation.

7.4 Participation

Citizens, particularly rural communities and the more marginalized among them, are not yet the key drivers of decentralisation in Uganda

- Rather Central government, with support from donors, is driving and controlling the decentralisation reforms in Uganda. This makes reform subject to the vagaries of political will in the government of the day, rather than driven by grassroots pressure.
- Effective citizen involvement in the process requires that they have a thorough understanding of the key legal provisions within decentralisation laws aimed at ensuring that local government bodies are accountable to and involve their constituents. They have to understand the issues at stake, and how they can participate in and influence the local decision-making processes that affect their lives and livelihoods. Fundamentally, they need to believe in the reforms and the opportunities they offer, and feel that they have the capacity to play a meaningful role and hold local government to account over the manner in which local affairs are managed. This takes time and a high level of sustained investment in local people's capacities.

Although the mission found a high level of understanding of the "mechanics" of decentralisation (i.e. the institutional provisions laid out in policy and law), particularly among the local government officials, civil society and leaders of community groups, there was less understanding of their rights as citizens to appropriate the process.

- Local people met by the mission did not express a strong interest to inform themselves of the opportunities of decentralisation. In many cases, the information did not appear to be readily unavailable at their level, or in a language or format easily accessible to them.[38]

---

[38] Much of the information is in English and concentrated at Sub-county or District level. National radio programmes broadcasting information on decentralisation do so at times when rural people ae busy on their farms or tending their livestock.

The government's emphasis on designing an institutional framework to promote equitable participation by all citizens, including marginal and vulnerable social groups is admirable but insufficient.

- Involving marginal groups is still a major challenge, requiring a fundamental review of enduring power relations that are often enshrined in long-standing customary and/or religious practice, and sometimes deep-rooted prejudice. The situation is further complicated by the degree of differentiation that often exists within these groups, according to wealth, gender and political affiliation, which affects their readiness and capacity to act in solidarity and to create the kind of political leverage needed to influence policy effectively. The mission found that insufficient attention is being paid to addressing these fundamental but complex issues. Current capacity building initiatives stop short of empowering communities to effect change from within.
- Poverty alleviation is an essential pre-requisite to ensuring the active participation of local people. Thus, the on-going focus by the government on service delivery and the improvement of agricultural productivity must be continued, though accompanied by a parallel process of empowerment of citizens.

The quality of participation is critical.

- Although the mission found local people, including women, do attend meetings at which they air their views and present their priorities, they do not necessarily have the skills to make the arguments in favour of their interests. While it is necessary in the short-term to build the capacity of actors to participate effectively within existing system, in the longer term it is important to build their capacity to analyse and critically challenge it. Literacy in local languages backed up by a post-literacy strategy in support of decentralisation is essential to support such processes.

The adoption of decentralised and participatory approaches requires changes in changes in attitudes and behaviour

- Local government staff cannot be trained in the use of participatory approaches such as the HPPG only using a classroom approach. It 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. There are questions about the feasibility of using HPPG in current context given the level of resources required to make it work effectively (skilled staff, time, commitment). HPPG is designed in a context of greater fiscal devolution, which is not yet the case in Uganda. Furthermore, the full HPPG process is

too costly for annual use, and thus should be used a strategic tool used every 3-5 years with a simpler process in between;[39]

- Capacity building and training are permanent requirements given local government staff and councillors turn over. Alternative models are required to deliver training in generic themes (e.g. institutionalising key aspects of the decentralisation reforms into the formal education system);
- Participatory systems and approaches are still very top down which stifles innovation and genuine local participation. Districts are not adapting tools designed at the centre to their local context and specific needs. It is too mechanistic and there is no strategic vision on capacity building requirements. Trainings are delivered but not necessarily followed up, and nor are they 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. The latter are not accountable to local governments and do not necessarily deliver a quality service.

There is a need to build a wider local debate around decentralisation and participation

- Insufficient use is make of fora bringing together key actors at district, sub-country and parish level to debate key strategic issues of decentralisation with a view of building confidence, allowing for the development of consensual visions and contributing to changing attitudes and mindsets. Such fora are also important to promote more collegial ways of working based on partnerships and distinctive competence, and facilitate better coordination of service delivery. The work by Vreislanden in signing a memorandum of understanding with LG to abide by certain principles is a good example of using advocacy coalitions to leverage change;
- 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. KADDE-Net provides an interesting example of a civil society platform at district level, which is feeding into the decentralisation process.

7.5 Monitoring, evaluation and accountability

In many countries upward, downward and horizontal accountability does not work. In Uganda the vertical accountability line to national government and from sub-county to district is strong, and this is particularly marked for financial reporting, where monthly financial reports are up-to-date, as well as audits of districts and urban authorities. Downward or horizontal accountability

[39] As has happened in South Africa, a partner country with Uganda in the 4 Country Community-Based Planning Project.

lines are weak, and there is much to learn about how these can be strengthened. Participation at lower levels is weak, with a major emphasis on rather high-level districts. Strengthening of lower level structures, providing them with significant decision-making powers over funds would all help to build stronger accountability.

Some other lessons to be learnt from Uganda include:

- The sophisticated annual assessment (i.e. evaluation) process of district and sub-county LGs linked to a reward and sanction process;
- The importance of having an integrated M&E system across government, donors and NGOs, with donors and NGOs using an agreed national system;
- The need for work to stimulate community information, knowledge and action (e.g. through radio);
- The need for effective mechanisms for downward accountability (and the need for political will to make this happen).

ANNEXES

Annex 1 Proposals for a conceptual framework for Stage 2

1 INTRODUCTION

The terms of reference for the evaluation study on the theme of "Support for decentralisation and local governance" included the design of a conceptual framework for the field visits, which are the main component of the second stage of this study.

This conceptual framework is based on the results of earlier stages of the study: the literature review undertaken by the consortium of consultants,[40] interviews with resource persons and discussions during the seminar held on 25th and 26th October 2005. The analytical matrix to be used during field visits to projects and programmes in Stage 2 is built around certain key questions that were retained as priority issues during the seminar.[41]

This paper is structured as follows:

- Main outcomes of the seminar with regard to the conceptual framework for Stage 2
- Main elements of analysis for the field visits
- Justification for the countries retained by the study steering committee
- Methodology

2 OUTCOMES OF THE SEMINAR

2.1 Main challenges to support for decentralisation and local governance

The literature review, presentations given by resource persons and discussions during the seminar show that it is desirable to talk of **"decentralisations"** in the plural **rather than** a single process of **"decentralisation"**. The objectives and modalities of the policy and administrative reforms implemented by different countries vary according to their history (pre- and post colonial), social organisation and political and cultural foundations. The same applies to the exercise of local governance.

Furthermore, a range of economic, organisational, political and social factors (particularly regarding the issue of cultural diversity) have made it **difficult** for some countries to implement decentralisation reforms in **accordance with their stated objectives.**

The citizens of these countries expect these reforms to have a **perceptible impact on their living conditions**: hoping that their basic social and economic needs will be met, and that they will be able to participate in decision-making processes and build on their initiatives.

Finally, the support delivered by the different agencies is also heavily influenced by their own history, their intervention principles, the concepts they have developed and the administrative and political constraints they have to contend with, which can often lead to standardised interventions.

---

[40] IRAM-IIED-CEPIA-AICDD.

[41] Cf. Methodological proposal drawn up by the IRAM-IIED-CEPIA-AICDD consortium.

In supporting decentralisation and local governance the three major challenges are:

- ✓ Making decentralisation more effective and achieving the reform objectives
- ✓ Increasing the impact of decentralisation on the quality of citizens' lives and on poverty reduction;
- ✓ Making support country-specific: adapting it to each country's particular internal circumstances without losing national coherence, and respecting the intervention principles of the agencies involved.

2.2 Fields of analysis for consideration during the field studies

During the seminar held on the 25th and 26th October 2005 it was agreed that the field studies would not cover the same ground as the literature review.

It is more a question of focusing the analysis of decentralisation reforms and ongoing support interventions (by the Belgian international development agency and other actors) in the different countries on certain elements that were identified during the documentary phase and seminar as determining factors in responding to these challenges. This should provide the Belgian international development agency with the basis for developing its intervention strategy on support of decentralisation and local governance.

Six main fields of analysis were retained:

- ✓ The role of the State and its services in implementing and accompanying decentralisation reform;
- ✓ Popular participation and how it can be put into effect, particularly the articulation between the different powers needed for local governance ("modern" and "traditional") and the involvement of women, young men and minorities;
- ✓ Transparency in the management of local governments;
- ✓ The financial and human resources of local governments;
- ✓ Articulation between the sectoral approach and the role of local governments;
- ✓ Monitoring, evaluation and support for reflection on the evolution of the reforms.

3 KEY QUESTIONS FOR THE EVALUATION

The key questions the evaluation will address in each major field of analysis are outlined below.

Crosscutting analysis of each field and experience under consideration should cover the following points:

- ✓ What can the Belgian international development agency learn from this?
- ✓ What approaches and procedures are compatible with the objectives, procedures, legislation and resources of the Belgian international development agency? What openings and innovations could it make in its procedures and practices to take account of the need to support decentralisation and local governance?

3.1 The role of the State and state services

State services obviously play a key role in the implementation of decentralisation reforms and achievement of their objectives, although the situation differs from country to country. In some cases, representatives of the State participate in decision-making by local governments at certain levels of decentralisation, while in others they may only intervene to ensure compliance with the law and provide advice and support. In many cases, the transfer of powers from the State to local governments is seen by the state services, deconcentrated or not, as the forced removal of their prerogatives. This is often resented, particularly when the state services have not received the training they need to rethink their roles and have no clear directives. Nevertheless, local governments need support from the State, as well as adequate monitoring to enable them to exercise their powers to best effect.

The experience of decentralisation in each country will be analysed in terms of the following questions:

- ✓ What responsibility does the State take for reform at policy level?
- ✓ What roles are envisaged for the state services?
- ✓ What can be done to build the capacity of central government and its deconcentrated technical services to support local governments?
- ✓ How do the texts envisage this can be done?
- ✓ Which support initiatives have been successful?
- ✓ What are their limitations?
- ✓ Which areas need further reflection?

Questions should also cover the role of intermediate levels between the local and the national. In many countries the regional level (deconcentrated or decentralised) plays (or should play) an important role in implementation of the decentralisation process.

3.2 POPULAR PARTICIPATION AND HOW IT IS PUT INTO PRACTICE

The basic objectives of decentralisation reforms often include local democracy, maximising popular participation in local affairs and building on local initiatives. Despite this, popular participation is rarely a feature of local government life, as most decisions are taken by elected officials and the state services, with little citizen consultation. However, it is often civil society organisations (farmer organisations, interest groups, neighbourhood groups, etc.) that have, over many years, facilitated the installation and management of public amenities (water points, schools, etc.). There are many reasons for this poor mobilization of citizens and their organisations: elected local officials are unwilling to share power, lack of training and tools, local people are ill-informed about decentralisation issues, lack of impetus from the State, lack of financial and human resources…

The following questions need to be addressed:

- ✓ How can civil society actors be strengthened in order to bring about genuine popular participation?

- ✓ What do the legal texts prescribe?
- ✓ What room for manoeuvre (linked to the law but also to the specific context of each country) is there to establish an opposition to elected local officials to ensure they represent the genuine interests of citizens?
- ✓ What experiences are there in assisting local governments and civil society organisations to give local people a voice?
- ✓ What place is there for local NGOs, which often play an important role in building the capacities of local organisations and helping put amenities in place?
- ✓ What is the social, organisational and financial viability of these experiences for each local government, according to its size, available resources and whether it is rural or urban, etc?
- ✓ Which tools have been used, and what are their advantages and limitations?
- ✓ What are the views of citizens, local governments and the State on popular participation?
- ✓ What improvements can be made?

In terms of participation, the articulation between local governments and other local powers (particularly traditional chiefdoms) and involvement of different minority groups can also be problematic.

3.2.1. Interaction between different types of local powers

The emergence of local governments, and thus of a new power, has brought about important changes in modes of governance at the local level, particularly in rural areas. The classic relationship between "traditional chiefdoms and local people" and "chiefdoms and the State" has been disrupted, and the resulting repositioning can lead to conflict - depending on the social organisations in place, the history of the State and the authority of the traditional powers. Despite these specificities, however, the different actors generally agree on the need for interaction between the traditional authorities and local governments in order to implement local governance that will encourage sound management of their lands, both in terms of land, economic and social development, and in terms of local democracy.

In each country, therefore:

- ✓ What is the interaction between the traditional powers and local governments?
- ✓ In which areas and at what levels do they interact?
- ✓ How does the law envisage this will happen?
- ✓ How does it actually happen? What are the outcomes for the development of local governments? What are the limitations of these practices?
- ✓ What support can be given?

3.2.2. Consideration of the different components and diversity of society

One of the major issues in the decentralisation reforms determined by central governments, which are often based on an "exogenous" model for organising society and the State, [42] is their ability to take account of the country's organisational diversity and ethnic and social minorities.

The decentralisation reforms and principles of governance promoted in many countries are not always appropriate to the particular needs of certain parts of the population. Pastoral societies, for example, which are characterised by their high mobility, are often given little consideration.

Other parts of the population are disregarded too. Women, for example (who are the majority in most countries) are rarely found in government bodies, are often ill informed about the content of decentralisation and find it hard to see what role they can play in the process to improve their situation. It is the same, albeit for different reasons, for young men, who are rarely involved in decision-making bodies, particularly in rural areas.

The following questions therefore need to be addressed:

- ✓ What modalities do the texts prescribe to take account of gender issues and organisational and social diversity within communities?
- ✓ What kind of support have the various minority groups received to increase their involvement in the process of decentralisation and local governance?
- ✓ What kind of specific support has been given to help women fully participate in local government life and decisions, taking account of the constraints with regard to their education, availability, resources and status?
- ✓ What are the tools and modalities?
- ✓ How do the different protagonists view these experiences? What impacts have they had on their living conditions?
- ✓ What are the advantages and disadvantages of these experiences, and how viable are they?
- ✓ What are the issues for further analysis?
- ✓ What has been done to build respect for diversity and minority groups?

3.3 Human and financial resources

In most decentralisation reforms the transfer of powers presupposes a concomitant transfer of (human and financial) resources to the different levels of decentralised government. This rarely happens, however. Firstly, the State does not automatically transfer the human and financial resources at its disposal (which are often very limited), nor does it always transfer to local governments the right to levy taxes and duties. Secondly, when the State does transfer financial resources it sometimes retains the right to heavily influence how they are used, without necessarily taking account of the specificities of local governments.

---

[42] In Africa at least, many reforms are inspired by the concepts of decentralisation and territorial and administrative organisation endorsed by the old colonial powers.

Furthermore, citizens are often reluctant to pay taxes, preferring to decide for themselves how their money should be invested, rather than spending it on taxes whose use they don't control and which are sometimes far from transparent.

Finally, the resources available are rarely sufficient at the local or the national level to permit local governments to make the investments required to meet local people's needs. Today support agencies have defined differentiated strategies to help put in place investments under the overall control of local government: budgetary support to the State, budgetary support to local governments, development funds and support through projects.

Two key questions need to be analysed:

- ✓ What are the modalities for sharing existing resources between the State, local governments and other actors (communities, associations) in the various countries concerned?
- ✓ What are the modalities for increasing resources, and what support is given to this?
  - More specifically:
  - What financial support does the State receive (budgetary aid) and how is it delivered: existing experiences, strengths and weaknesses?
  - What are the opportunities for direct support to local governments: is there any dedicated budget support or local development funds? Experiences, strengths and weaknesses?
  - What are the opportunities for improving local tax recovery: experiences, strengths and weaknesses, viability?

3.4 Transparency

Another important factor in the success of decentralisation processes is transparency in decision-making and resource management. While many elected officials feel that they are accountable to the State and/or their political parties, this sentiment does not always extend to the inhabitants of the communities they manage. This is partly due to the newness of the function, lack of training, the habits of centralised power and an undemanding public.

In each situation it would be desirable to look at the following issues:

- ✓ Apart from the ballot box, how do the texts make elected officials accountable to their constituents with regard their activities, financial management, etc.?
- ✓ What practices do they actually follow?
- ✓ How do elected officials and citizens communicate with each other?
- ✓ What checks does the State run?
- ✓ What kind of support has been given to elected officials, citizens and their organisations?
- ✓ What resources are needed? Strengths and weaknesses?
- ✓ What are the issues for further analysis?

3.5 Articulation between sectoral approaches and local governments

The sectoral policies put in place by the State with regard to health, education and water, for example, often run counter to the local government mandate for local oversight. All too often, poor articulation between national and local priorities and failure to respect the planning role of local governments result in unsuitable infrastructures being put in place. However, there are a number of sectoral programmes that can be considered successful, which have had a positive impact on local living conditions. One of the questions that preoccupies national and local governments, local people and donors alike is how to avoid losing these gains in the context of a policy of decentralisation.

The following issues need to be considered:

- ✓ What provision do national policies make to ensure articulation between sectoral policies and decentralisation? What is actually being done?
- ✓ What articulation is there between sectoral policies and territorial policies?
- ✓ What are the tools for consultation?
- ✓ What are the donors' policies?
- ✓ What are the success stories? And the main constraints?
- ✓ Tools?
- ✓ How do local governments view this interaction?
- ✓ How are local investments viewed by their users?

3.6 Monitoring and supporting developments

Because decentralisation reforms are processes, the texts and modalities for their implementation need to be adapted to reflect their experiences, practices, successes and failures. In order to do this States, local governments and civil societies need access to monitoring and evaluation systems that will enable them to promote or publicise developments.

Therefore:

- ✓ What are the needs in terms of monitoring and evaluating these processes, and what are the expectations of the different actors involved?
- ✓ What are the existing support tools and experiences?
- ✓ How can value be added to the monitoring systems used to accompany change?
- ✓ What kinds of specific support can be delivered to national or regional local government associations to enable them to play a role in policy development?
- ✓ What are the mechanisms for co-ordination among donors and between donors and the government?

4. THE COUNTRIES SELECTED

The steering committee for the study selected four African countries for the field visits. This selection was made according to certain criteria:

- ✓ Length of decentralisation
- ✓ Scope of actions undertaken by the Belgian international development agency
- ✓ Adoption of the Francophone or Anglophone "model" of decentralisation
- ✓ Whether the country qualifies as "fragile" according to CAD criteria
- ✓ Co-ordination between donors.

In view of these criteria, the following countries were retained:

Benin: local elected officials are in the process of executing the first local government mandate; French model of decentralisation; Belgian state aid to sectoral programmes (agriculture, water) and support for municipal development (a new project is being designed); co-ordination between donors…

Burundi: fragile country in the process of decentralisation; Belgian international development agency active in several arenas, such as agriculture, education…

Mali: local elected officials are in the process of executing the second local government mandate; Francophone model of decentralisation; several interventions by the Belgian international development agency supporting decentralisation and local governance, and in sectoral arenas (health, rural development, environment, conflict prevention); co-ordination between donors.

Uganda: decentralisation has been under way for nearly 10 years; Anglophone model; Belgian international development agency supporting local governments; co-ordination between donors.

5 METHODOLOGY FOR STAGE 2

5.1 Projects and programmes to visit and people to meet

5.1.1 Projects and programmes

Selection of the study sites should be driven by their relevance to the main fields of analysis retained. Sites will include projects/interventions undertaken by the Belgian bilateral international development agency, the Fonds Belge de Survie, NGOs and municipalities, as well as interventions by other bi-and multi-lateral donors and international NGOs.

The selection will be made in conjunction with Belgian development attachés, on the basis of a list drawn up by the consultants. The criteria for project/programme selection are outlined below:

- ✓ At least one project funded or co-financed by the Belgian government
- ✓ Projects concerned with building the financial capacities of local governments: budget support, local development funds, support to improve taxation

- ✓ Projects intervening to support civil society actors: training, information
- ✓ Projects concerned with capacity building of state services
- ✓ Sectoral projects that have sought to engage with the decentralisation process
- ✓ At least one of the projects retained should enable the team to analyse support for local governments in rural areas.

Selected projects may meet one or more criterion. Efforts will be made to distinguish between actions with local governance context or objectives, sectoral actions involving or using local governments to install amenities or infrastructures, and integrated projects simultaneously running different types of activities.

The terms of reference for the study envisage that no more than three projects will be visited in each country, although this could be increased slightly if it is possible within the time allowed for the field visits.

5.1.2 People to meet

A distinction is made between the national level, where strategic and procedural elements of national policies will be discussed, and the local level, where the methodological and organisational elements will be discussed.

a) At the national level:

Meetings and interviews will be held with:

- ✓ Representatives of the ministries concerned with decentralisation and local governance, such as the Ministry for Local Government, sectoral ministries (water, health, education)
- ✓ Officials from national associations for local government
- ✓ Attachés from the DGCG and FBS
- ✓ Representatives living in the CTB
- ✓ Officials from donor coordination bodies
- ✓ Major support agencies in the arena: EU, multi-laterals, French bilateral aid (depending on the country), DFID (depending on the country), the Swiss international development agency, NGOs.

Belgian international development attachés in each country will help identify which people it will be useful to meet.

b) At the local level:

Meetings will be held with:

- ✓ Deconcentrated state services
- ✓ National managers and technical assistants from the retained projects
- ✓ Relevant local elected officials
- ✓ Local civil society associations
- ✓ Private and non-governmental actors working to support local governments at the local level..

5.2. The experts: "crosscutting" skills

Stage 1 of the study demonstrated the value of working with experts who can draw on experience in different contexts of decentralisation and local governance, and knowledge of a variety of concepts and models. Their crosscutting views deepened and enriched analysis and discussions in the early part of the exercise.

The steering committee decided to continue with this type of analysis during Stage 2 of the study.

Therefore, as indicated in the technical proposal by the consortium, it is envisaged that there will be a partnership between the European experts IRAM and IIED and African experts AICDD (Southern Africa) and CEPIA (West Africa). However, for two countries it is proposed that a Francophone expert from AICDD conducts the West African field visit and an expert from CEPIA undertakes the mission to Central Africa.

The set up for each country will be as follows:

Mali: IIED or IRAM and AICDD

Burundi: IRAM and CEPIA

Uganda: IIED and AICDD

Benin: IRAM and CEPIA.

The steering committee also proposed that the West Africa attachés should accompany the missions to Central and East Africa, and vice versa, in order to respect the objective of learning from this study. This was agreed with and will be funded by the DGCD.

5.3 Timescale

It is proposed that the field visits will take place during January and February 2006. The preparatory phase is scheduled for December 2005.

Annex 2 References

Bahl, R. (1999) "Implementation Rules for Fiscal Decentralisation", Georgia State University January 1999

BTC (2003) "Mid-Term Review of Kasese District Rural Community Development Programme (KDRCDP): Final Report", September 2003.

Devas, N and U, Grant (2003) "Local Government Decision-making –Citizen Participation and Local Accountability: some evidence from Kenya and Uganda", Public Administration and Development 23 p307-316, Wiley Interscience.

Hoima District (2005) "Hoima District Development Plan 2005-6", Hoima, Hoima District Local Government.

IFAD (2005) "Uganda District Development and Support Programme: completion evaluation report", Rome, IFAD.

Jütting et. al . (2004) "Decentralisation and Poverty in Developing Countries: exploring the impact", OECD Development Centre, Working Paper 236.

KADDE-NET (2004) "The coordinated approach conference for donor and government programme sin Kasese District, 18-19 October 2004, Kases"e.

KADDE-NET (2005) "Lobby Paper for the DRMP. Can civil society empower communities to monitor public resources?" KADDE-NET, September 2005.

Khanya (2004) "Comparative report on CBP experience in Uganda, SA, Ghana and Zimbabwe, October 2004", Bloemfontein, Khanya-aicdd.

MoLG (2001) "Fiscal Decentralisation Study - the Final Report", Kampala, Ministry of Local Government.

MoLG (2002a) "Preparation of LGDP Phase II: Main Report", Kampala, Ministry of Local Government.

MoLG (2002b) "Fiscal Decentralisation in Uganda - Strategy Paper" March 2002, Kampala, Ministry of Local Government.

MOLG (2004) "Final Report of Community-Based Planning Project in Uganda", Kampala, Ministry of Local Government.

MOLG (2004a) "Joint Annual Review of Decentralisation 2004. Discussion paper 1. Institutional issues in relation to decentralisation, Kampala, Ministry of Local Government."

MOLG (2004b) "Local Governments' Communication Guide", Kampala, Ministry of Local Government.

MOLG (2004c) "Uganda Local Government Integrated Fiduciary Assessment 2004" Draft Main Report, Kampala, , Ministry of Local Government.

MOLG (2005) "National Local Government Capacity Building Policy", Kampala, Ministry of Local Government.

MOLG (2006): "Decentralisation Policy Strategic Framework", Kampala, Ministry of Local Government.

MOLG (2006a) "The Local Government Sector Investment Plan 2006-16: Final draft report", Kampala, Ministry of Local Government.

Onyach-Olaa, M (2003) "The Challenges of Implementing Decentralisation: recent experiences in Uganda", Public Administration and Development 23 p105-113, Wiley Interscience.

Steffensen, J. et. al (2004) A Comparative Analysis of Decentralisation in Kenya, Tanzania and Uganda Final Report Volume 1

ULGA (2003) "Uganda Local Authorities Association & Urban Authorities Association of Uganda: Analysis of the National Budget 2003/04, "with a focus on LG Finance",December 2003.

A Comparative Analysis of Decentralisation in Kenya, Tanzania and Uganda Final Report Volume 1 Main Report August 2004

Annex 3 Programme: 20th January to 3rd February 2006

Date	Activity
20 Jan	• Arrival in Kampala
21 Jan	• Informal meeting with PMU (Paul Kasule) • Informal meeting with Belgian Attache (Kathelyne Craenen) • Informal meeting with UGLG (Simon Aluma)
22 Jan	Reading documents, preparing field trip
Mon 23 Jan	• Meeting with PS of Ministry of Local Government, Heads of Department & Project Monitoring Unit • Meeting DGDC, BTC • Lunch key donors
Tues 24 Jan	• Meeting FBS (Claudine Alvoet) • Meeting NGOs (PRIAS, Vreideseilanden, SNV)
Wed 25 Jan	• Travel to Masaka. Attend closing session of meeting on Budget Framework Support • Travel to Kasese District
Thurs 26 Jan (Public Holiday)	• Debriefing • Courtesy meeting with Chief Admin Officer to plan visit
Fri 27 Jan	• Travel to Bwera and Kisinga Sub-counties & meetings with officials
Sat 28 Jan	• Meetings with CAO of Kasese and District officials • Meeting with KADDE-NET & CIOF • Informal meting with departing TA of Kasese District Rural Community • Development Support programme
Sun 29 Jan	• Travel to Hoima District • Meeting with CAO & Town Clerk of Hoima District
Mon 30 Jan	• Meeting with Mayor, Town Clerk and other officials of Town Council • Meeting with District Chairperson • Meetings with District officials: CFO, NAADS Coordinator, Information officer, CDO, Planning officer, Health officer, water and Works officer, Education officer • Meeting with NGOs and CSOs • Meeting with PS of King of Bunyoro Kingdom
Tues 31 Jan	• Travel to Kitoba Sub-county and Kiryangobe Parish • Meetings with sub-county and parish officials • Meetings with two CBOs
Wed 1 Feb am	• Return to Kampala • Meeting with SNV and PMU • Preparing report back meeting
Thurs 2 Feb	• Preparing report back meeting • Running report back meeting
Friday 3 Feb	• End of country visit

Annex 4 People met or spoken to

Name	Title	Email	Phone
Kasese District			
Bwera Sub-county			
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		
Kisinga Sub-county			
Balma Bosw	Sub-county Chief		
Muhindo Eircoma	Secretary Social Services		
Baluku Enock	Speaker		
Kahyana Joseph	Secretary Finance		
Kule Wieley	Parish Chief		
Mbette Dan	Parish Chief		
Komukyeya Grace	Secretary		
Ndyoka Asanario			
Muhindo Simon	Prison Warden		
Kalyatha Selevest	Chairperson		
Sininge Zelmon	Councillor		
Kabugtevma 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		

Name	Title	Email	Phone
Kasese District Local Government			
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	jbthawite@yahoo.com	077 516 325
Munyazikwiye N. Theresa	District Agricultural Officer		
Kateemba Douglas	District Education Officer		
Jan van Droogenbroeck	Technical Advisor		
Civil Society Organisations			
Magambo Serapio	Coordinator KADDE-NET	kaddenet@yahoo.co.uk	077 567 385
Kisembo J. Baptist	Ceres Institute of Organic farming		
Hoima District			
Hoima District Local Government			
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		
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 Geofrey	District Engineer		
Fabius Ndozerereho	Community Development Officer		
George Tinkamanyire	District Chairman		
Francis Musiimo	Statistician		
Richard Kirungi	Statistician		

Name	Title	Email	Phone
Annet Nanzala	Senior Finance Officer (Budget)		
Nsamba Yolamu	Principal Private Secretary to King of Bunyoro-Kitara		
Hoima Town Council			
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		
Kitoba Sub-county			
	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		
Civil Society Organisations			
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		

Name	Title	Email	Phone
Customary authority			
Yolamu Nzamba	Bunyoro Kingdom, Secretary to the King		
CSOs and Communities in Kitoba Sub-county			
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			
Kampala			
Donors			
Uwe Bergmeier	European Union, Program Officer Governance and Civil Society	Uwe.bergmeier@cec.eu.int	
Etienne Kaisin	Belgian Technical Cooperation Resident Representative	Representation.uga@btcctb.org	
Marc Denys & Kathelyne Craenen	Royal Belgian Embassy, Development Cooperation, Attaché	Coop.kla@diplobel.be Kathelyne.craenen@diplobel.org	
Jens-Peter Kamanga Dyrbak	DANIDA, Decentralisation Advisory Office, Senior Decentralisation Advisor	jp@kamangadyrbak.com	
Charles Drazu	Royal Dutch Embassy, Local Governance Advisor	Charles.drazu@minbuza.nl	
James Rwabeire-Baira	IFAD, Country Liaison Officer	jrbaira@yahoo.com	
Pontian Muhwezi	Development Cooperation Ireland		
Francis Luwangura	USAID		
Government			
	PS of MoLG		
Simon Aluma	Ag. Secretary General, ULGA	ulaa@africaonline.co.ug	
Liz Nkongi	ULGA		
Paul Kasule	PMU, LGDP		
Francis ByeKwaso	NAADS		

NGOs			
Charles Magala	SNV, Management Advisor, West Nile Portfolio	cmagala@snvworld.org	
Francis Byekwaso	National Agricultural Advisory Services (NAADS) Secretariat, Planning, Monitoring & Evaluation Manager	fbyekwaso@naads.or.ug	
Liz Nkongi	Uganda Local Government Association (ULGA), Communication Officer	ulaa@africaonline.co.ug	
Benjamin Kumumanya	Ministry of Local Government, Donor Coordination Officer	dcomolg@imul.com	

Annex 5 Roles of different levels of government structures[43]

The Local Government Act itself establishes and defines the planning functions of District Councils, the District Planning Unit, and the District and Sub-county Technical Planning Committees. Needless to mention here that prior to the introduction of CBP, various donor and NGO/CBO agencies established their own planning structures. The tables below outline the planning roles and responsibilities of various institutions at the village, parish, sub-county and district level.

1 VILLAGE LEVEL STRUCTURES

Section 46 Local Government Act, 1997 establishes Village Councils as Administrative Units in rural and urban areas. A village is the lowest unit of governance under Uganda's decentralisation set up, called Local Council I or LC1. A village council comprises of all persons of eighteen years of age or above residing in that village. The Act establishes an Executive Committee for each Village Administrative Unit, including a series of portfolios. Table 2.1 summarises the structures at village level.

Structures at village level

Structure	Indicative Roles
Village Council (All community members in the village, including the marginalised)	• Attend community meetings to discuss/identify problems/needs of the area and available resources • Contribute locally available materials and labour towards the community projects • Provide basic operation and maintenance costs
Village Executive	• Mobilise community members for planning meetings • Oversee implementation of village council decisions • Monitor project implementation (site monitoring) and report to village council
Project Management Committee (egWater Source Committee. They are supposed to be composed of representatives of users, LC Executives, disadvantaged groups, and women.	• Providing site security • On the spot monitoring of project implementation • Verifying contractors works before payment by sub-county • Mobilising community contribution for project implementation • Organising community operation, management and maintenance • Collection of user fees

43 *Drawn from MOLG, 2004*

2 PARISH LEVEL STRUCTURES

Again, Section 46 of the Local Government Act, 1997 establishes Parish or Ward Councils as administrative units in rural and urban areas, respectively. A Parish or Ward Council is composed of all members of the village executive committees in the parish. The Parish Council is the second level of governance under Uganda's decentralisation set up.

Again at parish level, there shall be an Executive Committee, chosen from among council members. The Parish Executive Committee has the same membership as defined for the Village Executive Committee above. Table 2.2 summarises the structures at parish level.

Structures at parish level

Structure	Indicative Roles
Parish Council (LC II) (Composed of all village executives)	• Makes final decision about priorities of the parish through some basic appraisal process;[44] • Submits parish priorities to the sub-county
Parish Development Committee (composed of 5 members selected by LC II, 2 representatives from each village. Parish Chief and chairperson LC II are ex-officio members)	• Identification of problems/needs of the community • Prioritise investments within the limits of available funds • Initiate development ideas and profiles for the parish • Monitor development activities • Keep records and submit reports to parish council • Oversee and ensure completion of the projects.
Parish Chief	• Work closely with Parish Council to mobilise people to participate and contribute resources towards the projects[45]

44 Under the LGDP modality, the Parishes are supposed to receive Indicative Planning Figures to guide their prioritization process. They are also encouraged to plan for investments they will implement using local resources.

45 It should be noted that whereas the Parish Chiefs have the responsibility and potential to perform broader functions in regard to planning, project implementation, monitoring and management, till to-date they have not been oriented and equipped with the skills to perform this function and are still focusing on their conventional function of Graduated Tax collection which is even in a number of cases not forthcoming.

3 LOWER LOCAL GOVERNMENT STRUCTURES

Section 24 of the Act establishes the Sub-county Councils, City or Municipal Division Councils and Town Councils as Lower Local Governments. The Lower Local Governments have Executive Committees, nominated by the Chairperson from among Council members. A LLG Executive Committee is responsible for the supervision of the implementation of policies and decisions made by Council. Table 2.3.3 below outlines the planning roles and responsibilities of the various actors at Lower Local Government (LLG) level.

Roles and responsibilities of structures at LLG level

Key Actor	Programme Implementation Roles and Responsibilities
Sub-county/Division and Town Council	• Planning authority in the sub-county. Its major role is approval of investment projects, plans and budgets • Discuss and approve three year development plan • Collect actual planning ideas from the parishes and ensure incorporation of lower councils' priorities in the investment plans. • Forward plans to district for integration
Sub-county Executive Committee	• Oversee the implementation of council decisions • Monitor and supervise projects and other activities undertaken in the local government, NGOs and other development players
Sectoral Committees (The sectoral committee work closely with the TPCs and report to council through the Executive Committee)	• Prepare sector plans (like health, education and water) and submit to council for consideration • Appraise proposed projects and act as the initial clearing house before the executive • Foster co-ordination and collaboration in implementation of sector activities in the sub-county by the different stakeholders • Monitor and assess the progress of implementation of sector activities in the sub-county • Submit routine and periodic reports to council through the Executive
Technical Planning Committee (TPCs are composed of the Sub-county chief/Town Clerk, Sub-accountant/Town Treasurer and all extension staff in the Sub-county/Town Council)	• Advise council regarding preparation of plans and budgets through the provision of data/information, advising on resource allocation, endowment and deprivation. • Appraises individual investment projects before presentation to sectoral committee • Certifies investment projects (minor building and water works) • Monitor implementation of parish infrastructure projects and use of funds • Oversee the performance of the PDCs (where available) • Resolve conflicts between PDCs and communities
Investment Committee Sub-committee of council. Includes Council reps, retired civil servants, f disadv-antaged groups community reps, relevant technical depts	• Prioritise investments • Prepare preliminary design/costing of sub-county and community projects • Monitor implementation of projects • Verify the certification of contractors works to Sub-county for payment

4 DISTRICT LEVEL STRUCTURES

According to Section 4 of the Local Governments Act, the system of Local Government in Uganda shall be based on the district as a Unit under which there shall be Lower Local Governments and Administrative Units. The highest political authority within the district is the District Council, which has legislative and executive powers to be exercised in accordance with the Constitution and the Local Governments Act. Table 2.3.4 outlines the planning functions and responsibilities exercised by the various actors and organs at district level.

Roles of district structures

Structure	Indicative Roles
District Council	• Planning authority in the district. • Its major role is soliciting of actual planning ideas and feeding them to the Planning Unit and approval of investment projects, plans and budgets • Formulate three year development plan for the district • Incorporate plans of lower LGs • Forward plans to Ministry of Local Government
District Executive Committee	• Oversee the implementation of council decisions • Monitor and supervise projects and other activities undertaken in the local government, NGOs and other development players
Sectoral Committees	• Prepare sector plans (like health, education and water etc.) and submit to council for consideration • Foster co-ordination and collaboration in implementation of sector activities in the district (including the activities of NGOs and CBOs) • Monitor and assess the progress of implementation of sector activities in the district • Submit routine and periodic reports to council
District Technical Planning Committee	• Advise council regarding preparation of plans and budgets • Appraises individual investment projects before presentation to council • Co-ordinate implementation of the district projects on behalf of council • Certifies investment projects • Mentor Lower LGs
District Local Government tender Board	• Authorise procurement of council's requirements • Award contracts for works, goods and services • Maintain a pre-qualified list of contractors and suppliers • Maintain a list of contracts awarded and a blacklist of poor contract performers • Advise accounting officers on tendering procedures • Ratifies below-the-threshold procurements