



**Coopération Technique Belge**  
Société Anonyme de droit public à finalité sociale

## **LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE, QUELLE CONTRIBUTION DE LA CTB ?**

**RAPPORT D'ETUDE**

**AVRIL 2006**

**C. MAJEROWICZ**



## SIGLES

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
ACP	Afrique - Caraïbes - Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
AVCB	Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles - Capitale
C2D	Contrat Désendettement Développement
CEFAM	Centre de Formation de l'Administration Municipale
CGRI :	Commissaire Général aux Relations Internationales (Communauté Française de Belgique)
CIC	Coopération Internationale Communale
CIDM	Centre International pour le Développement Municipal (Canada)
CIUF	Conseil InterUniversitaire Francophone
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains
CSCOM	Centre de Santé Communautaire (Mali)
CT	Collectivité Territoriale
CTB	Coopération Technique Belge
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
CUD	Coopération Universitaire au Développement
CUNIC	Centre Universitaire de Charleroi
DDC	Direction du Développement et de la Coopération (Suisse)
DFAE	Direction Fédéral des Affaires Etrangères (Suisse)
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
DL	Développement Local
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DTF	Dossier Technique et Financier
ERAP	Ecole Régionale d'Administration Publique
FBS	Fonds Belge de Survie
FCM	Fédération Canadienne des Municipalités
FdH	Frères des Hommes
FDL	Fonds de Développement Local
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FUNDP	Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix
FUSL	Facultés Universitaires Saint-Louis
GL	Gouvernance Locale
GPS	Global Positioning System
GRAP	Groupes de Recherche en Appui aux Politiques de coopération
GRAPAX	Groupe de Recherche en Appui aux Politiques de Paix
GRN	Gestion des Ressources naturelles
GSOB	Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur
GT	Gestion des Terroirs
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IAP	Institut des Affaires Publiques
IEAP	Institut Européen d'Administration Publique
IGEAT	Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (ULB)

IISA	Institut International des Sciences Administratives
INEMAP	Institut Européen de Management Public (ULB)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Allemagne)
LAP	Laboratoire d'Anthropologie Prospective (UCL)
LEDAREL	Laboratoire Européen D'Administration Régionale et Locale
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADEM	Projet Décentralisation et Municipalisation au Mozambique
PADMIR	Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural
PDC	Plan de Développement Communaux
PDL	Projet de Développement Local
PDDL	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local
PIC	Programme Indicatif de Coopération
PIL	Plan d'Investissement Local
PLD	Plan Local de Développement
PMA	Pays les Moins Avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvre Très Endetté
PRIMA	Process Integrated Management (Gestion intégrée des processus)
PROTOS	PROjectgroep voor Technische Ontwikkelings Samenwerking
PTF	Partenaire Technique et Financier
PVD	Pays en Voie de Développement
SECO	Secrétariat à l'Economie (Suisse)
SNV	Organisation Internationale Néerlandaise au Développement
SPED	Département des Sciences de la Population et du Développement (UCL)
UDLT	Unité de Développement Territorial et Local (ULB)
UE	Union Européenne
UGL	Unité de Gouvernance Locale (FENU)
ULB	Université Libre de Bruxelles
ULg	Université de Liège
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>1</b>	<b>GOUVERNANCE LOCALE ET DECENTRALISATION, ORIGINE ET DEFINITION .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>COMPREHENSION DES TERMES DE REFERENCE.....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LES NOTES STRATEGIQUES ET LES PIC.....</b>	<b>11</b>
3.1	NOTES SECTORIELLES ET THEMES TRANSVERSAUX .....	11
3.2	NOTES STRATEGIQUES PAR PAYS.....	15
3.3	PROGRAMMES INDICATIFS DE COOPERATION.....	16
3.4	ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'ANALYSE DES NOTES STRATEGIQUES ET DES PIC.....	19
<b>4</b>	<b>ACTIONS CONDUITES PAR LA CTB .....</b>	<b>20</b>
4.1	IMPORTANCE DES ACTIONS DE "GOUVERNANCE LOCALE" DANS LE PORTEFEUILLE DE LA CTB .....	20
4.2	FINALITE ET CONTENUS DES PROGRAMMES "DECENTRALISATION" .....	21
4.2.1	<i>Interventions à caractère plurisectoriel .....</i>	22
4.2.2	<i>Interventions sectorielles.....</i>	24
4.3	ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'ANALYSE DES PROGRAMMES BELGES.....	27
<b>5</b>	<b>ACTIONS DES INSTITUTIONS BELGES EN MATIERE DE DECENTRALISATION .....</b>	<b>30</b>
5.1	FONDS BELGE DE SURVIE.....	30
5.2	PARTENARIATS ENTRE COMMUNES BELGES ET COLLECTIVITES DU SUD.....	32
5.3	STRUCTURES UNIVERSITAIRES ET GOUVERNANCE LOCALE .....	35
5.3.1	<i>Laboratoire Européen D'Administration Régionale et Locale (ULg) .....</i>	35
5.3.2	<i>Institut des Sciences Humaines et Sociales de l'Université de Liège .....</i>	36
5.3.3	<i>Institut Européen de Management Public (ULB) .....</i>	36
5.3.4	<i>Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (ULB) .....</i>	37
5.3.5	<i>Instituut voor de Overheid (KUL) .....</i>	38
5.3.6	<i>Laboratoire d'Anthropologie Prospective (UCL).....</i>	38
5.3.7	<i>Groupe de Recherche Interdisciplinaire sur l'Amérique Latine (UCL) .....</i>	39
5.3.8	<i>Département des Sciences de la Population et du Développement (UCL).....</i>	40
5.3.9	<i>Unité d'Urbanisme et de Développement Territorial (UCL).....</i>	40
5.3.10	<i>Conseil InterUniversitaire Francophone .....</i>	41
5.4	AUTRES INSTITUTIONS .....	42
5.4.1	<i>Centre Universitaire de Charleroi - Institut des Affaires Publiques .....</i>	42
5.4.2	<i>ERAP-GSOB .....</i>	43
5.4.3	<i>Instituts Provinciaux de Formation.....</i>	43
5.4.4	<i>Institut International des Sciences Administratives .....</i>	44
5.5	ACTIONS CONDUITES PAR LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES .....	44
5.5.1	<i>AQUADEV .....</i>	44
5.5.2	<i>Frères des Hommes .....</i>	45
5.5.3	<i>OXFAM .....</i>	47
5.5.4	<i>SOS Faim .....</i>	49
5.5.5	<i>PROTOS.....</i>	49
5.5.6	<i>TRIAS .....</i>	50

<b>6 RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES ET OPERATIONNELLES .....</b>	<b>53</b>
6.1 INTEGRER LA THEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION DANS L'ENSEMBLE DES NOTES STRATEGIQUES.....	55
6.2 SE CONFORMER A LA LEGISLATION DES PAYS PARTENAIRES .....	56
6.2.1 <i>Respecter la maîtrise d'ouvrage des collectivités.....</i>	56
6.2.2 <i>Inscrire les actions dans le respect des règles et des procédures financières nationales .....</i>	58
6.2.3 <i>Revisiter les règles de la cogestion et intégrer les actions dans les outils nationaux .....</i>	59
6.3 MOBILISER LES SAVOIR-FAIRE CORRESPONDANT AUX ENJEUX ET CREER UNE EXPERTISE NATIONALE .....	62
6.3.1 <i>Recruter des praticiens de la décentralisation.....</i>	62
6.3.2 <i>Instaurer des partenariats avec les collectivités belges et leurs Unions .....</i>	62
6.3.3 <i>Concourir à la constitution d'une expertise nationale .....</i>	65
6.4 APPUYER LES ASSOCIATIONS NATIONALES ET/OU REGIONALES DE COLLECTIVITES .....	68
6.5 REFLECHIR LA PLANIFICATION ET LA GOUVERNANCE DANS LE CADRE DES TEXTES QUI LES REGISSENT .....	69
6.6 SOUTENIR LA FORMALISATION ET L'EXECUTION DE PROCEDURES DE CONTROLE .....	73
6.7 PARTICIPER A LA CONSOLIDATION DU CADRE INSTITUTIONNEL .....	74
6.7.1 <i>Assister les ministères dans l'adaptation de leurs structures et modes d'intervention .....</i>	75
6.7.2 <i>Accompagner les ministères transversaux dans la poursuite de la réforme .....</i>	76
6.7.3 <i>Adopter des principes d'intervention adaptés aux enjeux .....</i>	79
6.8 ET POUR CONCLURE .....	80

## **1 GOUVERNANCE LOCALE ET DECENTRALISATION, ORIGINE ET DEFINITION**

---

La gouvernance est une notion à la mode, largement usitée par de nombreux acteurs au nombre desquels les organisations internationales et les agences de coopération bilatérales ne sont pas des moindres. Avec cependant le risque de devenir comme d'autres concepts un simple mot-valise au sein duquel chacun mettra ce qu'il souhaite et qui progressivement n'aura plus une signification précise, chaque discipline et/ou acteur lui donnant un sens particulier.

Cette diversité de sens a cependant une origine, ce vocable -étymologiquement renvoyant à la notion de pilotage- étant utilisé aussi bien en science politique, dans le cadre de l'administration publique, l'économie, le développement durable ou encore les relations internationales. Elle implique aussi des distinctions en fonction de la nature des politiques, privée ou publique, et des échelles d'intervention, de la gouvernance mondiale à la gouvernance locale. Cette polysémie n'est donc pas en soi problématique mais mérite toutefois, dans un document portant sur la gouvernance locale et la décentralisation, une tentative de définition et quelques éléments d'historique afin d'en faciliter la compréhension.

Selon François-Xavier Merrien<sup>1</sup>, la gouvernance peut se définir comme un processus où "les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités".

La gouvernance suppose alors un changement dans les pratiques managériales, privilégiant l'intervention d'une pluralité d'acteurs dans le processus d'action collective, favorisant les stratégies de participation, de concertation et de négociation entre ces différentes catégories d'intervenants lors de la prise de décision sur les choix possibles alors que de nombreux intérêts divergents entrent en jeu.

Elle représente donc une dénonciation du modèle de politique traditionnel qui laisse aux autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques, pour mettre l'accent sur la multiplicité des acteurs pouvant intervenir dans cette gestion moyennant l'instauration de processus de négociation entre cette diversité d'intervenants.

A l'origine, ce sont les institutions internationales qui ont utilisé le vocable "bonne gouvernance" dans le sens de la "bonne administration publique" -alors qu'il était déjà utilisé dans les années 1930 par les économistes dans le cadre des entreprises- avec l'objectif d'inciter certains pays à engager des réformes allant dans le sens d'une gestion publique fondée sur une logique entrepreneuriale. C'est ainsi que corrélée à l'octroi de prêt aux pays soumis à des programmes d'ajustement structurel, la bonne gouvernance supposait pour ces institutions la mise en place de réformes institutionnelles, l'amaigrissement de l'Etat providence, le ciblage des bénéficiaires des politiques sociales ou encore la privatisation des services publics en vue de la réussite des programmes économiques des pays bénéficiaires de ces aides budgétaires.

La Banque Mondiale et le FMI ont représenté les principaux partisans de cette option suite aux échecs des politiques d'ajustement structurel menées dans les pays en développement, analysant ces revers comme le fruit d'une distorsion entre problèmes économiques de ces pays, capacités de leurs institutions et par extension, efficacité de leurs modes de gestion des affaires publiques.

### **QUELQUES DEFINITIONS DE LA GOUVERNANCE**

"Nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique..." (Marcou, Rangeon et Thiébault).

"Processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains..."(Bagnasco et Le Galles).

"Somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accordement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutifs tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt" Commission sur la Gouvernance Mondiale (créeée en 1992 par W. Brandt).

---

<sup>1</sup> Professeur à L'institut des Sciences Sociales et Pédagogiques de l'Université de Lausanne

La gouvernance est ainsi passée de la sphère économique au domaine politique avec des implications sur la manière de gouverner, impliquant une réforme de l'Etat, voire sa remise en cause, en vue de redéfinir les rapport entre le pouvoir public et les administrés.

Phénomène de mode ou processus durable porté par les institutions internationales, la gouvernance comporte ainsi une volonté d'améliorer l'efficacité de l'action publique et une réduction de ses coûts. Mais la gouvernance possède aussi une portée plus politique et sociale, véhiculant des choix quelquefois plus idéologiques tels que pour certains la libéralisation des sociétés, l'extension du marché capitaliste et donc la limitation des rôles des gouvernements et pour d'autres, une ouverture vers la démocratisation du fonctionnement étatique par l'intégration des initiatives citoyennes et la mobilisation civique. Logiques opposées supposant d'une part la réforme des institutions publiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché ou au contraire, le renforcement des mécanismes de régulation pour limiter les effets du libéralisme.

Dans ces deux logiques de pensée, la gouvernance suppose que les autorités publiques s'appuient davantage sur les forces vives de la nation -secteurs privé, associatif, syndicats, églises- et voient leurs fonctions évoluer vers un rôle de facilitation, d'animation et de régulation. Par ailleurs, il est d'usage de considérer qu'elle doit conduire à : (i) un état de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect de leurs droits moyennant une justice indépendante, (ii) une gestion correcte et équitable des dépenses publiques, (iii) la responsabilité et l'imputabilité (accountability) moyennant la reddition des comptes des actions de l'administration et une transparence assurant la connaissance par tout citoyen des modalités d'utilisation des deniers publics. Ce qui se traduit généralement dans les programmes d'appui à la bonne gouvernance, par l'accompagnement des processus de réforme de la fonction publique, l'amélioration des systèmes de gestion comptable et de vérification des comptes des Etats, la privatisation d'entreprises publiques ou encore la décentralisation.

Les sociétés humaines se complexifient suite à l'accroissement démographique, la mondialisation, l'urbanisation accélérée, les mouvements migratoires ou encore des conflits armés, de nouveaux enjeux apparaissent auxquels nos sociétés doivent trouver des réponses adaptées. La gouvernance en général et locale en particulier représente une de ces réponses, un défi pour rapprocher le citoyen des affaires de la cité en vue de donner un sens nouveau à la démocratie ou du moins la renforcer.

La gouvernance locale (GL) peut se définir comme un système de gestion des affaires où au niveau d'un territoire, plus petit espace vers lequel se tourne les administrés pour régler leurs problèmes immédiats, un "gouvernement local" gère les affaires de la cité avec la possibilité pour chaque citoyen de participer à la prise de décision. A ce titre, la GL est fréquemment associée aux processus de décentralisation développés, ou du moins relancés dans certains pays depuis la fin des années 80.

Fondée sur le principe du transfert de certaines compétences de l'Etat à des entités territoriales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion, la décentralisation vise à améliorer l'action administrative, à accroître les services fournis aux citoyens, en d'autres termes, à impulser le développement de la collectivité décentralisée sur la base des besoins et solutions identifiés localement. Participant à la refondation de l'Etat, la décentralisation implique la conduite des affaires des collectivités territoriales par des organes élus, processus censé assurer une meilleure transparence dans la gestion des affaires publiques, garantissant une participation citoyenne effective et par extension, favorisant une nouvelle citoyenneté et une meilleure gouvernance locale. Elle procède de l'idée qu'il existe au sein de l'entité décentralisée des intérêts communs pour lesquels les administrés et leurs représentants légitimement élus sont plus à même pour identifier et mettre en œuvre des réponses adaptées aux réalités locales.

Les enjeux liés à la décentralisation sont donc multiples. Au plan politique, la décentralisation a vocation à participer à la reconstruction de l'Etat et à restaurer sa crédibilité, largement déficitaire suite à la faible capacité de l'Etat à satisfaire les besoins essentiels des populations. Elle est également censée constituer une école d'apprentissage de la démocratie, permettant aux citoyens d'exercer des responsabilités politiques au niveau local, futur vivier de compétences susceptibles d'investir par la suite l'espace politique national. En d'autres termes, la décentralisation doit participer au renouvellement du paysage politique à partir de la base. Au plan culturel, la décentralisation a vocation à valoriser les cultures et les traditions à travers leur prise en compte dans la définition des plans d'actions et des budgets d'investissements de la collectivité. Enfin et ce n'est pas le moindre des enjeux, la décentralisation peut amener un développement économique plus harmonieux en favorisant les initiatives communautaires et individuelles moyennant l'instauration d'un cadre incitatif soutenant les dynamiques locales et tenant compte des spécificités de la collectivité.

## **2 COMPREHENSION DES TERMES DE REFERENCE**

---

La gouvernance locale en général et la décentralisation en particulier représentent des domaines d'intérêt croissants pour nombre de bailleurs de fonds, ceux-ci considérant que les problèmes de développement sont aussi liés à un échec de la gouvernance. Il en est de même au niveau de la coopération belge. A ce titre, la DGCD a commandité une évaluation sectorielle visant à faire le bilan des actions existantes en vue de la formulation d'une note stratégique, cadre de référence pour les actions actuelles et futures financées moyennant une contribution de l'Etat belge.

La CTB entend apporter sa contribution à la réflexion stratégique de la DGCD dans l'esprit d'améliorer son approche méthodologique et opérationnelle dans ces domaines. A ce titre, elle a commandité la présente étude pour contribuer à la réflexion entamée par le ministère.

Son objectif est ainsi formulé :

" L'objectif de la présente étude est de faire avancer la réflexion de la CTB sur sa contribution et son rôle dans la gouvernance locale et la décentralisation. L'étude devrait permettre d'identifier les bonnes pratiques des bailleurs de fonds dans le secteur et d'identifier, sur base de l'expérience et de l'expertise CTB, la contribution, la niche et la valeur ajoutée de la CTB.

Cette analyse devra tenir compte de l'évolution du contexte de la coopération et des instruments et modalités d'aide. Le résultat de cette mission devra également aider la CTB à contribuer activement à la préparation de la note stratégique de la DGCD sur la gouvernance locale qui sera préparée suite à l'évaluation sectorielle en cours.

La mission devra également étudier les actions de plusieurs coopérations dans le secteur de la décentralisation et de la gouvernance et analyser les cadres stratégiques proposés, dans le but non seulement de capitaliser, mais également d'identifier la contribution que pourrait y apporter la coopération bilatérale belge. ".

Pour ce faire, la présente mission possède trois tâches distinctes, (i) réaliser une analyse contextuelle et documentaire, (ii) analyser les bonnes pratiques et enfin, (iii) élaborer des recommandations stratégiques.

Au titre de l'analyse contextuelle et documentaire, la mission doit effectuer : (i) "une analyse du portefeuille décentralisation de la CTB dans la gouvernance locale, ses forces et de ses faiblesses et les leçons que l'on peut déjà en tirer, (ii) une analyse de la prise en compte du contexte institutionnel de la décentralisation dans les actions de la CTB, (iii) la prise en compte de la question de la décentralisation dans les notes stratégiques et les PIC, (iv) les notes stratégiques des différents bailleurs sur la décentralisation. Et enfin, (v) les actions d'autres types de coopération belges dans le secteur (ONG, universités, Union des Villes et Communes,...)".

En ce qui concerne l'analyse des bonnes pratiques, il est prévu que "le consultant identifiera conjointement avec la CTB deux bailleurs particulièrement innovants, précurseurs et reconnus dans leurs approches stratégiques de la gouvernance locale qu'il conviendrait d'étudier plus en profondeur. Le consultant effectuera, en compagnie de la CTB, une courte mission aux sièges de ces coopérations pour rencontrer les conseillers techniques du secteur de la gouvernance locale dans le but d'en tirer des leçons pour la CTB".

Par rapport à l'élaboration de recommandations stratégiques, les TDR prévoit que "sur la base des analyses contextuelles et documentaires et des bonnes pratiques, la troisième partie de l'exercice veillera, d'une part, à faire des recommandations sur l'approche opérationnelle de la CTB et, d'autre part, à faire des propositions quant au positionnement stratégique de la CTB dans ce secteur. L'objectif est entre autres de contribuer de façon pro-active à la réflexion et à la rédaction de la note stratégique de la DGCD.

Lors de cette analyse, le consultant prendra en compte l'évolution vers des appuis type basket fund à des approches sectorielles décentralisation (comme en Ouganda et en Tanzanie) et le rôle plus spécifique que peut y jouer la CTB. La mission veillera également à faire des recommandations sur l'opportunité et, le cas échéant, sur l'opérationnalisation de la prise en compte de la décentralisation dans les autres actions sectorielles de la CTB (aspect transversal)".

PARTIE I :

# Analyse rétrospective

### **3 LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LES NOTES STRATEGIQUES ET LES PIC**

---

La loi<sup>2</sup> prévoit que des notes stratégiques doivent sous-tendre l'action de l'aide au développement. Ces notes réévaluées et actualisées tous les quatre ans, sont soit géographiques (*pour chaque pays partenaire*), soit sectorielles (*soins de santé de base, éducation/formation, agriculture/sécurité alimentaire, infrastructure de base et construction de la société*). En complément, des notes stratégiques ont également été élaborées par rapport à trois thèmes transversaux, la lutte pour plus d'égalité entre hommes et femmes, la préservation de l'environnement et la dimension de développement de l'économie sociale. Les notes stratégiques existantes à ce jour datent de l'année 2002 et devraient donc prochainement faire l'objet d'une actualisation.

Selon la DGCD, ces notes stratégiques doivent jouer "un rôle primordial dans la recherche d'un meilleur impact à travers la concentration, la transparence et le dialogue ouvert. Les notes stratégiques doivent contribuer à une meilleure définition des priorités, à une meilleure cohérence interne et à une plus grande coïncidence des programmes de l'aide avec les objectifs à atteindre, et à plus de planification à long terme".

Toujours selon la DGCD, "c'est en premier lieu aux pays en développement à prendre la direction du processus de leur développement. Les stratégies des donateurs par pays, secteur ou thème doivent être construites de manière à renforcer la capacité du partenaire à établir et à réaliser ses propres stratégies de lutte efficace contre la pauvreté. Cela implique l'ancrage des actions dans les institutions du pays partenaire : acteurs étatiques aussi bien que non-étatiques, au niveau central comme au niveau local". Ce qui n'empêche cependant pas des discussions avec les autorités partenaires sur la pertinence de leurs choix stratégiques en vue d'accroître l'efficacité de la coopération bilatérale. C'est ainsi que la note portant sur l'environnement mentionne qu'à l'issue de l'analyse de l'état de l'environnement et de la politique environnementale du pays concerné, si des lacunes sont observées, elles seront discutées durant les Commissions mixtes et des interventions visant à combler ces lacunes seront envisagées, laissant par cette voie la possibilité pour l'aide belge d'influer sur le contenu des actions financées dans les pays partenaires.

#### **3.1 NOTES SECTORIELLES ET THEMES TRANSVERSAUX**

L'analyse de la prise en compte de la gouvernance locale et de la décentralisation dans les notes stratégiques existantes montre des situations contrastées. Certaines notes traitent le sujet, d'autres ne faisant que le mentionner brièvement voire en faisant totalement abstraction. Le concept de gouvernance locale est toutefois absent de la totalité des notes stratégiques, ce vocabule ne semblant pas faire partie du vocabulaire des acteurs impliqués dans leur formulation, qu'elles soient par pays ou par secteur d'intervention. A l'opposé, il en est tout autre de la bonne gouvernance, sujet discuté dans l'ensemble des notes stratégiques.

Par rapport aux réformes décentralisatrices, la note stratégique portant sur les soins de santé de base est la plus lacunaire, la décentralisation et plus largement l'implication des collectivités décentralisées dans ce secteur étant totalement ignorée, le niveau local n'étant mentionné qu'à travers les communautés locales, traduisant une vision du développement bâtie sur des stratégies faisant largement référence au développement participatif tel qu'il pouvait être proposé par le passé.

Ces stratégies participatives furent définies pour suppléer aux lacunes des gouvernements, s'inscrivant dans l'esprit de l'initiative de Bamako proposée pour favoriser l'implication des bénéficiaires dans le renforcement des services sociaux. Elles omettent toutefois d'intégrer les évolutions liées aux processus décentralisateurs relancés dans les pays partenaires et donc sur la refondation des Etats alors qu'en matière de lutte contre la pauvreté, le transfert de compétences aux collectivités décentralisées représente un axe majeur dans les stratégies de nombre de ces pays.

---

<sup>2</sup> Loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge.

- Article 7, alinéa 2, "pour chaque secteur, une note stratégique dont la procédure et les modalités d'élaboration sont fixée par le Roi, précise la stratégie de développement. Les notes stratégiques visées à l'alinéa précédent sont transmises avec l'avis du Conseil fédéral du développement durable à la Chambre des représentants et au Sénat, selon les modalités fixées par le Roi. Elles sont évaluées et adaptées tous les quatre ans au contexte modifié de la coopération internationale selon les modalités fixées par le Roi.
- Article 8, alinéa 2, "pour chacun de ces thèmes transsectoriels, une note stratégique, dont la procédure et les modalités d'élaboration sont fixées par le Roi, précise la stratégie de développement. (...)

A ce titre, treize notes stratégiques portant sur les pays partenaires ont été consultées<sup>3</sup>, ensemble de pays engagés dans une réforme décentralisatrice dont seul deux d'entre eux développent une décentralisation sans organes de représentation élus, leurs exécutifs étant composés d'agents de l'Etat (*République Démocratique du Congo et Burundi*).

Au-delà du secteur de la santé, les autres notes stratégiques sectorielles font toutefois référence à la décentralisation et/ou aux pouvoirs locaux, quelquefois en confondant décentralisation et déconcentration ou en ignorant certains principes sous-tendant les réformes décentralisatrices tels que celui de la péréquation dans la note sur l'éducation et la formation.

Cette note, si elle fait référence à la décentralisation dans ses chapitres portant sur l'analyse de situation et les leçons tirées de l'expérience passée, ne la mentionne plus dans la partie portant sur la stratégie de la coopération bilatérale ni par ailleurs dans la suite du document, les "limites" énoncées dans la partie descriptive (*cf. encadré*) devant sembler suffisamment convaincante pour omettre d'inclure les organes décentralisés dans la stratégie future de la coopération.

Ces caractéristiques ne sont pas propres au document stratégique traitant de l'éducation, loin s'en faut.

La note sur la consolidation de la paix mentionne la décentralisation qu'à deux occasions (*cf. encadré*) et de manière très générale, sans réelle réflexion sur les rôles des collectivités territoriales par rapport au thème abordé (*place des CT dans la fourniture des services aux populations, participation à la reconstruction de l'Etat et au processus de réconciliation national, réintégration des populations déplacées,...*).

Ces lacunes ne sont cependant pas une généralité. Les notes stratégiques portant sur l'environnement ou encore les infrastructures de base font plus souvent référence aux organes municipaux mais sans forcément intégrer la particularité de ces instances, les considérant quelquefois comme des acteurs similaires aux communautés de base alors qu'ils possèdent une légitimité tout autre, de part le caractère électif de leurs membres et leur positionnement dans la structuration de l'Etat voire leur octroyant des prérogatives quelquefois distinctes de celles prévues par les législations nationales ou les insérant dans la stratégie en substitution de communautés démunies de ressources.

#### **Note stratégique éducation et formation**

→ "La décentralisation de la gestion de l'enseignement de base est nécessaire pour intégrer du mieux possible les écoles et les enseignants dans les communautés locales et encourager la population à envoyer tous les enfants à l'école".  
→ "Bien des voix s'élèvent aujourd'hui partout au monde en faveur de la décentralisation de tâches spécifiques de gestion scolaire. Pour répondre aux besoins de tous les segments de la société, en ce compris les groupes de population les plus pauvres, la gestion de l'éducation de base doit demeurer à un niveau aussi proche que possible de la population.  
Si, dans de nombreux pays, les curricula sont établis au niveau national, favorisant ainsi la cohésion entre les citoyens aux quatre coins du territoire, la gestion des écoles primaires y est toutefois confiée aux autorités locales. Les écoles elles-mêmes encouragent la participation à la vie scolaire et l'implication des parents par le biais des associations de parents d'élèves. Celles-ci rassemblent pour la plupart aussi des dons ou des contributions destinés à l'entretien ou à la construction de bâtiments ou encore au logement des enseignants. L'inconvénient de cette décentralisation est que les écoles situées dans des régions pauvres ne disposent pas des mêmes possibilités financières que celles établies dans des communautés riches".

→ La partie descriptive (*cf. encadré*) devant sembler suffisamment convaincante pour omettre d'inclure les organes décentralisés dans la stratégie future de la coopération.

#### **Consolidation de la paix et références à la décentralisation**

→ La décentralisation peut aussi jouer un rôle important (...), même si le transfert des pouvoirs et compétences à un niveau inférieur ne se traduit pas nécessairement par une meilleure gouvernance.

→ En ce qui concerne les programmes de décentralisation, les donateurs peuvent fournir une assistance et expertise techniques en matière de décentralisation et de transfert budgétaire entre les autorités centrales et décentralisées, et appuyer les capacités organisationnelles et techniques des administrations plus locales, des parlements régionaux et des conseils locaux.

La décentralisation ne doit toutefois pas entraîner un affaiblissement des capacités du gouvernement central qui doit disposer des ressources techniques et humaines requises pour mener à bien une décentralisation à part entière. (...)

L'assistance et la coopération techniques - entre autres via la CTB - permettent à la DGCD de contribuer au renforcement de l'Etat de droit, à l'amélioration de la gestion macro-financière et fiscale et à la modernisation de la fonction publique - entre autres en vue d'une décentralisation efficace et de la lutte contre corruption. De tels programmes dépendent bien entendu étroitement des pays partenaires auxquels ils sont destinés et doivent dès lors être examinés dans les notes stratégiques de pays.

<sup>3</sup> Notes se trouvant sur le site internet de la DGCD (Afrique du Sud, Burundi, Mali, Ouganda, RDC, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Bolivie, Equateur, Pérou, Territoires Palestiniens, Vietnam), seuls l'Algérie, le Bénin, le Maroc, le Mozambique et le Niger n'ayant pu être analysées faute de disponibilité sur ce site.

Dans la note stratégique sur les infrastructures de base<sup>4</sup>, les collectivités locales sont mentionnées dans un premier temps en matière de viabilité de l'investissement : "la viabilité institutionnelle se mesure par la capacité des institutions (*collectivités locales, ONG, etc.*) à organiser la gestion durable de l'infrastructure et des services de base pour le bénéfice des utilisateurs finaux". Elles le sont également en terme de potentialités, "la dynamique de la décentralisation" étant considérée comme une opportunité dans le cadre de la mise en œuvre des infrastructures de base.

Toutefois, le traitement de la décentralisation dans le chapitre portant sur les leçons du passé montre une vision partielle des implications des réformes décentralisatrices lors de la mise en œuvre des infrastructures de base, par méconnaissance des compétences des entités décentralisées et des principes sous-tendant les

*réformes de décentralisation (risque de jugement d'opportunité dans le choix des actions à financer) et du rôle des entités décentralisées en matière d'aménagement du territoire.*

Mais aussi par rapport à l'articulation de leurs actions avec les communautés de base, ce document de stratégie étant tout autant que celui portant sur la santé, marqué par les préceptes du développement participatif (cf. encadré) et la volonté d'agir au bénéfice des populations pauvres. Ce qui interpelle par ailleurs, l'expérience montrant que le développement n'a que très rarement été impulsé par les plus pauvres parmi les pauvres mais bien par des leaders paysans et/ou des producteurs pouvant prendre des risques grâce aux excédents financiers dégagés de leurs activités économiques.

En prolongement, ce choix de mettre l'accent sur les pauvres et/ou les communautés au détriment des collectivités dont la construction et la gestion de ces infrastructures de base entrent dans leurs compétences, risquent de mettre à mal les réformes décentralisatrices pourtant considérées par la coopération belge comme un domaine d'intervention prioritaire. Les collectivités territoriales sont ainsi vues comme des substituts aux communautés lorsque celles-ci n'ont pas la "capacité d'exprimer correctement leurs besoins" au même titre qu'une ONG ou une organisation d'appui, méconnaissant les compétences imparties généralement aux communes/districts dans le cadre des législations des pays partenaires. Comme on le verra plus loin, ce déficit n'est que rarement comblé dans les notes stratégiques portant sur ces pays.

Ce qui n'empêche toutefois que dans le chapitre portant sur les stratégies à mettre en œuvre dans le cadre de la construction des infrastructures, de nombreuses idées pertinentes sont mises en avant :

- Le caractère incontournable des "institutions locales issues de la décentralisation" dans la mise en œuvre des programmes de réalisation des infrastructures;
- Au niveau des principes, l'accent sur le nécessaire renforcement des capacités des acteurs, dont les personnels et élus des communes en matière de gestion technique, économique et financière;
- Et aussi le renforcement institutionnel par le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage de ces acteurs.

---

<sup>4</sup> Les infrastructures considérées dans cette note stratégique sont liées à l'eau, au transport rural, à l'énergie, la télécommunication rurale, et à la protection de l'environnement (évacuation, traitement et réutilisation des eaux usées, gestion des déchets solides domestiques, lutte anti-érosive, lutte contre les inondations,...).

Le contenu de cette note stratégique montre s'il le faut, le manque d'articulation des actions de l'aide de la Belgique et les déficits liés à une approche sectorielle des différents domaines de concentration de la coopération au développement. Elle se caractérise aussi une méconnaissance des nombreuses sollicitations exprimées par les populations au niveau de leurs communes/districts et la nature des réalisations de celles-ci.

A ce titre, l'encadré en bas de page récapitule les réalisations des collectivités maliennes moyennant la mobilisation des ressources de l'ANICT, instrument financier national auquel la coopération belge contribue dans le cadre de l'un de ses programmes dans trois Cercles de la Région de Koulikoro. Ces données montrent que les collectivités, quand on leur en laisse l'occasion, assure effectivement la maîtrise d'ouvrage du développement en matière de santé, d'éducation,... Domaines sujets de la note stratégique "infrastructures de base".

Quatrième note sectorielle analysée, celle sur l'environnement présente également une meilleure prise en compte de la décentralisation, du moins dans sa partie descriptive, mais sans toutefois déterminer dans les chapitres portant sur les stratégies, la politique ou encore les principes d'intervention, la manière d'intégrer les collectivités dans les programmes susceptibles de financement par la Belgique. Tout au contraire et comme dans les notes précédentes, l'accent est plus mis sur la participation des bénéficiaires finaux, les populations à travers les communautés, le texte mettant moins l'accent sur leurs représentants élus.

Pourtant, le contenu de la note exprime les lacunes dans la prise en compte de l'environnement par les autorités centrales -sujet moins prioritaire que le développement économique et social- sans toutefois profiter de la relance des processus décentralisateurs pour compenser ce déficit par une meilleure implication des autorités locales. Ceci alors que la dégradation de l'environnement liée à l'urbanisation et à l'industrialisation, phénomènes localisés dans les milieux urbains, font l'objet de nombreux commentaires, par ailleurs très pertinents et que ces villes sont gérées par des organes élus. A l'opposé et comme pour les autres notes, celle-ci insiste sur l'implication des acteurs de la société civile, au développement des mécanismes de participation du public, "en particulier les pauvres".

#### **Extraits de l'évaluation du dispositif d'appui aux collectivités Territoriales du Mali<sup>5</sup>**

Nature des dossiers présentés à l'ANICT pour subventionnement par les communes maliennes au cours de la première mandature : les investissements d'édilité (hors désenclavement), 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 oeuvre au cours de l'exercice triennal.

Ils se répartissent de la manière suivante :

- **Infrastructures d'édilité** : siège des mairies et conseils, clôture, logement de gardien, électrification, équipement, latrines,... soit 7,7 milliards conventionnels (26% des décaissements) pour 607 dossiers distincts (23% du total des conventions).
- **Domaine de l'éducation** : construction de classes, de bureaux directoriaux, de magasins, de latrines et équipements pour 10,4 milliards (34%) et 909 conventions recensées (34%).
- **Domaine de la santé** : création de CSCOM, construction de maternités, de dispensaires, de centres de santé, de logements des personnels, de latrines et clôtures, électrification et équipement des installations pour 3,1 milliards (10%) soit 272 dossiers distincts (10%).
- **Domaine de l'hydraulique** : fonçage de puits notamment pastoraux, forage, adduction d'eau pour un total de 276 conventions (10%) se montant à 2,4 milliards (8%).

Le solde, soit 22% des dossiers et 23% des montants financiers ont porté sur :

- **Infrastructures de désenclavement** : piste, ponts, radiers et quelquefois actions en matière de voirie pour un montant global de 1,3 milliards (4% du total) et 95 dossiers distincts (3,5%).
- **Aménagement de marchés** : 1,25 milliards (4%) consacrés au montage de hangars, à la construction de boutiques, kiosques, boucheries et latrines, soit un total de 103 actions (4% du total).
- **Actions en matière d'élevage** : marchés à bétail, parcs à bétail et de vaccination, aires d'abattage et construction de fourrière pour un total de 116 actions et 0,94 milliards (3%).
- **Interventions dans les domaines de la jeunesse, du sport, de la culture et des loisirs** : maisons des jeunes ou de la culture, salles de spectacle, centres culturels et polyvalents.... pour 0,32 milliards (3%) et 59 actions distinctes (2%)
- **Développement économique** : aménagements de bas-fonds et mares, barrage filtrant, magasins de stockage et agricoles, ouvrages de submersion contrôlée, micro barrages totalisant 79 dossiers (3%) et 0,7 milliards.
- **Equipements de communication** : téléphonie rurale et radios locales pour 37 conventions et 0,45 milliards.

---

<sup>5</sup> Institutions & Développement, Diawara, Diouf, Logié et Majerowicz, juin 2004, page 28.

### 3.2 NOTES STRATEGIQUES PAR PAYS

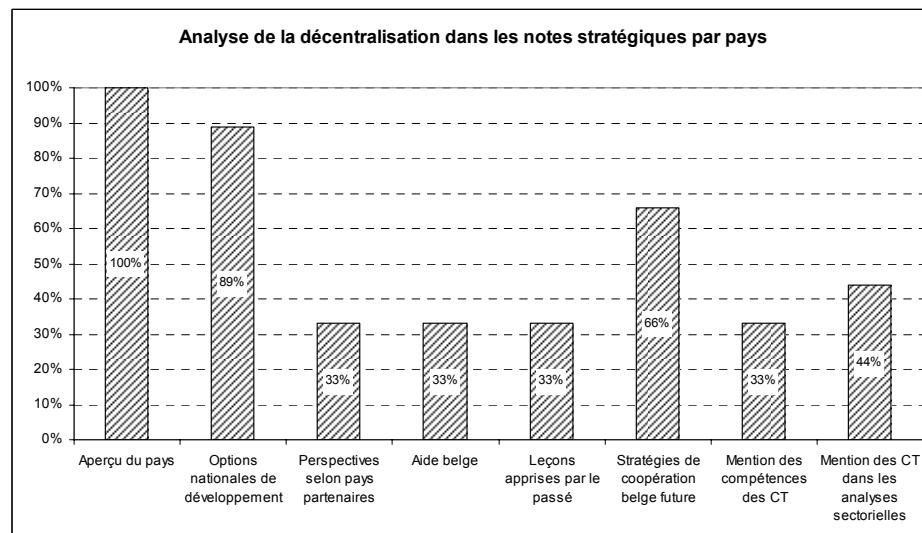
Le traitement de la décentralisation dans les notes stratégiques par pays présente également des distinctions notoires selon la situation s'y présentant. C'est ainsi que dans les pays vivant ou ayant connu dans un passé récent une instabilité politique liée à des conflits armés, la communalisation n'y est que peu commentée (*RCA, Burundi, Territoires Palestiniens*) voire totalement ignorée pour la RCA, pays dans lequel les collectivités territoriales (CT) sont dirigées par des organes nommés. La volonté de la Belgique de conforter les processus de paix avant d'entreprendre des actions plus pérennes en direction des entités décentralisées explique ces situations.

Il en est de même pour le Vietnam où le régime politique se caractérise par l'absence de démocratie et de multipartisme, pays partenaire où la décentralisation est mentionnée dans sa description générale mais non dans les chapitres traitant des options de développement du pays, l'analyse de l'aide belge ou encore les perspectives et les stratégies futures.

En dehors de ces pays, la décentralisation et les collectivités territoriales sont référencées dans toutes les notes stratégiques mais avec une importance variable. Par exemple les réformes décentralisatrices sont traitées dans le chapitre portant sur les options de développement des pays partenaires sauf pour l'Afrique du Sud, pays dans lequel la décentralisation est pourtant effective et où les collectivités

disposent, depuis l'adoption de la loi sur les systèmes municipaux (*Municipal Systems Act*), de réelles compétences et des moyens en rapport avec celles-ci.

Par contre et en matière de perspectives, la décentralisation ou les CT ne sont plus mentionnées que dans 33% des documents de



stratégie. Il en est de même dans la description des actions financées par l'aide belge ou les leçons apprises du passé, probablement suite au peu de programmes d'appui à la décentralisation financés antérieurement, l'appui aux processus décentralisateurs étant exprimés par la suite dans les notes de 66% des pays partenaires dans les chapitres traitant des stratégies belges pour le futur.

Le traitement de la décentralisation reste cependant le plus souvent lacunaire, les compétences des collectivités décentralisées n'étant décrites, même succinctement que dans 33% des notes et une référence aux CT n'est faite que dans 44% des analyses sectorielles (*santé, éducation, environnement,...*), phénomène posant des interrogations sur la possibilité par la suite de formuler des programmes tenant compte des attributions réelles des entités décentralisées. Cet élément n'est pas négligeable alors que lors de la formulation de programmes sectoriels, par exemple dans les domaines de la santé ou de l'éducation, il est probable que les ministères en charge de ces secteurs ne montreront pas un empressement démesuré pour laisser les collectivités assurer pleinement leurs attributions en matière de maîtrise d'ouvrage des interventions, les enjeux financiers étant trop conséquent pour des institutions nationales trop souvent démunies de ressources budgétaires correspondant à l'ampleur de leurs fonctions.

Ces données quantitatives, si elles sont révélatrices de certaines situations, ne reflètent cependant pas la qualité du traitement opéré lors de la rédaction des notes stratégiques. Par exemple dans le document consacré au Sénégal, les CT font l'objet dans le chapitre sur le profil du pays, d'un traitement basé principalement sur les déficits se présentant dans le processus, déficits en matière institutionnel, organisationnel mais aussi par rapport à leurs ressources financières et à leurs capacités à assurer la promotion du développement local. Par la suite, dans le chapitre sur les options de développement du Sénégal, la note se poursuit sur le même registre, la seule mention aux CT portant sur leur manque de moyens appropriés pour intervenir dans le secteur agricole.

Aucune autre référence à la décentralisation n'est exprimée dans ce document, ni dans les actions de la Belgique, encore moins des autres bailleurs de fonds alors que le Sénégal a entrepris de conforter le processus décentralisateur et possède de nombreux programmes d'appui dans ce domaine comme si l'accent mis sur les limites du processus l'était seulement pour pouvoir écarter les collectivités des actions à financer dans le futur par la Belgique dans ce pays.

Par contre dans des notes stratégiques telles que celles portant sur les pays d'Afrique anglophone ou d'Amérique latine, le traitement de la décentralisation s'avère souvent plus complet. C'est ainsi que dans le document de stratégie portant sur l'Ouganda, la décentralisation est explicitée longuement en mettant l'accent sur les enjeux du processus, les compétences transférées aux CT et leur place dans les stratégies nationales ou encore les moyens financiers délégués par l'Etat central et la future stratégie d'appui aux districts de la Belgique dans ce pays. Il en est de même pour la note sur la Tanzanie ou encore en Bolivie et en Equateur pour ne citer que ces deux pays partenaires de la Belgique en Amérique latine.

### **3.3 PROGRAMMES INDICATIFS DE COOPERATION**

Selon le PRIMA (*Process Integrated Management - Gestion intégrée des processus*), "en fonction des demandes ou des propositions du pays partenaire ou de la Belgique, l'Administration, avec l'appui dynamique de l'Attaché, est mandatée par le Ministre pour préparer et mettre au point les Programmes Indicatifs de Coopération (PIC). Ces programmes sont discutés entre la Belgique et le pays partenaire et soumis à l'approbation des deux parties lors de négociations politiques (par exemple des Commissions Mixtes) dont les décisions sont actées dans des procès-verbaux".

Ces programmes, comme leur nom l'indique, restent des documents indicatifs, nécessitant par la suite pour chaque intervention, un "cycle individualisé d'opérations administratives" composé de quatre phases distinctes, (i) l'identification, (ii) la formulation, (iii) la mise en œuvre et (iv) l'évaluation ex-post de chaque action déployée dans le pays partenaire. Par ailleurs certains PIC mentionnent qu'ils pourront être adaptés en fonction des nécessités et des résultats acquis, laissant une marge de manœuvre pour d'éventuelles adaptations aux évolutions, notamment institutionnelles.

Par la suite, une identification est ou non effectuée, soit que la proposition d'intervention adressée à l'Attaché de coopération auprès de l'Ambassade de Belgique intègre un document d'identification acceptable pour la partie belge, soit que le partenaire du Sud et l'Attaché établissent des TDR d'une mission d'identification si la proposition ne couvre pas toutes les exigences belges en la matière. Dans cette seconde situation, l'étude d'identification peut être confiée à la CTB mais toujours sous la responsabilité du pays partenaire, celui-ci possédant la responsabilité politique et juridique de l'identification, avec toutefois un soutien actif de l'Attaché.

Les PIC consultés dans le cadre de la présente mission mais aussi les procès-verbaux des commissions mixtes sont composés de différentes parties et font référence à la lutte contre la pauvreté à travers le rappel des stratégies du pays partenaires, notamment les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, mais également les Objectifs de Développement du Millénaire et les notes stratégiques pays de l'aide belge.

Chaque pays retrace donc son contexte respectif, le pays partenaire en matière de lutte contre la pauvreté et de stratégies sectorielles, la Belgique à travers le rappel du cadre stratégique et institutionnel de la politique belge en matière de coopération au développement. C'est ainsi que les secteurs prioritaires, y compris la consolidation de la société, et les thématiques transversales, sont exposés par la coopération belge. En complément, la Belgique mentionne le plus souvent l'évolution de ses appuis à travers l'aide sectorielle et l'aide budgétaire, voire le passage progressif du financement de projets à l'approche programme. Par la suite les PIC listent les actions susceptibles de faire l'objet d'un cofinancement dans le cadre de la coopération entre les deux pays.

En fonction des PIC, la décentralisation fait l'objet d'un traitement plus ou moins pointu selon que des actions d'appui aux collectivités territoriales y sont proposées pour financement. Par exemple, les PIC du Mali et du Bénin décrivent dans un chapitre spécifique la situation de la réforme et les enjeux pour le futur. Mieux encore, rappelle dans le cas du PIC "malien" la décentralisation dans la présentation des stratégies sectorielles ou encore dans le PIC "béninois" lors de la présentation des appuis au secteur de la santé et dans le chapitre sur la stratégie de concentration géographique.

Cette "abondance" reste cependant exceptionnelle, la majorité des PIC ne développant pas le sujet de manière aussi détaillée voire l'ignorant pour certains programmes indicatifs où les collectivités territoriales ne sont mentionnées qu'en qualité d'entité géographique (Maroc).

Elément reflétant l'attention donnée à la décentralisation par les pays partenaires et la Belgique mais pouvant aussi relever de la composition des délégations participant aux commissions mixtes (*et des structures mixtes de concertation*). Cette composition, quand elle est mentionnée dans les procès-verbaux de ces instances, mérite de s'interroger sur la possibilité de prendre en compte des préoccupations des CT dans les requêtes exprimées en vue de la préparation des PIC et des commissions mixtes.

En effet, les CT ne sont pas représentées au sein de ces instances de concertation, celles-ci réunissant principalement des départements ministériels. Par ailleurs et dans la majorité des pays partenaires, ni les Ministères en charge de l'administration territoriale, encore moins les institutions en charge de la réflexion sur les réformes décentralisatrices quand elles existent, ne participent aux commissions mixtes, seuls deux ministères non sectoriels, respectivement les ministères en charge des Affaires Etrangères et des Finances, y assistant. Des demandes portant sur des programmes d'accompagnement des collectivités (*et aux institutions assurant leur tutelle*) pourraient toutefois être exprimées mais le plus souvent les Ministères en charge de l'administration territoriale n'ont pas une culture de collaboration avec les bailleurs de fonds<sup>6</sup>, rendant improbable l'expression de requêtes portant sur l'appui aux CT<sup>7</sup> de la part de ces structures ministérielles. Avec le risque que les actions souhaitables en matière d'accompagnement des processus décentralisateurs ne fassent l'objet d'une prise en compte optimale. Une réflexion similaire peut être faite pour les actions sectorielles, interventions pouvant relever des compétences imparties aux collectivités locales.

Les PIC sont toutefois préparés avec le concours des Attachés de coopération des Ambassades de Belgique mais vu leurs profils académiques et leurs expériences professionnelles, il est vraisemblable qu'ils n'aient pas une sensibilité particulière pour les réformes institutionnelles, leurs implications dans les modes de coopération à envisager et les interventions souhaitables pour conforter ces processus.

L'existence dans les PIC d'une présentation des processus décentralisateurs n'induit cependant pas l'absence d'actions dans ce domaine dans les programmes indicatifs n'y faisant peu ou pas référence. Par exemple, le PIC sénégalais omet de rappeler la décentralisation si ce n'est dans un passage (*évocation des Régions*) ce qui n'empêche cependant pas la prévision de réalisation de deux programmes, l'un dans le secteur de la salubrité et l'assainissement prévu pour Saint-Louis présenté par le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, le second portant sur le nettoiement de la même ville, requête exprimée par le Ministère en charge de l'hygiène publique.

Deux programmes qui sont ou seront cogérés par la commune urbaine de Saint-Louis, son maire assumant son rôle d'ordonnateur des dépenses de ces programmes. L'identification et la formulation des actions cofinancées par la Belgique, plus encore que le processus de préparation et de validation des PIC, constituent donc des phases clefs où l'étude des modalités de mise en œuvre des actions doit être effectuée pour les cadrer avec le contexte institutionnel du pays d'intervention.

Ce qui démontre s'il le faut que le traitement de la décentralisation dans les PIC n'est pas primordial si les missions d'identification et de formulation portent un regard sur les compétences imparties aux CT, aspect particulièrement important pour les actions sectorielles en matière par exemple de santé, d'éducation ou encore d'hydraulique. Ce qui relève des TDR formulés par les Attachés en collaboration avec les pays partenaires et ne dépend pas, pour les identifications, de la CTB. A ce titre, la prise en compte des collectivités et de leurs compétences au cours des identifications se doit de dépasser un pur formalisme pour constituer une préoccupation réelle ce qui n'est pas forcément le cas tout comme pour les thèmes transversaux tels que le genre et la protection de l'environnement.

---

<sup>6</sup> Une information sur le secteur de la consolidation de la société de la coopération belge ciblée sur les institutions travaillant avec les CT pourrait contribuer à amenuiser cet aspect le temps nécessaire pour que les ministères en charge des CT acquièrent l'habitude de travailler avec les partenaires techniques et financiers et maîtrisent leurs modalités de travail.

<sup>7</sup> La Belgique ne peut influer sur la composition des délégations des pays partenaires. La présence des associations représentatives des CT, quand elles existent et fonctionnent, n'est donc pas aisément imaginable au sein des commissions mixtes. Toutefois, le PRIMA prévoit que d'autres prestations de coopération font l'objet de conventions entre le Ministre et différents partenaires (associations universitaires, ...) ou d'octrois de subsides à des organisations autres que gouvernementales ("ONG"), ou de plans (en principe) pluriannuels conclus avec des organisations internationales", laissant la latitude à l'aide belge d'engager dans les mêmes pays partenaires des interventions sollicitées par d'autres institutions que l'Etat, interventions non comprises dans les PIC.

Phénomène préoccupant alors que les équipes constituées pour les réaliser regroupent des compétences techniques, plus rarement des spécialistes en questions institutionnelles avec le risque que les rôles des CT soient négligés ou sous-estimés lors de l'analyse du contexte d'intervention (*observation s'appliquant également aux formulations suivant les identifications alors que les bureaux de la CTB dans les pays partenaires ne recèlent pas forcément de spécialistes institutionnels et ne peuvent donc pas toujours apporter un éclairage aux équipes de formulation*).

Les identifications et les formulations qui les suivent sont donc les phases clefs durant lesquelles l'analyse du contexte doit impliquer une étude du rôle futur des collectivités dans la conduite des interventions.

Ici encore les Attachés de coopération possèdent un rôle prépondérant, le PRISMA prévoyant qu'en qualité de représentant du bailleur de fonds, ils jugent de la recevabilité du rapport d'identification par rapport à la politique belge et donc du secteur consolidation de la société ("*l'Attaché est, par délégation, le responsable de l'appréciation du côté belge, appelé en particulier à trancher sur le degré de précision à atteindre dans l'examen de la faisabilité technique et financière lors de la formulation*").

Ceci est d'autant plus important que le comité des partenaires, structure mixte de concertation locale intégrant l'Attaché et le Représentant Résident de la CTB, est composé de différents départements ministériels du pays partenaire mais ici encore, rarement d'un représentant du ministère en charge des collectivités territoriales.

Si l'Attaché, et dans une moindre mesure le Représentant Résident de la CTB, ne possèdent une "sensibilité décentralisatrice" et ne maîtrisent la législation en vigueur, le rapport d'identification pourrait être étudié sans une analyse de pertinence intégrant le processus de décentralisation alors que celui-ci, bien que non mentionné en toutes lettres comme le genre et l'environnement dans les points d'attention à prendre en compte, transparaît en divers endroits dans les critères de pertinence préconisés par le PRISMA.

Les formulations suivant les identifications relèvent quant à elles, de la CTB. Elles sont toutefois cadrées par les documents d'identification et leurs rapports ne font pas l'objet d'une analyse spécifique par rapport à la décentralisation, contrairement par exemple au secteur transversal de l'environnement qui suppose, dans le cadre des comités d'avis organisés à Bruxelles, une analyse par le conseiller "environnement" de la CTB Bruxelles.

Par ailleurs et faute de disposer à Bruxelles des textes législatifs et réglementaires en vigueur dans les pays partenaires, il est peu probable que les participants au comité d'avis, notamment les conseillers géographiques, puissent analyser les documents de formulation en regard aux politiques décentralisatrices mises en œuvre dans ces pays.

Cet élément, couplé avec les durées restreintes imparties aux formulations et la sélection des experts chargés des formulations sur des bases techniques, risque de favoriser la mise en œuvre de programmes sans une attention réelle sur les attentes légitimes des collectivités territoriales voire le respect de leurs compétences.

#### **Appréciation de la pertinence d'une identification (PRISMA)**

- "Contribuer au renforcement des capacités locales institutionnelles et de gestion;
- Avoir une faisabilité financière dès le début et potentiellement une rentabilité financière suffisante;
- Avoir un impact économique et social et constituer une contribution à la lutte contre la pauvreté;
- Etre viable politiquement, culturellement et techniquement dans le contexte local et ses perspectives réalistes d'évolution. Les impacts sont potentiellement durables quand ils sont convergents avec les motivations et les besoins des bénéficiaires qui ont la capacité et la volonté "de s'approprier" une prestation de coopération ("ownership"). Il faut donc apprécier si la prestation de coopération respecte le contexte culturel et social et prend en compte les données politiques, géographiques et économiques, si le processus de gestion prévu est décentralisé et suffisamment rapproché des groupes-cibles pour tenir compte de leur spécificité;
- Respecter et protéger l'environnement parce que la prestation de coopération établit ou renforce un lien entre la gestion des ressources naturelles par les populations (actuelles et les générations futures) et la préservation ou l'amélioration de leur état de santé, de leur alimentation et de leurs systèmes de production;
- Prévoir une procédure efficace pour atteindre choisis;
- Contribuer au rééquilibrage des droits et des chances respectifs des femmes et des hommes et à la répartition équitable des possibilités d'épanouissement offertes à chacun; être un facteur, même indirect, favorisant un processus de démocratisation et de bonne gouvernance".

### **3.4 ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'ANALYSE DES NOTES STRATEGIQUES ET DES PIC**

L'analyse des notes stratégiques et des PIC montre que la décentralisation ne fait pas l'objet, malgré son caractère "légal", d'une attention toujours aussi pointue que souhaitée et présente quelquefois des biais dans son traitement.

En ce qui concerne les notes stratégiques, il est ainsi observé :

- Une méconnaissance des processus décentralisateurs par certains rédacteurs des notes stratégiques ainsi que du caractère particulier des collectivités territoriales, trop de documents stratégiques les mettant sur un pied d'égalité avec les ONG et les communautés rurales, ne mesurant pas que la décentralisation implique un nouveau mode d'organisation de la société demandant subséquemment des modifications dans les modalités de l'aide.
- Une vision du développement basée encore trop souvent sur le développement participatif, phénomène ne tenant pas toujours compte des processus décentralisateurs voire allant à l'encontre de ceux-ci, les CT possédant des compétences les amenant à prendre en compte les domaines dans lesquels la coopération belge met l'accent sur les communautés de base et les Organisations Non Gouvernementales, sous-estimant de la sorte le rôle des entités territoriales dans le développement territorial.
- En d'autres termes, un déni de la maîtrise d'ouvrage des actions par les CT, maîtrise d'ouvrage entendue dans son acceptation la plus large, intégrant le choix de la localisation des investissements dans l'espace, le recrutement des prestataires, la gestion des financements,..
- Une méfiance par rapport aux collectivités locales, étendant à ces entités territoriales toutes les carences imparies aux gouvernements centraux sans forcément par la suite, un renforcement de leurs capacités en vue de leur permettre d'assumer leurs compétences de manière optimale.
- Des stratégies sectorielles se référant aux ministères centraux sans suffisamment intégrer que ces structures ministérielles voient avec inquiétude les collectivités assumer des tâches qui leur étaient par le passé octroyées. Par extension, quelquefois une confusion entre déconcentration et décentralisation.
- Des déficits par rapport aux informations disponibles sur les compétences des collectivités, les actions entreprises à leur intention par leurs partenaires internationaux et les chantiers entrepris par ces pays pour conforter et étendre les processus décentralisateurs.

Il s'ensuit que les notes stratégiques pays, utilisées lors des commissions mixtes pour expliquer le cadre stratégique et institutionnel de la politique belge, mériteraient d'être plus détaillées quant à l'organisation administrative des pays d'intervention, moyen pour pouvoir intégrer les collectivités dans la conduite des actions cofinancées, du moins dans leurs domaines de compétence.

Au niveau des Programmes Indicatifs de Coopération mais aussi par la suite lors des identifications et formulations :

- Un traitement de la décentralisation fort variable selon les pays et dépendant principalement des requêtes exprimées par les partenaires. En prolongement, rarement une analyse des rôles des Collectivités Territoriales dans les interventions sectorielles sollicitées par les pays partenaires.
- Des interrogations quant à la possibilité de prendre en compte les préoccupations des collectivités territoriales lors des commissions mixtes tout comme des structures mixtes de concentration locale en l'absence des institutions chargées de leur tutelle et de leurs organisations représentatives quand elles existent.
- Des identifications relevant, pour la partie belge, des Attachés d'ambassade sans certitude quant à leur "sensibilité décentralisatrice", les termes de référence de ces missions ne mettant que trop peu souvent l'accent sur l'insertion des interventions dans le processus de décentralisation.
- Des formulations cadrées par les documents d'identification et conduites sans forcément une attention particulière sur les compétences des collectivités territoriales alors que ni le comité d'avis de la CTB, ni ses représentations dans les pays partenaires, ne disposent d'instruments et de méthodes assurant l'analyse de la pertinence des futures actions en regard des réformes décentralisatrices et des compétences imparies aux CT.

Un ensemble d'éléments qui transparaît dans les projets et programmes menés par la CTB dans les pays partenaires de la Belgique. Au-delà de ces aspects, il apparaît aussi que les notes stratégiques et dans une moindre mesure les PIC, sont des documents peu utilisés par les agents de la CTB, leurs contenus ne constituant pas une référence utilisée dans la gestion quotidienne de leurs activités.

## 4 ACTIONS CONDUITES PAR LA CTB

---

### 4.1 IMPORTANCE DES ACTIONS DE "GOUVERNANCE LOCALE" DANS LE PORTEFEUILLE DE LA CTB

Selon les informations réunies sur le site internet de la BTC-CTB mais aussi la lecture de la bibliographie et les discussions opérées avec les agents de la coopération technique, ce sont 371 actions distinctes qui constituent le portefeuille d'interventions de la CTB, actions en cours ou en voie de l'être. Celles-ci peuvent avoir une importance très variable, constituant des programmes pluriannuels ou des actions d'ampleur réduite telles que la conduite de consultation par la mobilisation des fonds d'études, quelquefois l'octroi de bourses ou encore la fourniture ponctuelle d'équipements.

Toujours est-il que ces interventions portent sur différents domaines d'intervention au nombre desquels la gouvernance locale, incluse dans les programmes portant sur la "consolidation de la société" ne constitue qu'une part restreinte du volume d'activités de la CTB.

C'est ainsi que parmi les 35 pays d'intervention répartis

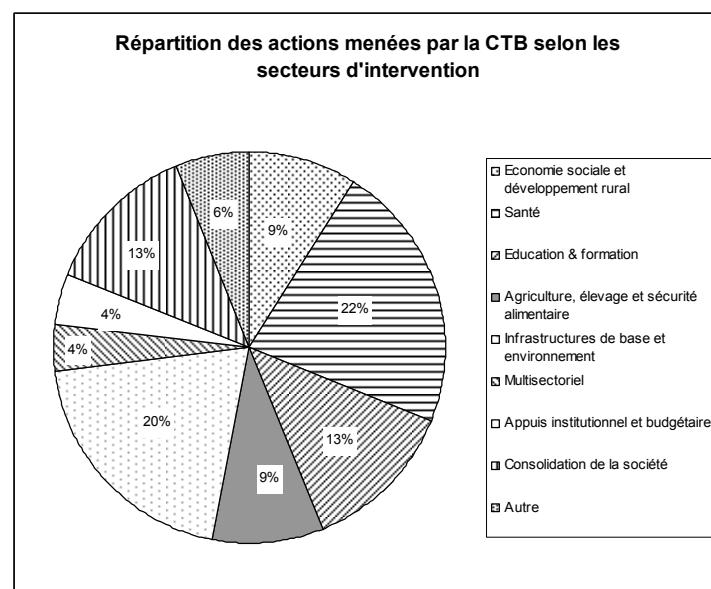
Zone	Nbre total pays	Dont pays partenaire coop. Belge	Pays partenaire de la coopération belge
Afrique	20	13	Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burundi, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Ouganda, RDC, Rwanda, Sénégal, Tanzanie
Asie	8	2	Palestine, Vietnam
Amérique Latine	7	3	Bolivie, Equateur, Pérou
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>18</b>	

en Afrique, en Asie et en Amérique latine, des actions relatives à la consolidation de la société existent dans 21 d'entre eux soit 60% des pays d'intervention.

Ces actions ne représentent cependant que 13% du volume total des programmes, ce secteur ne constituant à ce jour que le quatrième domaine de concentration de la coopération belge même si un accroissement des actions menées dans ce domaine semblent s'affirmer au cours de ces dernières années.

En effet, les secteurs regroupant le plus de programmes relèvent des domaines de la santé (22%), des infrastructures de base et de l'environnement (20%) ainsi que de l'éducation et de la formation (13%), ces secteurs représentant à eux seuls 55% des actions menées.

Le solde se répartit entre l'économie sociale et le développement rural (9%), l'agriculture, l'élevage et la sécurité alimentaire (9%), les appuis institutionnels et budgétaires (4%), les programmes multisectoriels (4%) et enfin les actions diverses (6%).



Zone	Economie sociale et développement rural	Santé	Education & formation	Agriculture, élevage et sécurité alimentaire	Infrastr. de base & environnement	Multi-sectoriel	Appuis institut. & budgétaire	Consolidation de la société	Autre	total
Afrique	14	60	35	28	56	7	14	40	11	265
Asie	5	10	8	4	15	0	1	4	3	50
Amérique latine	15	10	4	2	5	9	1	3	7	56
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>80</b>	<b>47</b>	<b>34</b>	<b>76</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>47</b>	<b>21</b>	<b>371</b>
<b>%</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

Les 18 pays actuellement partenaires de la coopération belge concentrent 72% des actions conduites par la CTB mais comprennent 87% des programmes "consolidation de la société", seul un de ces pays, le Mozambique, ne disposant pas d'un programme d'accompagnement dans ce domaine alors que les autres peuvent en conduire entre 4 et 6 tels que Le Bénin, le Burundi, le Rwanda ou encore la République Démocratique du Congo. La proportion d'actions "consolidation de la société" dans les 18 pays de concentration de l'aide belge s'élève ainsi à 15% du volume total des programmes développés dans ces pays contre, comme on l'a vu, 13% pour l'ensemble des pays d'intervention.

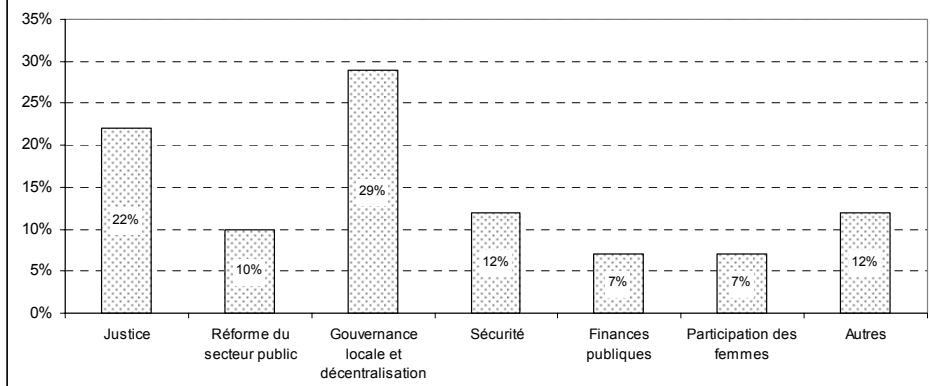
Au titre des programmes "consolidation de la société", les actions sont réparties dans sept secteurs distincts, (i) la justice, (ii) la réforme du secteur public, (iii) la gouvernance locale et la décentralisation, (iv) la sécurité, (v) les finances publiques, (vi) la participation des femmes et enfin, quelques actions

relevant principalement de l'appui aux dynamiques de développement local (*autre*).

Les programmes "gouvernance locale et décentralisation", objet de la présente mission, bien que représentant 29% du nombre total d'actions liées à la consolidation de la société, restent limités, treize au total et tous localisés au sein des dix-huit pays de concentration de l'aide belge.

Secteur	Afrique	Asie	Amérique latine	Total	Dont Pays partenaires
Justice	9	1		10	9
Réforme du secteur public	3	1	1	5	4
Gouvernance locale et décentralisation	11	1	1	13	12
Sécurité	5		1	6	5
Finances publiques	3			3	3
Participation des femmes	2	1		3	3
Autres	7			7	5
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>47</b>	<b>41</b>

**Actions "consolidation de la société" et répartition entre les différents secteurs**



#### **4.2 FINALITE ET CONTENUS DES PROGRAMMES "DECENTRALISATION"**

Les programmes d'appui à la décentralisation sont donc peu nombreux et de création récente. Les enseignements que l'on peut en tirer relèvent essentiellement de l'analyse des dossiers techniques et financiers, moins des entretiens avec les responsables géographiques de la CTB, ceux-ci ne disposant pas toujours d'une connaissance affinée de ces programmes gérés techniquement par les antennes de la CTB dans les pays partenaires et suivis à Bruxelles par le Conseiller "consolidation de la société".

Toujours est-il que le portefeuille "gouvernance locale" de la CTB, qu'il soit financé par la DGCD ou le FBS, comporte deux catégories d'actions. La première voulue pour accompagner les collectivités à travers une démarche globale d'appui technique et financier, la seconde plus spécifique, intervenant dans un seul secteur tel que l'éducation ou la construction d'infrastructures, par exemple les ouvrages hydrauliques. Pour ces derniers, les programmes sont inscrits dès l'origine dans l'appui aux collectivités ou ont fait l'objet d'un ajustement par rapport à leurs documents fondateurs pour s'adapter à l'évolution institutionnelle connue dans les pays d'intervention. L'analyse ci-dessous distingue ces deux types d'intervention après avoir listé leurs analogies.

En effet, ces programmes présentent quelques similitudes en terme de justifications et de durée d'intervention, peu de choses permettant de les distinguer si on ne se réfère qu'à ces seuls paramètres. Inscrits dans l'appui à la décentralisation, la bonne gouvernance, la lutte contre la pauvreté et les documents de stratégies correspondants -également la sécurité alimentaire s'ils relèvent de financements FBS- leurs justifications possèdent souvent des sens identiques.

Quant à leurs durées d'intervention, ils varient entre quatre à cinq ans. Durée limitée pour l'accompagnement d'un processus de cette ampleur, se caractérisant aussi par le renouvellement périodique des organes élus, le développement de nouveaux métiers à l'échelle des collectivités et en principe, une refonte en profondeur des modalités de travail des agents de l'Etat. Mais cet élément dépend des PIC et des ressources financières disponibles, dans une moindre mesure des demandes formulées par les pays partenaires ou des rapports d'identification et de formulation.

#### **4.2.1 Interventions à caractère plurisectoriel**

Pour les programmes intégrant un appui technique et financier non lié à un secteur particulier, quelques distinctions apparaissent quant à leurs objectifs généraux. S'ils font généralement référence à l'amélioration du niveau de vie des populations, il n'en est pas de même par rapport à la décentralisation qui y est mentionnée dans moins de la moitié de ces finalités.

Selon les interventions, les objectifs généraux évoquent quelquefois l'appui au développement local (*Rwanda et Niger*), l'insécurité alimentaire (*Rwanda*), la reconstruction institutionnelle, économique et sociale - particularité liée aux

<b>Objectifs généraux des programmes "décentralisation"</b>	
Les conditions de vie des populations des cercles de Banamba, Kolokani et de Nara sont durablement améliorées par l'appui à la décentralisation	PAD-K Mali
L'objectif global (...) consiste, conformément à l'approche du DSRP, à contribuer à la reconstruction institutionnelle, économique et sociale de la ville de Kinshasa	PAIDECO Kinshasa
L'insécurité alimentaire du Rwanda est réduite par l'appui au développement local	ADLDA Rwanda
Contribuer à l'amélioration du niveau et des conditions de vie des populations pauvres par l'appui à la décentralisation et au développement local	Niger Dosso
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 ( <i>identification</i> )	PAPDC Bénin
The standard of living of the people in the district, especially those who are most vulnerable to poverty, is improved	BIDP Ouganda
Sustainably improved standard of living of the rural populations in the District, especially the most disadvantaged	KDRCDP Ouganda

spécificités de la RDC- voire la notion de territoire et de bonne gouvernance (*document de formulation Bénin*).

Ces programmes se distinguent également par rapport à leurs objectifs spécifiques. Tout naturellement, quatre de ces interventions font référence au renforcement des capacités des CT, à l'amélioration des conditions de vie des populations, à la réduction de la pauvreté ou la vulnérabilité (*programmes financés par le FBS*) mais dans une moindre mesure au renforcement des services publics, trois programmes seulement possédant cet aspect dans leur objectif spécifique. Enfin, les capacités de maîtrise d'ouvrage, de programmation, le développement territorial ou encore le caractère participatif du fonctionnement des CT y sont peu cités.

#### **Objectifs spécifiques**

Les Collectivités territoriales dans les cercles de Banamba, Kolokani et Nara sont renforcées dans la réalisation de leurs missions de service au public, de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement local	PAD-K Mali
L'objectif spécifique du programme est d'améliorer durablement les conditions de vie des populations à travers la promotion d'une bonne gouvernance locale dans les communes de Kisenso et de Kimbanseke	PAIDECO Kinshasa
La pauvreté et la vulnérabilité des ménages envers l'insécurité alimentaire est réduite en assurant le développement local des quatre districts de Kigali Ngali et en confiant la maîtrise d'ouvrage aux gouvernements locaux décentralisés	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sous-objectif spécifique 1 : Un développement institutionnel durable est mis en place dans les quatre Districts de Kigali Ngali, conformément aux principes de la bonne gouvernance</li> <li>○ Sos-objectifs spécifique 2 : Des initiatives visant la lutte contre la pauvreté locale et la réduction de la vulnérabilité des ménages vis-à-vis des crises alimentaires récurrentes sont mises en œuvre</li> </ul>	ADLDA Rwanda
L'objectif spécifique (...) consiste à réduire la pauvreté et la vulnérabilité des populations de la région de Dosso en renforçant les capacités des Communes à exercer leurs responsabilités en matière de services publics et de développement territorial	Niger Dosso
Les communes acquièrent les moyens de leur viabilité dans une relation partenariale avec les acteurs institutionnels intervenant à l'échelle de leurs territoires	PAPDC Bénin
Improved service delivery at the District and Sub County levels, based on participatory good governance principles, is attained on a sustainable basis	BIDP Ouganda
Sustainably improved standard of living of the rural populations in the District, especially the most disadvantaged	KDRCDP Ouganda

Par contre ces composantes se retrouvent quelquefois dans les résultats attendus des différents programmes plurisectoriels voire dans les activités prévues dans le cadre de l'obtention de ces résultats, marquant l'intensité donnée à ces aspects par leurs concepteurs.

C'est ainsi que la majorité des programmes possède comme résultats attendus :

- **Le renforcement ou l'opérationnalisation des administrations communales** ou de districts moyennant différentes activités tels que des diagnostics de situation, la mise à disposition d'outils, l'accompagnement des CT dans l'organisation de leurs services -y compris si nécessaire en terme de création- et leur fonctionnement, la formation des élus et des personnels, le financement des infrastructures et des équipements d'édition, le soutien au processus de conventionnement pour améliorer les relations entre CT et acteurs intra-communaux voire l'appui à des démarches d'intercommunalité.
- **L'accroissement des capacités d'investissement** au niveau des collectivités par la création de Fonds de développement comprenant le plus souvent plusieurs lignes budgétaires prévues pour financer les investissements portés par les collectivités, les acteurs de la société civile voire leurs besoins en formations, les actions initiées dans le cadre de l'intercommunalité et quelquefois le financement d'actions de sensibilisation.

Mais aussi quand ce n'est pas prévu par rapport à un résultat distinct, des appuis dans les domaines de la planification et de la programmation, de la maîtrise d'ouvrage, de la mobilisation des ressources financières locales, de l'organisation et de la formation de comités de gestion en vue de faciliter la mise en œuvre et pérenniser les investissements.

- Et aussi le **renforcement des capacités au niveau des acteurs de la société civile**, communautés villageoises, comités de gestion des investissements et quelquefois des acteurs du secteur privé moyennant l'identification des besoins, la mise à disposition d'outils et l'organisation de sessions de formation.

Ces résultats se retrouvent donc dans l'ensemble des programmes, avec un contenu et une importance variable. Certaines activités prévues pour ces résultats peuvent aussi se retrouver dans les cadres logiques de certains programmes au niveau des résultats attendus. C'est le cas par exemple pour :

- **L'élaboration et la mise en œuvre des Plans de Développement Communaux (PDC)** prévues selon des démarches ascendantes et voulues pour favoriser l'implication des communautés locales lors de la détermination des actions à financer.

Seuls deux programmes ne prévoient pas la planification comme résultat attendu alors que la formulation de ces PDC est prévue dans la législation de ces pays (*Bénin, Mali*). Ils l'inscrivent toutefois au niveau des activités.

Les activités prévues dans ce cadre sont variées. Selon les programmes, on y retrouve la définition et la mise en œuvre de cycles de planification participatif, la sensibilisation des acteurs intracommunaux moyennant des stratégies de communication, l'organisation de concertation réunissant l'ensemble des acteurs, l'établissement de diagnostics de situation (*études socio-économiques, fiscalité, ...*), l'élaboration et l'exécution de plans de formation, la création de bases de données et en aval du processus, la traduction des PDC en plans d'action annuels.

Enfin, trois autres résultats attendus se retrouvent dans certains programmes à savoir l'appui aux services de l'Etat, la stimulation du développement économique et le renforcement de la fiscalité locale.

- **L'appui aux services de l'Etat** ne constitue donc pas, dans la majorité des programmes, un résultat attendu même si les activités prévues pour les autres résultats peuvent parfois comporter quelques éléments identifiés à leur bénéfice.

Mais quand un résultat spécifique porte sur les services de l'Etat (*Mali, Bénin*), il s'agit principalement des services de la tutelle, dans une moindre mesure des agents du Trésor et des services déconcentrés des ministères sectoriels. Notons que, quand ils existent, les services des impôts ne sont pas mentionnés alors qu'ils jouent souvent un rôle primordial dans l'identification et la collecte de la fiscalité locale.

En terme d'activités, on retrouve l'élaboration de plans d'appui et le renforcement des savoir-faire pour faciliter les missions d'accompagnement des CT -contrôle de légalité et appui-conseil-, la mise à disposition d'outils, l'équipement et l'organisation des instances de concertation prévues à l'échelle départementale entre administrations elles-mêmes et/ou entre elles et les collectivités.

- Si la **stimulation du développement économique** est inscrite dans deux programmes (*RDC et Bénin*) en qualité de résultat attendu, d'autres intègrent le financement d'activités génératrices de revenus à travers les Fonds de développement prévus pour renforcer les capacités d'investissement des collectivités et/ou des acteurs de la société civile.  
En terme d'activités, on y retrouve la réalisation d'études de faisabilité précédant la réalisation des activités économiques envisagées dans les PDC, le renforcement des capacités managériales des acteurs du secteur privé, la négociation des modes de gestion des investissements, la recherche-action ou encore et en fin du processus, l'évaluation de l'impact économique et social des actions financées.
- Le **renforcement de la fiscalité locale** fait l'objet d'un résultat à atteindre dans les programmes ougandais et nigérien. Pour les autres programmes, cet élément constitue plutôt un résultat induit lié au déroulement des autres résultats tels que l'amélioration du fonctionnement des administrations communales ou la création des Fonds de développement.

Pour ces interventions, l'amélioration de la fiscalité locale suppose préalablement l'obtention d'une meilleure visibilité par les instances municipales, l'accroissement des services sociaux au bénéfice des populations, le renforcement des capacités en terme de détermination des rôles et de recouvrement, et corrélativement, l'instauration d'un partenariat plus harmonieux entre organes communaux et services déconcentrés des finances (*Trésor et Impôts*).

Les activités prévues dans les programmes nigériens et ougandais portent notamment sur la définition de stratégies sociales et le déroulement de campagnes de communication sur le civisme fiscal, la réalisation d'études sur les potentialités fiscales et leur recouvrement, l'élaboration du budget et l'instauration de règles de reddition des comptes favorisant la transparence, l'appui à la maîtrise d'ouvrage ou encore la promotion des investissements communautaires.

Il ressort que ces programmes possèdent nombre de similitudes si on ne se réfère qu'à leurs contenus et sans s'attarder sur la localisation de ceux-ci dans les cadres logiques. En effet, leurs composantes embrassent, il est vrai de manière variable, le renforcement des capacités des acteurs communaux et communautaires, une action plus ou moins conséquente d'appui aux institutions déconcentrées et la création d'instruments financiers concourant à l'abondement des investissements locaux, communaux et intercommunaux, voire le financement des formations et des actions de sensibilisation.

A ce titre, les acteurs et le territoire au sein duquel ils développent leurs activités, à travers une capacité de financement et une volonté de planification sont toujours pris en compte dans ces programmes "décentralisation" de la CTB.

Mais la hiérarchisation de ces éléments les distingue fortement, selon le contexte national dans lequel ils s'inscrivent, la teneur de la demande des pays partenaires, le prescripteur amené à les financer, les termes de référence des missions d'identification et de formulation et bien sûr, le travail de conception réalisé par les consultants mobilisés pour ces études, ceux-ci ne partageant pas forcément les mêmes choix stratégiques.

L'exemple du renforcement de la fiscalité est à ce titre illustratif. Il n'est pas le seul. Un programme prévu pour des communes de Kinshasa, dans le contexte général de ce pays et particulier de sa décentralisation, ne peut correspondre à une action prévue pour un pays où la réforme est résolument engagée avec des conseils municipaux et exécutifs constitués d'élus, quelquefois depuis plusieurs mandats.

Une intervention dans un pays où la législation est d'inspiration anglaise, française ou belge, nécessite de réfléchir à des contenus adaptés mais aussi des modalités de réalisation distinctes. Là aussi et comme on le verra plus loin, ces différentes actions de développement présentent des dissimilarités significatives.

#### **4.2.2 Interventions sectorielles**

Au-delà de ces programmes se voulant globaux, amenés à accompagner les acteurs intervenant à l'échelle de ces entités territoriales dans des secteurs d'intervention divers et librement choisis, la CTB conduit quelques programmes sectoriels étiquetés également "décentralisation", soit qu'ils ont été formulé dans ce cadre, soit que leurs modalités de mise en œuvre ont été adaptées à l'évolution du contexte des pays partenaires.

Il s'agit :

- Au Rwanda du projet d'Appui à l'augmentation de l'accès à l'éducation primaire par la construction, la réhabilitation et l'équipement d'écoles primaires;
- Au Mali, du "Projet d'Appui à la Décentralisation de la gestion de l'Hydraulique dans la Région de Gao" (PADH) et de la prestation de coopération appelée "Appui au Programme d'Assainissement des villes retenues pour la CAN 2002".
- Au Sénégal, de l'intervention intitulée "Appui au Nettoiement de la Ville de Saint-Louis"
- Ou encore dans les Territoires Palestiniens, de l'action dénommée "Local Infrastructure and Capacity Building Project" (LICP) qui comprend une partie limitée de ses financements gérée par les entités décentralisées, la rapprochant de la sorte d'autres interventions financées par l'aide belge mais sans réelle inscription dans un appui à la décentralisation.

Par ailleurs, quelques projets et programmes conduits actuellement par la CTB disposent de composantes "décentralisation" et/ou ont fait l'objet d'adaptation pour insérer leurs collectivités territoriales dans leurs modalités de mise en œuvre.

Par exemple, au Bénin où le PAMRAD et le PADEAR comportent pour le premier une ligne budgétaire visant le financement d'activités menées par les communes alors que le second possède une démarche d'intervention adaptée pour favoriser l'implication des exécutifs communaux dans la conduite des investissements.

Ces programmes restent cependant marginaux. Dans la suite de ce document, seront abordés quelques éléments ressortant de leurs modalités d'exécution.

Ces interventions présentent donc des particularités par rapport aux actions analysées plus haut, leurs objets étant préalablement définis non pas par les CT qui n'ont que peu de possibilité pour les infléchir, mais par les ministères centraux et l'aide belge.

Les CT en sont donc récipiendaires -ce qui ne retire en rien à leur pertinence- et peuvent selon les cas, être plus ou moins impliquées dans leur réalisation, par exemple en cogérant les financements voire en étant représenté au sein des structures de pilotage. Mais la vocation première de ces programmes demeure les actions sectorielles prévues dès l'origine, l'appui aux instances décentralisées se limitant à un passage obligé mais quelquefois purement de forme. En effet et comme on le verra ultérieurement quand il s'agira de réfléchir à la maîtrise d'ouvrage, quelques biais inclus dans ces actions interpellent quant à leurs effets sur l'appui aux réformes décentralisatrices.

L'intitulé des objectifs généraux et spécifiques de ces programmes sectoriels reste axé sur ces secteurs, peu sur l'appui à la décentralisation, aux communes ou aux districts alors que pour les programmes plurisectoriels, les objectifs généraux et/ou spécifiques rappelaient systématiquement les entités territoriales et/ou la réforme de décentralisation.

<b>Objectifs généraux</b>	
Obj. général. L'accès à un enseignement primaire de qualité est augmenté	Rwanda
Obj. Spécifique. Des écoles primaires sont construites/réhabilitées et équipées dans les provinces de Kibuye et Gitarama en valorisant les capacités et les ressources locales	Mali PADH
Obj. général. Réduire la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie des populations défavorisées pour que la paix soit renforcée dans la région	
Obj. spécifique. L'accès à l'eau potable amélioré, dans le cadre d'une gestion durable et décentralisée des points d'eau, constituera l'objectif spécifique du projet	
Obj. général. Amélioration durable de l'assainissement dans les villes de Bamako et de Sikasso, devant abriter la Coupe d'Afrique des Nations en 2002.	Mali CAN
Obj. spécifique. Amélioration durable de la gestion des déchets solides et liquides dans les villes de Bamako et de Sikasso	
Obj. général. Les conditions sanitaires et environnementales des habitants et résidents de Saint-Louis sont améliorées	Sénégal
Obj. spécifique. Les déchets sont évacués et traités hors de la ville grâce à la participation synergique (physique et financière) des habitants, des ONG, des GIE et de la commune	
Obj. général. L'objectif de développement global est la réduction de la pauvreté, l'amélioration de l'économie locale et de l'emploi	Palestine
Obj. spécifique. L'objectif spécifique de ce projet est d'améliorer les services locaux de la LGU dans 23 municipalités et Conseils de village cibles. Une telle amélioration est attendue afin d'aboutir essentiellement à la construction d'infrastructure de support et à l'adoption d'une gestion, de pratiques opérationnelles et de maintenance appropriées.	

En terme de résultats attendus, les DTF de ces programmes donnent moins de place aux collectivités territoriales que la catégorie d'actions antérieure, le nombre de résultats attendus portant sur le renforcement des infrastructures et équipements tout comme l'amélioration des services prenant le pas sur le renforcement des capacités de gestion des collectivités territoriales ou encore l'accroissement de leurs ressources propres.

L'amélioration des services aux usagers représente une compétence des collectivités mais dans certains de ces programmes,

l'accent est plus mis sur l'appui aux acteurs du secteur privé et/ou aux services de l'Etat que réellement aux organes communaux, interpellant quant à leurs effets et impacts éventuels au bénéfice des CT voire la capacité de reconduction et les implications

#### **PADH Gao**

"Impact de l'intervention sur les services déconcentrés. Le renforcement de la DRHE devrait aboutir à ce qu'elle soit mieux en mesure de coordonner les interventions des bailleurs de fonds et des ONG, de contrôler la mise en application de la législation en matière d'hydraulique, et surtout de contrôler l'exploitation des ressources hydrauliques et d'en assurer la préservation. Par conséquent les points d'eau eux-mêmes seront plus durables, parce que mieux gérés et entretenus, mais aussi l'exploitation de la ressource sera plus durable si les nappes sont pérennisées grâce à un contrôle performant".

subséquentes en matière d'entretien et d'amortissement des investissements, missions leur revenant.

Quelques résultats tels que l'opérationnalisation des partenariats entre collectivités et secteur privé, le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des communes et la création d'emplois complètent les résultats attendus à l'issue de ces interventions mais une analyse plus approfondie de ces actions de développement, par exemple par l'étude des activités prévues pour chaque résultat, interpelle, les activités prévues à l'attention des communes restant souvent anecdotiques.

Par exemple, le Programme d'Appui à la Décentralisation de la gestion de l'Hydraulique dans la Région de Gao (PADH) paraît le plus étonnant alors qu'il fut formulé à l'issue des premières élections communales et que dans ses justifications, les enjeux de la réforme décentralisatrice tout comme le texte réglementaire<sup>8</sup> portant sur l'hydraulique y sont rappelés.

Ce qui n'empêche que ce programme considéré comme appartenant au secteur de la gouvernance locale, met plus l'accent sur les services déconcentrés de l'hydraulique, voire les communautés de base, que réellement sur les instances communales.

Par ailleurs et c'est encore plus préoccupant, le PADH oblige les collectivités à lui octroyer une maîtrise d'ouvrage déléguée (cf. encadré) tout en donnant aux services de l'Etat quelques compétences qui relèvent aussi des collectivités.

#### **Programme décentralisation et maîtrise d'ouvrage déléguée, un abandon de compétence ?**

"Les communes ne possédant pas actuellement les compétences nécessaires pour assumer ses responsabilités, le PADH/GAO agira en temps que Maître d'ouvrage délégué pour leur compte. Le projet se place ainsi dans une position de conseil pour l'appui et la réalisation de : l'identification des interventions ; les études préliminaires nécessaires ; la préparation des dossiers d'appel d'offres, leur lancement, leur dépouillement, leur évaluation, l'attribution des marchés et l'établissement des contrats ; le suivi des travaux, les réceptions provisoires et définitives. Des conventions générales entre le PADH/GAO et les 10 communes (voir §3) seront établies et signées, et pour chaque intervention, un protocole d'agrément sera signé entre la commune et le PADH".

Nous arrivons donc, dans un même pays, à une situation où l'aide belge respecte la maîtrise d'ouvrage des CT dans le cadre du Programme d'Appui à la Décentralisation de Koulikoro et parallèlement, dénie aux collectivités la capacité d'assurer la maîtrise d'ouvrage des investissements hydrauliques à Gao, Région il est vrai localisée à l'opposé sur le territoire national.

Pourtant, l'encadré de la page 13 montre que les communes maliennes à travers l'ANICT, instrument financier national abondé par l'ensemble des bailleurs de fonds à l'exception de la Banque Mondiale, ont réalisé sur 25 mois plus de 275 dossiers hydrauliques de type fonçage de puits et forages (*en moyenne, un dossier pour trois collectivités*), laissant penser qu'elles ont pu en assurer la conduite dès le montage des dossiers jusqu'au paiement des prestataires à l'issue de la réception des ouvrages. Elément qui nécessite de s'interroger sur les différences de traitement des demandes d'appui de nos pays partenaires que ces sollicitations relèvent de ministères sectoriels ou des ministères en charge des collectivités territoriales.

---

<sup>8</sup> Décret N°02-315/P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine

Ces situations interpellent mais ne sont pas réellement étonnantes en regard de la composition des organes de concertation réunissant la Belgique et les pays partenaires, y compris les organes de pilotage des missions d'identification. La coordination de l'action gouvernementale, souvent déficitaire au niveau national, se répercute aussi sur ces structures au sein desquelles il n'est pas évident de retrouver les défenseurs des réformes institutionnelles et dans ce cas, la décentralisation mais fort probablement aussi la déconcentration.

Tout au contraire, la responsabilité des identifications par les ministères sectoriels localisés à l'échelle centrale, acteurs ne possédant pas comme préoccupation immédiate l'accompagnement des collectivités décentralisées dans l'exercice de leurs compétences mais plutôt, de conforter leurs propres services compte tenu de leurs faibles moyens, explique largement ce constat. Les informations réunies sur la répartition des ressources budgétaires et des personnels de l'Etat sur le territoire nigérien est à ce titre exemplaire mais non unique (cf. encadré).

Dans des pays vivant une aussi grande concentration des ressources dans les capitales, il est loin d'être évident que les services centraux de l'Etat acceptent sans réticence de rentrer dans la logique de la décentralisation, possédant à leur niveau des déficits en moyens tout comme à l'échelle des services déconcentrés et désirant très logiquement contribuer à les atténuer.

Par ailleurs, la faible prise en compte de la décentralisation dans les documents fondateurs des programmes de l'aide belge ne peut toujours être comblées par les consultants participant aux études d'identification (*et de formulation*), ceux-ci ne disposant ni du temps, ni du mandat encore moins du profil professionnel pour mettre en cohérence les actions sollicitées par les pays partenaires avec les textes législatifs et réglementaires portant sur la décentralisation.

Et ni les représentations de la CTB dans les pays partenaires, faiblement équipées en ressources humaines, encore moins le siège de l'institution à Bruxelles, ne disposent systématiquement des textes législatifs et réglementaires permettant de vérifier la conformité des documents de formulation avec l'architecture juridique de ces pays en matière de décentralisation, celle-ci pouvant par ailleurs s'avérer assez complexe dans certains pays du Sud.

#### **République du Niger et déconcentration des services de l'Etat, un certain macrocéphalisme<sup>9</sup>**

Selon les statistiques contenues dans le tableau de bord du Ministère de la Fonction et du Travail (*édition de janvier 2005*), l'Etat nigérien emploie 35.737 agents pour une population nationale estimée à 11.767.468 habitants (*recensement général de 2001 actualisé en 2004 à partir du taux de croissance annuel de la population*).

Niamey, siège de l'administration centrale, avec 674.950 habitants (soit 6 % de la population du pays), recèle 59% des effectifs de la fonction publique nigérienne soit 20.962 agents.

Les sept autres régions cumulées avec 11.115.402 habitants (soit 94% de la population nationale), sont desservies par 41 % des agents de l'Etat. Selon l'étude sur la charte de la déconcentration au Niger, pour un budget global de l'Etat de 408 milliards de CFA, 95% sont dépensés au niveau de l'administration centrale et les 5% restant à l'échelle du reste du pays<sup>10</sup>. Phénomène que certains dénomment le macrocéphalisme des Etats, l'essentiel de leurs moyens humains, techniques et financiers se retrouvant dans les capitales.

#### **4.3 ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'ANALYSE DES PROGRAMMES BELGES**

L'appui à la décentralisation représente un domaine relativement nouveau pour la coopération belge. Les programmes actuellement en cours ou en voie de démarrage comportent des perspectives intéressantes, du moins pour les interventions dont l'appui à la décentralisation constitue la finalité essentielle, les programmes sectoriels présentant moins d'intérêts, leur intégration dans le contexte juridique des pays d'intervention montrant quelques limites. Pourtant ils pourraient contribuer moyennant quelques aménagements, non seulement au domaine dans lequel ils interviennent mais également à la réflexion des ministères de rattachement sur leurs nouvelles missions en regard des évolutions législatives et réglementaires connues suite au transfert de compétences aux instances décentralisées. La troisième partie du présent rapport comporte des propositions allant dans ce sens.

---

<sup>9</sup> Données ressortant de l'étude sur la charte de la déconcentration au Niger initiée par le HCME moyennant un financement de la Banque Mondiale, mai 2005, Mahamane Yahaya.

<sup>10</sup> Dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, quel que soit l'endroit du territoire où sont localisés les services de l'Etat, ce sont les services centraux de leurs ministères de tutelle qui les alimentent en fourniture, par exemple en rames de papier A4.

Pour les programmes plurisectoriels, s'inscrivant résolument dans l'appui aux réformes décentralisatrices, les cadres logiques de ces interventions recèlent pour la plupart les éléments susceptibles de conforter les réformes avec l'organisation de transferts de capacités au bénéfice des élus et des personnels des collectivités, la création de fonds d'investissements susceptibles de concourir au financement des investissements et par extension à l'accroissement des services aux populations, une réflexion sur la planification des actions dans l'espace et leur articulation avec les besoins exprimés par les administrés.

En complément, ces actions intègrent quelquefois des appuis aux services déconcentrés en vue de leur permettre d'assurer leurs missions par rapport aux instances décentralisées ou encore des activités visant à stimuler le développement économique de ces entités et la mobilisation de la fiscalité locale, enjeu prépondérant de tous processus décentralisateurs, ceux-ci ayant aussi vocation à favoriser un meilleur recouvrement des taxes et impôts locaux en vue d'assurer l'accroissement des services aux populations sur des bases autonomes. Que les ressources financières de ces programmes abondent des instruments nationaux ou qu'elles soient concentrées sur une action circonscrite dans l'espace, ces actions participent à conforter les processus décentralisateurs et donnent une visibilité aux collectivités, condition minimale pour démarrer une réforme de ce type ou la prolonger dans le temps, les déficits en moyens budgétaires s'avérant conséquents et obligeant à inscrire les appuis dans la durée.

Leurs modalités de mise en œuvre prête cependant plus à discussion, ni la DGCD, ni la CTB à Bruxelles tout comme dans les pays d'intervention ne disposant systématiquement de personnels maîtrisant le contexte des pays partenaires et mesurant à leur juste manière les implications d'une réforme de société de l'ampleur de la décentralisation. Une réflexion sur la mobilisation de ressources humaines disposant des savoir-faire adéquats mérite alors d'être entamée, d'autant plus que les métiers communaux et les services que ces collectivités sont amenées à apporter relèvent de secteurs peu connus par les professionnels de la coopération au développement.

L'articulation entre les actions sectorielles et les programmes d'appui à la décentralisation également de manière à ce qu'ils présentent une meilleure cohérence les uns par rapport aux autres voire concourent aux mêmes objectifs avec des modalités de mise en œuvre adaptées au contexte des pays d'intervention. Le respect de la maîtrise d'ouvrage impartie aux collectivités en constitue un élément essentiel, injustement mesuré dans le cadre de certaines interventions, notamment dans les programmes sectoriels financés par la Belgique. Par ailleurs, une action à l'échelle centrale, complémentaire des programmes déployés au niveau des collectivités pourrait concourir à la pérennisation des acquis et à leur extension au-delà des zones d'intervention de la coopération belge, l'appui à la décentralisation supposant une consolidation de l'environnement institutionnel dans lequel les collectivités déploient leurs activités.

Ce sujet, alors que nombre de prescripteurs concentrent désormais leurs actions sur les collectivités après avoir concouru à l'établissement du cadre législatif portant sur les réformes décentralisatrices, constitue de plus en plus une nécessité, les enseignements ressortant du terrain montrant nombre de lacunes liées à l'impréparation des acteurs publics aux enjeux sous-tendus par ces processus. La nécessaire déconcentration des services de l'Etat corrélativement avec la mise en place des collectivités territoriales, le développement des méthodes et des outils favorisant un accompagnement de qualité, le contrôle garantissant la bonne utilisation des ressources, ou encore le suivi des résultats de la réforme sont parmi d'autres des sujets pour lesquels la coopération belge pourrait apporter une contribution positive.

Par ailleurs, ces actions mériteraient une hiérarchisation de leurs objectifs, la volonté d'agir sur tous les publics cibles sur de trop courtes durées, quatre à cinq années tout au plus, amenuisant la possibilité d'obtenir des résultats durables à l'issue des interventions.

Toujours est-il que l'intérêt de la coopération belge pour les processus décentralisateurs mérite l'attention. Si les moyens de la Belgique peuvent paraître limité, ils constituent dans plusieurs pays partenaires des volumes significatifs, qui plus est, sont perçus favorablement. Cette perception positive liée à une certaine souplesse des modalités de l'aide et à l'ouverture d'esprit des agents impliqués, aussi bien à l'échelle de la DGCD que de la CTB, au niveau central tout comme à l'échelle des acteurs locaux pourrait être mise à profit pour participer à la consolidation de l'environnement institutionnel sans laquelle les réformes décentralisatrices ne donneront tous les effets escomptés. A ce titre les opportunités d'actions sont nombreuses, elles sont développées dans la troisième partie de ce rapport.

PARTIE II :

# **Interventions des acteurs belges dans le secteur de la décentralisation et de la gouvernance locale**

## **5 ACTIONS DES INSTITUTIONS BELGES EN MATIERE DE DECENTRALISATION**

---

### **5.1 FONDS BELGE DE SURVIE**

Voulu par le parlement national, le Fonds Belge de Survie (FBS) est une initiative répondant à un manifeste lancé au début des années 1980 par 77 lauréats des Prix Nobel, manifeste répercuté par la population belge et une soixantaine de bourgmestres désirant mettre fin à la famine qui sévit dans certains pays et menace la vie de millions de personnes. Confirmé par différentes lois, le FBS dispose d'une enveloppe financière annuelle de l'ordre de 25 millions d'€, volume budgétaire participant au financement d'une septantaine de projets à travers le monde. Ces actions de développement sont mises en œuvre par l'intermédiaire d'organisations multilatérales (FIDA, PNUD, UNCDF, UNICEF), de la CTB et d'une quinzaine d'ONG nationales, respectivement à hauteur de 45, 43 et 12 % de l'enveloppe financière disponible si on se réfère aux chiffres d'affectation pour la période 1999-2004. L'utilisation de ces ressources dégagées sur les bénéfices de la Loterie Nationale, s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques de la coopération belge, à savoir :

- "Le FBS est entièrement centré sur les domaines de concentration sectorielle et thématique définis par la loi sur la "coopération internationale belge"; les programmes et projets du FBS n'appliqueront cependant pas une approche sectorielle, mais privilieront une approche intégrée visant à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- La stratégie du FBS cible davantage les régions à insécurité alimentaire chronique et les segments de population marginalisés dans leur situation d'insécurité alimentaire et de pauvreté, et constituera dans ce sens un complément à la stratégie "agriculture et sécurité alimentaire" de la coopération bilatérale directe.
- Les programmes et projets du FBS se concentreront géographiquement dans les pays en voie de développement caractérisés par des indicateurs peu élevés de "développement humain" et, de préférence dans les pays partenaires de la coopération bilatérale belge<sup>11</sup>.
- L'importance de l'évaluation est renforcée par l'obligation de réservé au moins 1% des ressources annuelles pour celle-ci. Il sera fait entre autres, recours au service de l'Evaluateur spécial qui agit indépendamment des services de la coopération au développement. La même attention pour l'évaluation est stipulée dans la loi relative à la coopération internationale belge".

Les objectifs du FBS sont précisés dans la loi. Ils sont ainsi définis : "l'amélioration de la sécurité alimentaire des groupes de la population les plus vulnérables dans les pays partenaires les plus pauvres", afin d'assurer les chances de survie de personnes menacées par la faim, la sous-alimentation, la pauvreté et l'exclusion.

Ce qui se traduit par le financement selon une approche holistique, de programmes portant sur l'amélioration de la disponibilité des denrées alimentaires pour les populations les plus vulnérables mais aussi l'amélioration de la couverture des besoins en infrastructures de base, notamment dans les domaines de l'éducation, la santé ou encore l'eau potable. En complément, les actions financées peuvent inclure le renforcement des capacités institutionnelles des autorités nationales, locales et des communautés tout en portant une attention particulière sur la participation des femmes au processus de développement de leurs localités et la gestion durable des ressources naturelles.

#### **Problématiques identifiées par le FBS**

- Pauvreté et insécurité alimentaire des communautés pastorales et prévention de conflits potentiels entre les agriculteurs et les pasteurs
- Pauvreté et insécurité alimentaire des communautés rurales (sédentaires) en milieu écologiquement fragile ou en régions menacées par la désertification
- Pauvreté et insécurité alimentaire en milieu urbain et péri-urbain
- Appui à la décentralisation pour autant qu'elle soutienne des stratégies de sécurisation alimentaire et de lutte contre la pauvreté
- Réconciliation communautaire et réduction de la pauvreté dans la Région des Grands Lacs
- Réhabilitation durable post-conflictuelle par l'établissement de services de base en échange d'un désarmement des armes légères
- Soutien aux actions de réforme agraire et d'équité en matière de droits fonciers
- Soutien aux actions favorisant l'établissement de politiques équitables en matière de production et de commercialisation

---

<sup>11</sup> En 2000, 32 pays dont 13 faisant partie de la zone de concentration de la coopération bilatérale étaient éligibles au FSB (Bénin, Burkina Faso, Burundi, RDC, Côte-d'Ivoire, Ethiopie, Mali, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal et Tanzanie).

Outre le ciblage de la pauvreté et de l'amélioration de la sécurité alimentaire, ce qui se traduit par une concentration des interventions dans les zones à insécurité alimentaire chronique au bénéfice des groupes les plus vulnérables, le FBS a identifié huit problématiques dites "niches" correspondant à des aspects particuliers de la pauvreté et/ou de l'insécurité alimentaire. Chacune de ces problématiques suppose l'identification de stratégies adaptées et de partenariats spécifiques en vue de participer à leur réalisation.

L'appui à la décentralisation pour autant qu'elle soutienne des stratégies de sécurisation alimentaire et de lutte contre la pauvreté constitue une des huit niches pour laquelle le FBS finance des programmes de développement. A ce titre, quatorze programmes distincts sont financés par le FSB, actions ayant vocation à appuyer les collectivités territoriales au Mali, Niger, Bénin, Ouganda, Sénégal, RDC, Rwanda,... Selon leurs objectifs spécifiques, ils concourent avec une importance variable aux processus décentralisateurs entamés dans ces pays. Certains mettent ainsi plus l'accent sur les constructions institutionnelles sous-tendus par les réformes décentralisatrices, d'autres sur les processus participatifs impliquant les communautés de base mais toujours avec les objectifs de concourir à la sécurité alimentaire et d'améliorer la gouvernance locale. Leurs contenus découlent aussi des partenaires mobilisés pour les exécuter, ces contenus dépendant étroitement de l'expérience des institutions ayant initiés et/ou exécutant ces actions voire de leurs propres stratégies.

C'est ainsi que l'appui aux collectivités n'est pas toujours un axe central de ces interventions mais plutôt un moyen pour faciliter l'obtention des résultats attendus en terme d'implication des communautés de base, des plus défavorisés et des femmes ou encore l'amélioration des activités productrices.

Dans d'autres situations, l'accompagnement du processus décentralisateur est au centre des dispositifs déployés sur le terrain.

Les périodes de démarrage de ces interventions, la volonté politique des pays partenaires en matière de mise en œuvre des réformes décentralisatrices interfèrent également dans l'importance accordée à l'accompagnement des collectivités territoriales.

Par exemple les programmes "décentralisation" du FENU-PNUD au Niger s'inscrivent plus dans l'implication des populations lors du choix et la mise en œuvre des investissements avec la construction de structures décisionnelles propres alors que la même organisation au Bénin inscrit résolument ces actions dans l'appui aux collectivités territoriales (*programme ADECOI*).

Il en est de même par rapport au renforcement des capacités où certains projets mettront l'accent sur cet enjeu au niveau des instances décentralisées et d'autres les concentreront sur les communautés de base et leurs organisations professionnelles, les projets cofinancés par le FBS ayant fréquemment vocation à intervenir auprès d'une grande multiplicité d'acteurs. Toujours est-il que ces interventions, selon les organisations les mettant en œuvre, présentent quelques biais par rapport au contenu des réformes décentralisatrices, circuit de gestion financière correspondant de manière variable aux règles d'utilisation des fonds publics auxquelles les collectivités sont astreintes, instrumentalisation des collectivités voire déni de leurs compétences ou encore quelquefois jugement d'opportunité sur les investissements réalisables. Le programme ADECOI au Bénin (*cf. encadré*) représente probablement un des projets financés par le FSB les plus aboutis par rapport à l'appui à la décentralisation.

#### **Programme ADECOI, Bénin**

L'objectif du projet est d'accompagner la mise en place des nouvelles communes dans le département du Borgou au Bénin afin de faire de l'institution communale un instrument de réduction de la pauvreté.

A travers un système de programmation locale ouvrant de larges opportunités d'investissements et de renforcement des capacités de tous les acteurs locaux de développement, il s'agit de parvenir à une amélioration durable des modes et des moyens d'existence des populations de sept communes.

Les résultats attendus sont principalement :

- Un système de planification des actions de développement local de type participatif permettant aux populations locales d'exprimer leurs priorités de développement.
- Un Fonds de développement local ancré sur le système de financement des communes pour les services sociaux de base, avec des mécanismes de refinancement interne des budgets communaux pour appuyer les initiatives de groupements locaux qui poursuivent une amélioration des revenus, particulièrement à travers une diversification économique fondée sur les potentialités agropastorales du département.
- 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 pour une amélioration durable des revenus.

## **5.2 PARTENARIATS ENTRE COMMUNES BELGES ET COLLECTIVITES DU SUD**

De plus en plus de collectivités belges interviennent dans les pays en voie de développement dans le cadre de la coopération internationale, qu'elles relèvent de la région flamande, wallonne ou de Bruxelles-Capitale. Certains de ces partenariats ont été établis de longue date, d'autres sont nés suite à la régionalisation et à la disponibilité de nouveaux instruments de conventionnement créés par l'Etat fédéral et les Régions. Par exemple en Wallonie, le processus s'est amplifié grâce à l'initiative lancée par la Région wallonne pour appuyer les politiques de développement durable dans le Sud. Une initiative similaire existe en région flamande.

C'est ainsi que depuis 2003, les collectivités francophones disposent de la possibilité d'intervenir, moyennant un appui financier des régions, au niveau de onze pays du Sud, dans les domaines du développement économique, social et de la protection de l'environnement (*Bénin, Burkina Faso, République démocratique du Congo, Maroc, Rwanda et Sénégal et Vietnam*). Une dizaine de communes ont bénéficié au départ de cette opportunité datant de 2003, d'autres depuis 2005 grâce à un nouvel appel à projets. Au niveau de la région flamande, ce sont dix-sept pays prioritaires qui réunissent les vingt-six partenariats menés par les collectivités du Nord du pays.

A l'échelle nationale, la DGCD<sup>12</sup> donne également la possibilité aux communes belges d'intervenir dans la lutte contre la pauvreté moyennant le renforcement des administrations locales des pays les moins avancés à travers le programme Coopération International Communal (CIC). Mis en œuvre par l'Union des Villes et Communes Belges et délégué aux Unions régionales, ce programme démarré en 2000 avec un budget restreint prend de plus en plus d'importance en regard des moyens mis à disposition des CT belges. Entre 2001 et 2004, ce sont 109 collectivités qui ont bénéficié de fonds sur ce programme. Durant une première période, les projets financables ont porté sur les échanges d'expertise en matière de gestion locale, des appuis institutionnels visant le renforcement des capacités des pouvoirs locaux et le développement de liens durables entre les communes partenaires (*gestion de l'état civil, aménagement du territoire, développement durable, tourisme, traitement des déchets et la gestion de l'environnement, politique sociale,...*).

En regard de l'expérience acquise, les communes et leurs Unions ont cherché à optimaliser leurs interventions en réfléchissant aux éléments permettant de renforcer les partenariats. C'est ainsi que par exemple, l'UVCW a publié un document récapitulant le cadre stratégique dans lequel les actions des CT adhérentes pourraient se développer dans le futur.

Différentes hypothèses ont été définies, des principes, une stratégie et des méthodes d'intervention ont été identifiés pour mieux cadrer les actions financées par le CIC. Aujourd'hui une approche processus est ainsi préconisée pour remplacer l'approche projet antérieurement mise en œuvre et ce moyennant une programmation pluriannuelle.

Aussi le renforcement du rôle des CT du Sud dans la conception et la mise en œuvre des actions, démarche plus à même pour assurer leur cohérence et la coordination des appuis provenant des différents partenaires intervenant à l'échelle de ces CT.

### **Objectifs et principes directeurs préconisés dans le cadre du CIC**

Objectif : "contribution au renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales du Sud afin de leur permettre de mieux prendre en charge leur propre développement".

Principes directeurs :

1. Un partenariat fondé sur l'échange, la concertation et la réciprocité, dans le respect des priorités établies par le partenaire du Sud quant à ses besoins;
2. Une intégration des actions dans un processus à long terme;
3. Un ancrage des partenariats dans les stratégies et institutions locales;
4. Une participation de la société civile;
5. La promotion de l'expertise locale;
6. Le respect des spécificités socioculturelles;
7. Le respect des principes de développement durable;
8. La cohérence, la coordination et la complémentarité des interventions dans le pays partenaire;
9. La stimulation des synergies et coopérations en Belgique et à l'échelle internationale;
10. Une amélioration de la qualité des actions communales;
11. Un souci de suivi et d'évaluation des actions, en cours et ex post;
12. Une assise large dans la société civile, au Nord comme au Sud, requérant une information, une sensibilisation et une concertation adéquate.

<sup>12</sup> "Le programme fédéral de coopération internationale communale poursuit deux objectifs spécifiques : d'abord contribuer à renforcer les administrations locales des pays en développement, ensuite encourager au sein des communes belges la compétence en matière de coopération au développement. Le programme a été mis en œuvre pour faire coopérer des communes belges et du Sud, par le biais d'un partenariat volontaire, direct et durable, visant à optimiser et à renforcer les structures administratives communales du Sud. L'intention est aussi d'orienter les initiatives vers la réciprocité et l'échange de bonnes pratiques et d'expertises entre fonctionnaires communaux, notamment via des rencontres et des stages de formation".

En terme de méthode, différentes étapes sont proposées (*identification, planification, intervention, évaluation*), phasage incluant l'intégration des actions dans un processus de planification (*plan de développement communal préexistant ou identifié de concert entre les partenaires*) et s'inscrivant résolument dans le respect de la maîtrise d'ouvrage des réalisations par les CT du Sud.

Au-delà des partenariats entre les CT belges et leurs homologues, la démarche de Coopération Internationale Communale préconisée dans le cadre stratégique 2005 de l'UVCW suppose également la mise en œuvre de relations avec les associations de communes des pays les moins avancés, les ministères nationaux voire les commissions de décentralisation créées dans ces pays.

L'objectif poursuivi est ainsi de "contribuer au renforcement des capacités des villes et communes du Sud à piloter leur développement et à assumer pleinement les missions qui leur sont dévolues dans le cadre des politiques de décentralisation" moyennant :

- "Une diffusion aussi systématique que possible des bonnes pratiques dégagées dans le cadre des projets mis en œuvre par les partenaires communaux dans la CIC;
- Un ancrage plus large des bonnes pratiques dans le monde local;
- Une réflexion à un niveau supra-local sur le développement de politiques communales".

#### **Actions du Service International de l'UVCW en appui à ses adhérents**

Selon le rapport d'activités 2004 de l'UVCW, l'Union appuie les communes wallonnes dans leurs relations avec les collectivités des PVD selon différents axes :

- Informations des CT sur les appels à projets de l'UE et les modalités de participation correspondantes;
- Accompagnement des communes dans leurs actions financées moyennant contribution du programme fédéral de coopération internationale de la coopération belge ainsi que de la Région Wallonne;
- Informations des CT sur les demandes émanant des collectivités des pays du Sud et analyse de leur pertinence;
- Communication au bénéfice des associations de collectivités des offres de services des communes wallonnes;
- Appui aux communes pour l'élaboration et le montage de leurs projets;
- En complément, participation au nom des communes wallonnes aux discussions sur la politique francophone dans le domaine de la coopération internationale aussi bien à l'échelle du Conseil Wallonie - Bruxelles que du Conseil des Communes et Régions d'Europe.

L'UVCW n'est pas la seule des Unions à s'intéresser à la coopération internationale, loin s'en faut. Il en est de même pour l'Union des Villes et Communes de Flandre (VVSG) qui assure dans le Nord du pays les mêmes fonctions et apporte à ses adhérents : (i) information, conseils, formations et encadrement en matière de coopération communale internationale, (ii) informations sur les CT étrangères intéressées par un partenariat.

Mais aussi (iii) stimulation du travail en réseau entre communes flamandes et entre ces communes et des pouvoirs locaux étrangers et enfin, (iv) la professionnalisation des administrations communales dans ce domaine de politique internationale. Un service similaire est apporté aux 19 communes bruxelloises par l'Association de la Ville et des Communes de la Région Bruxelles - Capitale (AVCB).

#### **Quelques données sur la coopération décentralisée**

% de communes disposant :	Flandre	Wallonie
D'un échevin en charge de la politique Nord-Sud	86%	16%
D'un fonctionnaire communal en développement	31%	8%
D'un budget séparé pour la coopération internationale	78%	14%
D'un partenariat avec une commune du Sud	24%	16%

Si parmi les relations internationales des communes belges, les partenariats européens restent les plus nombreux, il reste que de plus en plus de CT développent des relations avec leurs homologues du Sud, qui plus est, de plus en plus dans leurs domaines de compétences grâce aux incitations des instruments de financement mis à leur disposition, notamment par le fédéral, et l'appui opéré par leurs Unions. Sans recherche d'exhaustivité, ces interventions portent de plus en plus dans les métiers municipaux comme le tableau de la page suivante l'illustre. Il s'agit notamment de :

- L'**administration municipale** et la formation des personnels municipaux sur la gestion des services d'état-civil, leur informatisation, l'archivage,...
- La **planification communale** moyennant l'appui à la réalisation des plans de développement municipaux, y compris la formation des personnels des collectivités, soit dans leurs pays d'origine, soit auprès des services de leurs partenaires belges;
- L'aide à la mise en place de **réseaux d'adduction d'eau et la gestion des ordures ménagères**, y compris en matière d'organisation de leur collecte et la création de décharges, voire le tri sélectif et la production de compost;
- L'appui en matière de mise en œuvre d'**activités culturelles et sportives**.

### Quelques exemples de projets portés conjointement par des collectivités belges et du Sud

Partenaires		Domaines d'intervention
Belgique	Pays du Sud	
<b>Administration communale et formation des personnels communaux</b>		
Molenbeek-Saint-Jean	Oujda (Maroc)	Collaboration intercommunale portant sur les principes de gestion des services de la population et de l'état civil, avec envoi d'experts et dans un second temps, accueil d'experts de la CT partenaire dans le but d'une information réciproque efficace sur les flux migratoires (émigration d'un côté, immigration de l'autre).
Waremme	Kigali (Rwanda)	Transfert d'expertise dans le domaine de compétences communales propres moyennant l'accueil d'un groupe de fonctionnaires dans le cadre d'un stage de formation au sein de la ville de Waremme et dans le cadre d'intercommunales
Liège	Lubumbashi (RDC)	Informatisation des registres liés à la population (naissances, décès, changements de domicile), réorganisation du service et formation du personnel
Olen	Ixcan (Guatemala)	Démocratie locale et management municipal en vue de renforcer la démocratie et soutenir l'administration communale
Bruxelles-Ville	Kinshasa (RDC)	Réhabilitation du service d'état-civil moyennant sensibilisation de la population, formation des personnels communaux et amélioration de l'archivage.
<b>Planification communale et formation</b>		
Fontaine-L'Evêque	Porto Novo (Cap-Vert)	Le projet s'inscrit dans une logique de transfert d'expertise, axé en l'occurrence sur la définition d'un plan municipal de développement local
Fontaine-L'Evêque	Baalbeck (Liban)	Établissement d'un plan municipal de développement local, appui au recrutement d'agents de DL et leur formation à Fontaine-l'Evêque
<b>Hydraulique, pollution des eaux et gestion des déchets</b>		
Braine-l'Alleud	Bhurung Tatopani (Népal)	La commune de Braine-l'Alleud entretient depuis de nombreuses années des relations suivies avec la commune népalaise et la soutient sur fonds propres (construction d'une école, paiement du salaire d'un professeur d'anglais, envoi de jeunes de la commune dans la commune partenaire pour travailler sur chantier avec les habitants, collecte de médicaments et de matériel médical). Par la suite, étude de faisabilité pour l'établissement d'un réseau d'adduction en eau de la commune et le transfert de compétences qui s'y rapporte
Mol	Santo Thomas (Nicaragua)	Intervention dans le domaine de la purification de l'eau, y compris formation des fonctionnaires municipaux
Anderlecht	Irupina (Bolivie)	Résolution d'un problème de pollution des eaux émanant d'une coopérative agricole et de façon plus globale, à la problématique des déchets. Missions de fonctionnaires des deux collectivités auprès de leurs partenaires en vue de résoudre le problème identifié (lagunage biologique, collecte des déchets,...).
Evere	Lokossa (Bénin)	Différentes activités menées : (i) formation technique de fonctionnaires béninois et transfert d'expertise, (ii) réalisation de certains points du plan municipal d'actions environnementales de Lokossa, (iii) amélioration du système de collecte des ordures ménagères et (iv) création d'une décharge.
<b>Culture et sports</b>		
Gembloux	Zgharta-Ehden (Liban)	Soutien à la municipalité de Zgharta-Ehden dans sa volonté d'information et de sensibilisation de la population locale au caractère exceptionnel de son patrimoine paysager, naturel et architectural, en vue de sa valorisation durable au sein de la vallée de la Quadisha, reconnue comme patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO. Egalement : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sensibilisation de la population locale sur les ressources naturelles et patrimoniales de la CT libanaise via une exposition et des conférences;</li> <li>○ Développement d'un partenariat spécifique avec l'UNESCO;</li> <li>○ Stage de formation à la Commune de Gembloux axé sur la problématique du développement durable pour cinq agents municipaux libanais;</li> <li>○ Séminaire pour le développement territorial d'Ehden, associant les acteurs communaux, la FUSAGx, l'Université Libanaise.</li> </ul>
Huy	Natitingou (Bénin)	Construction d'une maison de la coopération (centre culturel, activités en faveur de la jeunesse, actions d'éducation permanente et d'alphabétisation) visant à pérenniser les relations entre les deux villes. Mise en place via l'envoi d'experts communaux, des mécanismes de gestion, de préparer ses activités et de poursuivre les actions d'aide et de soutien à l'hôpital municipal.
Braine-le-Comte	Esteli (Nicaragua)	Ce projet a pour objectif principal d'aider l'administration locale à développer et à organiser le volet socio-sportif dans les quartiers ouvriers de la ville d'Esteli
<b>Autres</b>		
Ganshoren	Rusatira (Rwanda)	Stage de formation pour quatre stagiaires rwandais afin d'observer les méthodes de travail communales et d'assurer leur formation au travers de stages individualisés touchant à l'administration communale, aux services sociaux, à la santé, à l'enseignement et à la justice de paix.
Leuven	Nakuru (Kenya)	Formation des techniciens et réalisation de pavage en matériaux locaux des pistes, principalement urbaines

### **5.3 STRUCTURES UNIVERSITAIRES ET GOUVERNANCE LOCALE**

Sont listés ci-dessous et sans volonté d'exhaustivité, les activités recensées au sein des universités belges et institutions apparentées ayant trait au sens large à la gouvernance locale et à l'accompagnement des collectivités décentralisées.

Les universités mènent différentes activités, enseignement, recherches fondamentale et appliquée, quelquefois consultance, activités pouvant être mises à profit pour apporter une expertise et/ou transférer des savoir-faire sur des thématiques tels que l'administration municipale, l'aménagement du territoire, le management public, la participation citoyenne.... lors de missions ponctuelles au sein d'une collectivité ou d'un ministère impliqué dans une réforme décentralisatrice, durant des formations organisées au sein de ces universités ou encore dans le cadre de l'organisation de cursus au sein des écoles d'administration des PVD voire les associations de collectivités. En général les personnes contactées au sein de ces institutions expriment leur intérêt pour une implication de leurs structures dans des activités menées dans les pays en voie de développement.

Notons enfin que pour la plupart, ces enseignements sont administrés dans les langues nationales. Cet élément est forcément à prendre en compte dans l'organisation éventuelle de stages et formations et justifie l'orientation plus marquée de ce recensement auprès des universités de la partie francophone du pays.

#### **5.3.1 Laboratoire Européen D'Administration Régionale et Locale (ULg)**

Le Laboratoire Européen d'Administration Régionale et Locale, en acronyme LEDAREL, est intégré au Département de Sciences Politique de l'Université de Liège (ULg). Il possède comme objectif la promotion de la recherche et de l'enseignement dans les matières de la gouvernance publique.

Depuis 1994, année de sa création, le LEDAREL organise des formations et séminaires à destination des gestionnaires et responsables administratifs des services publics ou parapublics régionaux, communautaires, provinciaux, communaux ou supracommunaux.

En parallèle, les enseignants et chercheurs du Laboratoire conduisent des activités de recherche dans le domaine de la gouvernance du secteur public. En matière de formation interuniversitaire en management des pouvoirs locaux, le Laboratoire dispense ses formations sous forme de cycles courts (112 heures) ou approfondis (300 heures).

L'objectif recherché est double. D'une part permettre aux administrations communales et provinciales de la Région Wallonne d'avoir un personnel de haut niveau capable de maîtriser les nouveaux outils de gestion tout en améliorant le service rendu au citoyen et d'autre part, de donner aux agents les outils nécessaires à l'acquisition non seulement de connaissances - théoriques et pratiques - mais aussi de nouvelles aptitudes, susceptibles de contribuer à la rationalisation des structures administratives.

Un tronc commun composé de quatre modules, (i) actualité du droit public et administratif, (ii) management public et gestion des ressources humaines, (iii) introduction aux finances locales et (iv) informatisation de la gestion locale, est dispensé à l'ensemble des participants, qu'ils suivent le cycle court ou approfondi.

Pour ceux ayant opté pour la formation courte, deux modules au choix viennent compléter la formation de base alors que les participants à la formation longue sont tenus de suivre les neuf modules spécialisés. Il s'agit des matières suivantes : spécificité du droit appliquée aux pouvoirs locaux, modernisation et management des pouvoirs locaux, finances et comptabilité des pouvoirs locaux, développement territorial et gouvernance locale, technologies de l'information et gestion des pouvoirs locaux, marketing stratégique et gestion de projets, gestion de la qualité dans les services publics locaux, politiques et outils de l'aménagement du territoire et de l'environnement et enfin, aménagement du territoire et environnement, problématiques et impacts.

En terme de séminaire (1 à 4 jours), le LEDAREL organise des sessions sur différentes thématiques dont la gestion communale dans ses rapports avec la réforme de l'Etat et avec les fonds européens, la gestion des intérêts communaux, les marchés publics, la gestion des missions locales, le rôle des communes dans la gestion des déchets, du territoire et de l'urbanisme, la médiation de crise, le rôle des communes dans la gestion de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme,...

### **5.3.2 Institut des Sciences Humaines et Sociales de l'Université de Liège**

A titre d'information, cette formation ne portant pas spécifiquement sur des aspects liés aux compétences des collectivités mais plutôt sur la coopération au développement en général, l'Institut des Sciences Humaines et Sociales organise un DES en gestion du développement ainsi qu'un DEA interuniversitaire en développement, environnement et sociétés, diplômes dont l'obtention suppose aussi de suivre un cours dénommé "gouvernance locale et gestion des projets de développement" (*Philippe De Leener*).

### **5.3.3 Institut Européen de Management Public (ULB)**

L'institut Européen de Management Public a été créé en 1994 par la Solvay Business School sur le Campus de l'Université Libre de Bruxelles à Charleroi. Tout comme le LEDAREL, sa principale mission consiste à développer des formations de niveau universitaire et à effectuer des missions d'expertise pour les fonctionnaires et agents des services publics de la Communauté française Wallonie-Bruxelles et de la Région wallonne.

Les formations organisées par l'INEMAP se fondent sur le concept de management public. Elles s'inscrivent dans un réseau d'expertise interuniversitaire en Communauté française Wallonie-Bruxelles.

Les programmes de formation sont tous conçus et organisés sur mesure en réponse à des demandes concrètes. Ils sont élaborés en concertation avec les autorités et responsables des organismes publics ou des administrations. Des cycles longs diplômants proposent des formations pluridisciplinaires et modulaires et préparent les agents du service public à assumer des fonctions de direction ou d'encadrement. D'autre part, des programmes de courte durée visent à actualiser les connaissances et à développer les compétences dans le cadre de séminaires de perfectionnement.

A ce titre, l'INEMAP organise, tout comme le LEDAREL de l'Université de Liège, les formations interuniversitaires destinées aux agents des pouvoirs locaux de la Région wallonne, avec exactement le même cursus, soit les cycles de formation de 300 et 112 heures explicités dans le chapitre 5.3.1. Les cours sont donnés par des professeurs provenant de l'ULB mais également des universités de Mons, Louvain, Namur, Liège,....

D'autres formations diplômantes sont organisées par l'INEMAP :

- Un brevet de management public organisé à l'initiative du Ministère de la Fonction publique de la Communauté française au bénéfice des responsables des services du Ministère de la Communauté française et des institutions qui en dépendent pour assurer la mise à niveau que suppose l'exercice de leurs fonctions;
- Un Master en Management des Institutions des Soins de Santé;
- Et également un DES en développement local organisé en collaboration avec l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, institut créé également au sein de l'Université Libre de Bruxelles.

### **5.3.4 Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (ULB)**

Au sein de l'Université Libre de Bruxelles, existe un Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) disposant de 11 unités de recherches dont chacun développe une expertise scientifique dans un domaine particulier par exemple l'aménagement du territoire, l'environnement et les transports, le développement durable, l'analyse et la gestion du tourisme,... Parmi ces différents départements, l'IGEAT dispose aussi d'une Unité de Développement Territorial et Local (UDLT) possédant une expérience valorisable en gouvernance locale et en processus de développement local.

Selon l'UDLT, son objectif général est de faire avancer l'état de la connaissance en développement local (DL) par la capitalisation des expériences de terrain, le suivi et l'évaluation des expérimentations, l'impulsion de nouveaux processus de développement local et la transmission de ces savoirs à travers une action de formation. Pour ce faire, différents domaines d'activités sont pris en charge par la structure :

- "Formaliser son savoir et le transmettre par l'intermédiaire notamment du DES en Développement local, d'une formation courte à destination des professionnels de terrain et de modules de formation à la demande, par exemple pour des pays tiers;
- Mettre son expertise à la disposition des institutions des différents niveaux européen, régional et local pour une meilleure prise en compte des objectifs du développement local et leur réelle intégration dans les politiques de développement en général;
- Accompagner et aider les acteurs locaux à concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement local et à assurer le suivi de leurs actions (*tutorat, conception d'outils de développement local, suivi et évaluation*);
- Mettre son savoir et son expertise au service d'une mondialisation solidaire".

Ce qui se traduit par (i) la conception, l'organisation et l'animation d'ateliers thématiques ou de "groupes focus" sur différents thèmes de DL, (ii) l'évaluation de programmes et de projets de DL, (iii) la capitalisation des résultats de la recherche en DL, des expériences significatives dans certaines régions européennes et la diffusion des résultats se dégageant de l'analyse et enfin, (iv) l'exportation hors Wallonie de projets-pilotes et de formation à destination des futurs acteurs de développement local. En complément, les activités de recherche de l'UDLT porte sur la rationalisation des outils de développement local et l'appui à la formulation d'agenda stratégique concerté.

L'Unité dispose d'une expérience dans certains pays du Sud suite aux actions commanditée par les gouvernements et CT de ces pays ou par l'intermédiaire des étudiants ayant participé au diplôme d'étude supérieur en DL. L'Unité réalise des

prestations pour Cités Unies Belgique ou encore la Région Wallonne. Par exemple, des agents de développement de différents pays les moins avancés ainsi que des élus (*Chili, Liban, Cap-Vert,...*) ont participé à des stages et formations organisés en Belgique par l'UDLT. En parallèle, l'Unité a réalisé quelques prestations dans le Sud et participe actuellement à la mise en place d'un Institut de formation des agents de DL au Maroc. Enfin, l'UDLT organise des cours à distance et est susceptible d'étendre son offre de services dans les domaines du développement communal en fonction des sollicitations de ces partenaires comme c'est déjà le cas par rapport à un module de formation portant sur "l'introduction au développement local".

#### **Contenus du DES en développement local<sup>13</sup>**

**Objectifs** : fournir les outils aux personnes investies ou intéressées par le développement local pour qu'elles puissent comprendre les enjeux de ce processus et intervenir efficacement dans son déroulement. Former des diplômés possédant tous les acquis nécessaires pour encadrer les acteurs du processus de développement local, le susciter et gérer cette dynamique innovante et mobilisatrice.

**Durée** : une année académique

**Débouchés** : agences de développement local, associations de promotion locale et de développement durable, administrations régionales, provinciales et communales, intercommunales, secteur privé et coopération au développement.

**Programme de cours** : environnement et aménagement du territoire, économie, gouvernance locale, démarche partenariale, sociologie urbaine, fonds structurels, communication, négociation, gestion du temps, systèmes décisionnels en milieu communal, outils de l'aménagement du territoire et de gestion de l'environnement, tourisme, commerce, développement local et milieu rural, mobilité et développement local, SIG, comptabilité communale et financement des pouvoirs locaux, démarche de programmation stratégique, processus d'évaluation et d'auto-évaluation, création de projets et marketing territorial,...

---

<sup>13</sup> Ce DES est pour le moment interrompu mais devrait revoir le jour à partir de l'année académique 2006-07

### **5.3.5 Instituut voor de Overheid (KUL)**

Au sein de l'Université Catholique de Louvain et plus particulièrement son département de sciences politiques de la faculté des sciences sociales, a été créé un Institut de Management public (*Instituut voor de Overheid*), organisme universitaire indépendant qui assure lui-même son propre financement.

Son objectif premier est de contribuer à l'amélioration du management public, l'organisation des services publics et les décisions politiques relatives à ces secteurs. Pour ce faire l'Institut développe différentes activités :

- La recherche fondamentale et appliquée;
- La formation des fonctionnaires issus de différents niveaux du secteur public;
- La咨询;
- L'interface entre l'université et le secteur public.

Selon l'Institut, l'un des atouts majeurs est la possibilité de combiner ces différentes activités, recherche, formation et consultation. Par ailleurs, l'Institut mène des recherches de type interdisciplinaire qui sont, à chaque fois, valorisée dans le cadre de ses activités de formation et de consultation. Ses contacts avec les organisations du secteur public en tant que consultant et dans des réseaux permettent de faire le lien entre la recherche et la formation d'une part, la pratique du management public de l'autre.

Au titre des formations, différents thèmes sont organisés par l'Institut :

- Diplôme spécial en Management et en Administration publique;
- European Master of Public Administration;
- Management du personnel dans le secteur public.

En prolongement, les membres de l'Institut procèdent à différentes recherches dont certaines en lien direct avec la gouvernance locale mais principalement dans le cadre belge. Par exemple des recherches sur les réformes des gouvernements locaux, les rapports entre autorités centrale et locale, la modernisation administrative des gouvernements locaux et les modalités correspondantes, la gouvernance locale,...

Tout comme pour les autres institutions recensées dans le cadre de la mission, les chercheurs de l'Institut sont intéressés par trouver de nouveaux terrains d'application au delà de la Flandre et l'Europe où ils interviennent actuellement dans le cadre de différentes consultations et participent à des recherches-actions faisant le lien entre théorie et pratiques dans un processus de changement. Par exemple, dans l'appui à des organisations devant apprendre à affronter les mutations de leur environnement et à réadapter en permanence leurs structures, leur management et leur pratique politique. Ce qui se réalise lors d'audits organisationnels, la mise en œuvre de nouvelles politiques de personnel ou encore le pilotage de processus de changement.

### **5.3.6 Laboratoire d'Anthropologie Prospective (UCL)**

Differentes facultés et départements de l'Université Catholique de Louvain mènent des recherches ou participent à des interventions dans les pays du Sud ayant un rapport avec la gouvernance locale et la décentralisation. Le Laboratoire d'Anthropologie Prospective (LAP) fait partie de ces structures.

Le LAP mène une recherche sur les processus de régulation socio-politique de la vie en commun dans les villes émergentes du Sahel notamment à travers une participation à l'ACE-RECIT. Tout comme l'université de Ouagadougou, l'IUED de Genève, l'IRD France, le LASDEL, le COTA, ENDA,... le Laboratoire d'Anthropologie Prospective est membre fondateur de l'Association Construisons Ensemble / laboratoire de REcherche sur les Cltoyennetés en Transformation (ACE/RECIT ou "Laboratoire-citoyenneté").

Ce Laboratoire localisé à Ouagadougou et présidé par Antoine Sawadogo, est né d'une réflexion de praticiens et de chercheurs d'Afrique et d'Europe résolument engagés dans les processus de réforme de l'Etat. Il entend se positionner comme un laboratoire de propositions au service des cités en construction. Son postulat est celui de la refondation de l'Etat. Il ne s'agit pas pour le Laboratoire de s'ériger en structure de décision, mais comme une structure où s'expérimentent de nouvelles façons de voir, de penser et d'agir, permettant une refondation de l'action politique, économique et sociale.

Le Laboratoire-citoyenneté s'est alors fixé différentes missions :

- "Susciter une prise de conscience de la crise de proposition (*politique, économique et sociale*) que traverse l'Afrique par la création et l'animation d'un forum de résonance;
- Susciter et accompagner des citoyennetés mieux assumées;
- Appuyer les fournisseurs de services pour la qualité, l'équité et la durabilité des biens publics;
- Développer une capacité de proposition alternative en vue d'influencer les politiques publiques".

A ce titre, différentes recherches sont menées : (i) des diagnostics de l'état de la fourniture des services publics et des services d'accompagnement au sein des collectivités, (ii) des études du contexte de la production des services publics, en particulier

de l'offre de "développement local" et (iii) des analyses portant sur les conséquences sur la stabilité, la disponibilité, la fluidité et l'accessibilité des services.

Le Laboratoire réalise aussi différentes expérimentations sociales portant sur (i) la création d'espaces de dialogue et de réflexion à travers des émissions radiophoniques, (ii) l'appui aux projets citoyens et (iii) des actions visant à rapprocher les Pouvoirs Publics et les populations.

L'Association regroupe des praticiens et chercheurs d'Afrique et d'Europe (*enseignants, universitaires, consultants, acteurs des mondes du développement et de la politique*) engagés à divers niveaux dans les processus de réforme de l'Etat et convaincus de la nécessité d'une refondation de l'action politique, économique, sociale et culturelle en Afrique.

#### D'où venons nous ?

"De la prise de conscience qu'il y a une crise de propositions en Afrique dont l'une des conséquences est la faillite de l'Etat africain (...). Praticiens et chercheurs confrontés aux impasses des politiques de réformes de l'Etat (dont celles de la décentralisation), nous nous sommes engagés dans la quête de l'appropriation sociale de la décentralisation, condition sine qua non à la refondation de l'Etat africain devenue aujourd'hui le passage obligé pour sortir les populations de l'ornière du vivre ensemble insécurisé, du "mal vivre ensemble".

Nous avons tous la conviction, en effet, que "si les citoyens ne s'identifient pas à leur commune et ne lui font pas confiance pour gérer leurs affaires d'intérêt commun, si de ce fait ils ne sont pas prêts à investir sur elle, s'ils considèrent cette commune comme quelque chose d'étranger, d'imposé de l'extérieur, la réforme de la décentralisation aura manqué son but et aura été inutile.

On est parti de l'idée que l'indicateur de cette appropriation serait l'apparition d'un nouveau comportement responsable vis-à-vis de la cité (une "citoyenneté nouvelle") manifestant l'adhésion des habitants à ce nouveau mode de gouvernance, mais qu'un tel comportement ne se décrète pas et qu'aucune action de sensibilisation n'est en mesure à elle seule de le faire naître. Il se manifestera progressivement en réponse au mode de gouvernance de la cité; si les nouveaux élus savent démontrer leur utilité et leur efficacité, les nouvelles collectivités instituées par la loi seront légitimées par le peuple".

Mais l'appropriation sociale de la décentralisation, nous en sommes également convaincus, à elle seule ne suffit pas pour régler les questions de citoyenneté d'où l'importance de comprendre le fonctionnement des citoyennetés en transformation. Avec ou sans décentralisation, les cités se construisent mais dans un contexte de pluralité de concepts et de pratiques politiques de la participation qui ne fait sens pour tous. Le défi consiste à inventer des stratégies et des outils pour les accompagner. De cette problématique de l'appropriation sociale de la décentralisation, nous est venue l'idée de créer "un laboratoire de recherche et d'action autour de l'émergence de la citoyenneté dans les sociétés modernes africaines".

**Antoine Sawadogo, avril 2004.**

### 5.3.7 Groupe de Recherche Interdisciplinaire sur l'Amérique Latine (UCL)

Le GRIAL est un groupe de recherches attaché à l'Institut d'Etudes du Développement de l'Université Catholique de Louvain, qui promeut une réflexion interdisciplinaire sur différents aspects et

#### Institut d'Etudes du Développement

Cet Institut de l'UCL a pour objectif la promotion de l'enseignement et de la recherche interdisciplinaires en matière de développement. Il assure à cet effet, des cours au baccalauréat et des programmes de troisième cycle :

- DES en études en développement (Analyse du développement)
- DES en études du développement (Programme et projets de développement)
- Diplôme interuniversitaire d'études approfondies en développement, environnement et sociétés.
- Doctorat en sciences sociales

DL, (iv) le genre et les processus de développement, (v) le développement et les acteurs locaux ou encore (vi) l'identités sociales dans le contexte de la globalisation et (vii) l'emploi et développement.

Dans ce cadre, des chercheurs du GRIAL procèdent actuellement à quelques études susceptibles d'intérêt dans le cadre de la gouvernance locale en Amérique latine :

- **Décentralisation et construction citoyenne.** Le thème de cette recherche se réfère à la construction de la citoyenneté par le biais de processus de décentralisation participatifs : quand la participation -produit du processus de décentralisation- construit-elle la citoyenneté ? Quelle est la différence entre une "participation citoyenne" en rapport avec le bien commun et une "participation non citoyenne" revendicative ? Qu'est-ce qui fait ou différencie une participation qui construit la citoyenneté ? (*Jean Paul Guevara Avila*).
- **Production des sociétés locales et régionales, acteurs et conflits.** Cette recherche se propose d'apporter des éléments de réponse à la question sur les acteurs qui produisent le local/régional dans un contexte de globalisation. Pour ce faire, un aperçu des principales théories et approches sur cette question est proposé ainsi que des études de cas de quatre villes moyennes du Chili, dans le cadre plus large des dynamiques régionales respectives. (*Raul Gonzales Meyer*).

### **5.3.8 Département des Sciences de la Population et du Développement (UCL)**

Le Département des Sciences de la Population et du Développement (SPED) est logé au sein de la Facultés des Sciences Economiques, Sociales et Politiques de l'UCL. Les membres du SPED travaillent en collaboration avec des centres de recherche et de formation en particulier dans les pays du Sud. Cet accompagnement est réalisé, dans un souci de collaboration scientifique, avec des agences ou ONG internationales de développement, y compris la coopération belge, voire dans le cadre de la participation à des programmes inter-universitaires européens.

A ce titre, différentes collaborations existent dans les pays du Sud tel que le Burkina Faso où le SPED a mené, moyennant un financement de la Région Wallonne et en collaboration avec le COTA, un projet dénommé "appui au développement local et à la décentralisation". Il avait pour objectif d'installer un Système d'Information Géographique au sein de l'Observatoire des Communes créé dans le cadre de la politique de décentralisation au Burkina et de développer des outils adaptés d'aide à la décision en matière de gestion et de planification de ces communes.

### **5.3.9 Unité d'Urbanisme et de Développement Territorial (UCL)**

Cette unité (UUDT) est logée au sein du Département d'Architecture, d'Urbanisme et de Génie civil environnemental de la Faculté des Sciences Appliquées de l'UCL. Elle développe des recherches pluridisciplinaires selon deux axes distincts : (i) l'explication des contenus et des dimensions de la question territoriale et la mise en évidence des enjeux et des critères du développement territorial durable et (ii) la conception, l'expérimentation et l'évaluation de méthodes et outils d'aide à la décision et à la gestion des choix d'urbanisme et d'aménagement.

Différents services sont fournis par l'unité, (i) l'élaboration, la révision des plans communaux d'aménagement, des schémas de structure communaux et des règlements d'urbanisme, (ii) la réalisation d'études d'incidences (*aménagement du territoire, grandes infrastructures de transport et barrages, aménagements ruraux,...*) et (iii) l'organisation d'ateliers d'urbanisme participatifs

Outre les nombreuses prestations réalisées en Belgique et notamment pour les communes, l'UUDT possède une expérience dans certains pays du Sud où il a eu l'occasion de réaliser :

- En Bolivie, une recherche-action ayant pour objet la mise en valeur du patrimoine bâti, culturel et paysager et la création des conditions d'un développement appropriable par les communautés de treize municipalités au sein du département de Cochabamba.
- Au Pérou, une recherche portant sur les réseaux sociaux urbains, la production de l'habitat populaire et l'incidence de la capacité de mouvement des personnes sur la qualité de vie au sein de la ville de Chosica, située à une quarantaine de kilomètres de Lima.

Pour les communes belges, l'unité élabore des plans communaux d'aménagement, des schémas de structure et de règlements communaux, des études d'incidences de plans d'aménagement, la mise en œuvre d'agenda 21,...

### **5.3.10 Conseil InterUniversitaire Francophone**

Le Conseil InterUniversitaire Francophone (CIUF) est un organisme d'intérêt public regroupant l'ensemble des neuf Universités et Facultés universitaires de la Communauté française de Belgique<sup>14</sup>. Créé en janvier 2003 par la Communauté française, il a pour missions principales (i) de remettre des avis sur toute matière relative à l'enseignement universitaire, (ii) d'organiser la concertation entre les institutions universitaires ainsi que vis-à-vis des étudiants et des autres institutions d'enseignement supérieur, (iii) de promouvoir les collaborations interuniversitaires et interfacultaires et (iv) d'assurer la représentation des institutions de l'enseignement universitaire de la Communauté française au sein de diverses instances nationales ou internationales.

Dans le cadre de ses missions, le CIUF coordonne la participation des institutions universitaires à la coopération universitaire au développement. A cet effet, le CIUF a institué une Commission Universitaire pour le Développement (CUD) chargée de la mise en oeuvre de la politique de coopération universitaire au développement. Dans le cadre de ses activités, la CUD tente de mettre en commun les ressources des universités francophones pour augmenter l'efficacité de leur contribution à la coopération internationale. A cette fin, il dispose de différents instruments :

- Le programme de Coopération Universitaire Institutionnelle (CUI) dont l'objectif global est d'appuyer des institutions universitaires des pays du Sud dans leur volonté de devenir des pôles de développement moyennant le renforcement de la capacité d'enseignement et de recherche des partenaires, le soutien à la création de troisièmes cycles et l'encouragement à la création de réseaux régionaux de coopération académique et scientifique. En complément, le CUI permet d'améliorer les moyens didactiques à la disposition des enseignants et étudiants.
- Les Projets Interuniversitaires Ciblés (PIC), qui constituent des projets de recherche stratégique et de transfert des connaissances au profit des populations locales. Ces PIC sont réalisés en partenariat avec des universités et institutions de recherche du Sud.
- Un programme dénommé "Actions-Nord" possédant un double objectif, d'une part offrir des formations aux personnes du Sud en fonction des besoins de leur pays et d'autre part, sensibiliser les étudiants et chercheurs des universités francophones aux défis auxquels sont confrontés les pays en développement;
- Enfin deux programmes, l'un permettant d'accorder des bourses à des ressortissants des PVD et l'autre contribuant aux frais de formation pris en charge par les universités francophones dans le cadre de l'accueil et l'encadrement des étudiants des pays en développement.

Il reste que ces interventions, PIC et CUI, relèvent principalement de la recherche appliquée et doivent être considérés dans ce sens, ne pouvant servir directement dans les actions menées par la coopération belge mais pouvant alimenter la réflexion sur celles-ci. Sont donc listées, les actions menées depuis 1998 et ayant un lien direct ou indirect avec la gouvernance locale et la bonne gouvernance :

- Politiques foncières et stratégies paysannes dans le nouveau contexte malien de libéralisation et de décentralisation (*Mali 2005, ULB, promoteur Firouzeh Nahavandi*);
- Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso, recherche pluridisciplinaire conduite depuis plusieurs années par une équipe d'enseignants, de chercheurs, d'étudiants de l'UCL et de Ouagadougou (*Burkina Faso, UCL, Pierre-Joseph Laurent et al.*);
- Consolidation de la relation entre recherche universitaire et opérations de développement par le renforcement des synergies entre savoirs scientifiques et savoirs paysans (*Niger, UCL 2003-06, Jean-Marie Wautelet*);
- Gestion du patrimoine et développement territorial (*Bolivie, UCL, Bernard Decleve*);
- Mise en place d'un observatoire du changement urbain à Lubumbashi (*RDC 2000, ULB, P.Petit*);

Pour finir, signalons que la CUD a institué des Groupes de Recherche en Appui aux Politiques de coopération (GRAP) dont l'un, le Groupe de Recherche en Appui aux Politiques de Paix (GRAPAX) a pour mission de contribuer à la promotion d'une politique de développement axée sur la construction d'une paix durable.

---

<sup>14</sup> Faculté polytechnique de Mons, Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux, Facultés Universitaires catholiques de Mons, Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur, Facultés Universitaires Saint-Louis de Bruxelles, Université Catholique de Louvain, Université Libre de Bruxelles, Université de Liège et Université de Mons-Hainaut.

Quatre universités participent à cette réflexion, le FUSL, l'ULB, l'UCL et les FUNDP (*coordination par A.Deville et O.Paye du FUSL, deville@fusl.ac.be & paye@fusl.ac.be*). Selon les informations disponibles sur le site internet du CUD, deux approches sont envisagées :

- "Le développement d'une réflexion scientifique sur les concepts de droits de l'homme, de démocratisation et de bonne gouvernance ;
- l'étude dans six domaines différents (*justice, éducation, économie, sécurité, administration, espace public*) des dispositifs et des processus concrets susceptibles de contribuer à l'établissement ou au maintien d'une paix durable dans le respect des droits de l'homme et des exigences de démocratisation et de bonne gouvernance".

## **5.4 AUTRES INSTITUTIONS**

### **5.4.1 Centre Universitaire de Charleroi - Institut des Affaires Publiques**

Le Centre Universitaire de Charleroi (CUNIC) à travers l'Institut des Affaires Publiques (IAP) répond aux besoins des collectivités publiques et parapubliques en matière de formation, de recherche et de conseil. Si ses services ont dans un premier temps été développé à l'attention des communes belges, l'IAP a également étendu ses prestations au bénéfice des acteurs privés et publics originaires des pays ACP.

Plusieurs agences de coopération, bi et multilatérales recourent ainsi à ses services, dont la DGCD, la CTB, l'UE, le PNUD, le BIT,... pour assurer des prestations en Belgique ou dans les pays partenaires sur des thèmes aussi variés que la formation, le conseil, la recherche et la coopération au développement.

Sur cette dernière thématique, un stage groupé international en gestion publique fut organisé durant une dizaine d'années pour des stagiaires issus des pays du Sud, fonctionnaires de l'Etat et des municipalités désirant renforcer leurs capacités de gestion administrative.

Financé par la DGCD, il portait plus particulièrement sur la gestion des actes administratifs, des finances et des ressources des collectivités décentralisées pour concourir au développement de ces entités.

Alternant séminaires et travaux pratiques, cette formation se terminait par un stage au sein d'un service administratif belge choisi en fonction des responsabilités professionnelles assumées par l'apprenant au sein de sa collectivité.

Ces séminaires et travaux pratiques portaient sur huit thématiques distinctes : (i) développement et administration publique décentralisée, (ii) environnement institutionnel de la décision publique, (iii) économie et gestion financière des collectivités locales, (iv) outils de gestion de la communication et des relations avec son équipe et les entités décentralisées. Également (v) le droit administratif appliqué aux CT et à leur pouvoir de tutelle, (vi) les statistiques en qualité d'outils de gestion, (vii) l'informatique et la gestion de la décentralisation et enfin, (viii) la gestion d'un projet de décentralisation.

Domaines d'intervention de l'IAP	
	<b>Formation</b>
○ Gestion et management des collectivités publiques	
○ Marchés publics	
○ Gestion des ressources humaines et de la qualité	
○ Gestion de l'environnement	
○ Journée de séminaire sur la participation du public aux décisions en matière d'environnement	
	<b>Conseil</b>
○ Analyse de fonctions	
○ Organisation administrative et financière	
○ Réorganisation de services	
○ Mise en place de systèmes d'évaluation du personnel	
○ Elaboration de plans de formation	
○ Recrutement,...	
	<b>Recherche</b>
○ Evaluation de contrats de sécurité, de prévention ou de contrats de ville.	
	<b>Coopération au développement</b>
○ Accueil de stagiaires et missions locales en matière de décentralisation administrative et de bonne gouvernance.	
○ journée de séminaire sur la coopération décentralisée	

Au-delà de cette formation ayant bénéficié à 150 stagiaires issus des pays du Sud, l'IAP a également organisé près d'une cinquantaine de formations et stages sur des thèmes aussi variés que :

- La gestion administrative, humaine et financière des collectivités décentralisées;
- L'administration des affaires publiques et la gestion financière publique;
- L'élaboration des textes légaux et les marchés publics;
- La gestion des ressources humaines;
- La gestion urbaine, l'environnement et la gestion de l'énergie;
- La gestion et le traitement des affaires judiciaires, l'organisation et le fonctionnement des greffes, cours et tribunaux;
- La formation de formateurs en gestion de projets et perfectionnement technique;
- La gestion d'entreprise et le management.

Pour ce faire, l'IAP dispose en interne de six cadres et recourt en fonction des besoins aux ressources humaines soit du CUNIC (*une cinquantaine de personnes*), soit des collectivités territoriales belges (*près de trois cent personnes mobilisées selon les besoins*).

#### **5.4.2 ERAP-GSOB**

L'Ecole Régionale d'Administration Publique (Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur), en acronyme ERAP-GSOB, est une asbl qui organise des formations destinées au personnel des services publics locaux ou régionaux, ou des organismes dont les missions présentent un caractère d'utilité publique, dans le ressort de Bruxelles-Capitale. Elle peut aussi mener ou faire mener des études, ou prêter son expertise dans les domaines relevant de son objet. Emanation des collectivités bruxelloise, l'Assemblée Générale de l'association est composée de représentants des 19 communes, des CPAS, de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale et de Dexia Banque.

Depuis sa création en 1994, l'ERAP organise des formations théoriques et pratiques à l'attention aussi bien des communes que des CPAS, autant pour les cadres que les personnels moins qualifiés.

Une trentaine de modules de formation distincts existent aujourd'hui, couvrant une grande variété de thématiques allant d'un cycle de base en management communal à des domaines plus pointus tels que la pratique des marchés publics ou encore le régime de travail dans la fonction publique locale. Les différentes formations peuvent se dérouler sur une période d'une journée tout comme, pour le cycle de base en management communal, demander trois années de cours théoriques ou pratiques à raison de 240 heures de formation par an. En fonction des thématiques, l'EAP-GSOB recourt à des professeurs d'université et/ou à des professionnels issus des collectivités belges. Par exemple, pour le cycle de base en management communal, l'école Solvay assure la coordination scientifique et pédagogique alors que les cours sont administrés par des professeurs de l'ULB et des Facultés Universitaires Saint-Louis.

#### **Formation en management communal**

**Objectif :** former les futurs responsables du "middle management", en leur offrant des moyens concrets de recyclage, d'actualisation des connaissances et d'acquisition de nouvelles aptitudes managériales en vue de les rendre plus apte à générer et maîtriser la modernisation managériale de l'administration.

**Contenu :** droit public, statistique et informatique, finances publiques et management public, urbanisme, module "l'être humain dans le système social".

#### **5.4.3 Instituts Provinciaux de Formation**

A titre d'information -ces institutions n'ayant pas été contactées- il paraît utile de mentionner que plusieurs provinces belges disposent d'un Institut Provincial de Formation (*Hainaut, Namur, Luxembourg et Liège*) dont les enseignants seraient susceptibles de concourir à des transferts de savoir-faire dans le cadre de l'accompagnement des collectivités territoriales du Sud. Par exemple, l'EPNAM à Namur organise des cours provinciaux de Sciences Administratives pour les élus, les agents de la fonction publique locale employés dans une administration communale ou provinciale et les intercommunales ou encore les particuliers intéressés par le service public à l'échelle locale. Ces formations permettent aux agents provinciaux et communaux d'évoluer dans leurs carrières. Des formations équivalentes sont organisées par les autres provinces (*sites web en annexe*).

#### **5.4.4 Institut International des Sciences Administratives**

Créé en 1930 et localisé à Bruxelles, l'IInstitut International des Sciences Administratives (IISA) a vocation à "faire progresser l'étude et la pratique de l'administration publique et de la gestion publique. L'Institut fonctionne à un niveau global et est financé par les Etats et Membres qui proviennent du monde entier, tout en gardant son autonomie vis-à-vis d'eux. L'Institut se veut, grâce à sa relation avec les Nations Unies, être le plus objectif possible en apportant un message et une vision neutre, et en répondant à des besoins réels".

Ses missions consistent à chercher des réponses à différents questionnements tels que, comment pratiquer la gouvernance et l'améliorer, de quelle manière les lois administratives sont appliquées et comment les réformer, par quelles méthodes la gestion des affaires publiques est conduite et comment l'améliorer ? Riche de plus de nonante pays membres dont un certain nombre du Sud (*Afrique du Sud, Brésil, Cameroun, Inde, Thaïlande, Tunisie, Sénégal,...*), l'IISA organise des conférences, publie des ouvrages et une revue traitant notamment de la gouvernance.

Il dispose également d'un fichier d'experts dans tous les domaines couverts par l'administration. L'IISA possède ainsi un réseau de consultants hautement qualifiées susceptibles d'être mobilisés dans le cadre de missions d'expertise.

### **5.5 ACTIONS CONDUITES PAR LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES**

Les ONG belges ne sont pas nombreuses à conduire des actions au bénéfice des collectivités territoriales. Leurs statuts, leurs moyens financiers mais aussi les "projets" de société défendus par ces acteurs ne plaident pas pour la conduite à d'actions à l'endroit des communes ou des districts, encore moins au niveau des autres échelons de collectivités territoriales.

Certaines possèdent cependant des partenariats avec des collectivités décentralisées suite à la conduite de programmes pour certains prescripteurs (FBS) et/ou la nécessité de les appuyer pour affirmer les actions menées envers leurs publics cibles traditionnels. C'est ainsi que six ONG possédant des programmes d'appui intéressant les CT ont été recensées. Il s'agit de AQUADEV, Frères des Hommes, OXFAM, PROTOS, SOS Faim et TRIAS.

#### **5.5.1 AQUADEV**

L'ONG Aquadev a été créée en 1987 par des universitaires belges désirant développer une action de solidarité au bénéfice des populations des pays pauvres. Si à l'origine leurs actions portaient dans le domaine de l'hydraulique, Aquadev a progressivement diversifié ses interventions par rapport à trois secteurs : la microfinance, l'environnement en milieu urbain (*orienté vers la planification et la préservation de l'eau*) et l'amélioration de la sécurité nutritionnelle (*selon une approche planificatrice et multisectorielle incluant, par exemple, l'appui à la décentralisation*).

Pour ce dernier secteur, en qualité d'opérateur pour le Fonds Belge de Survie. Deux programmes, l'un au Sénégal et le second au Niger sont conduit par l'ONG et comportent ainsi une composante "décentralisation". Au Sénégal, Aquadev intervient dans le nord-ouest du pays au niveau de trois communautés rurales<sup>15</sup> dans le cadre de différents domaines d'activités : microfinance, maraîchage, agriculture, pêche, élevage, environnement, santé mais aussi appui aux collectivités moyennant l'instauration d'un Fonds de Développement Local (FDL) et la formation des instances décentralisées.

Les fonds de ce FDL sont cogérés par les différents intervenants, y compris les collectivités territoriales et l'Agence Régionale de Développement de Louga, induisant de ce fait quelques écarts avec les règles d'utilisation des fonds de ces communautés rurales, les subventions accordées par le programme alimentant un budget extraordinaire institué au niveau de ces entités décentralisées.

Programme financé par le FBS, il prévoit préalablement la définition de Plans Locaux de Développement (PLD) moyennant une méthode d'élaboration participative impliquant les populations et le financement des actions prévues dans ces PLD, principalement dans les secteurs de l'hydraulique, de la santé et de l'éducation de base, domaines de compétence des communautés rurales.

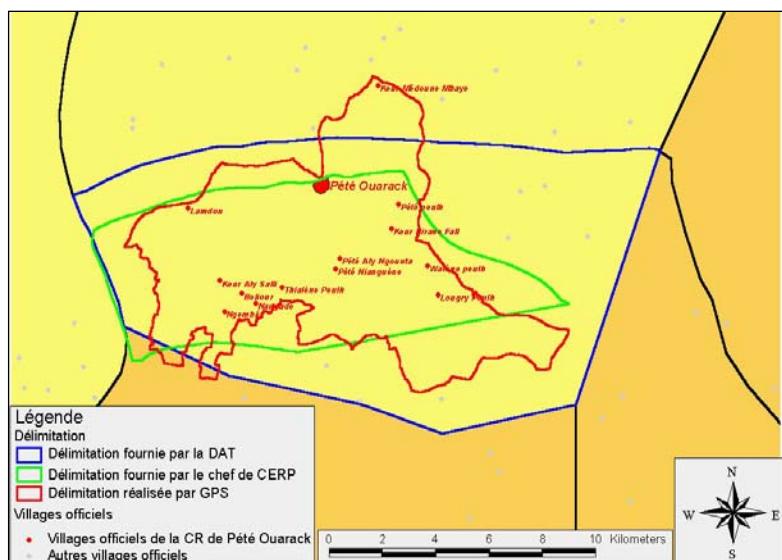
---

<sup>15</sup> Les communautés rurales sont au Sénégal, l'appellation donnée aux communes rurales

Si la démarche déployée au sein de ces collectivités s'avère assez classique, héritage de nombreux programmes de développement local instaurés par le passé dans différents pays du Sud par les coopérations bi et multilatérales, l'opérateur a aussi conduit quelques expérimentations intéressantes dans le cadre de l'appui aux CT.

La délimitation d'une collectivité a ainsi été réalisée en concertation avec les autorités locales et de tutelle ainsi que des populations, traduisant une volonté de délimiter l'entité en vue de favoriser sa connaissance et pouvoir mieux en assurer la gestion, y compris en terme de mobilisation de la fiscalité locale.

Une seconde expérimentation du même ordre a été effectuée au niveau de la ville de Louga, y compris en terme de parcellaire, pour faciliter la localisation des imposables dans la cité mais aussi entre cette commune urbaine et la communauté rurale voisine sur laquelle la ville s'étend progressivement.



Au Niger, Aquadev va bientôt débuter une seconde action se voulant adaptée à la réforme décentralisatrice et ce, toujours moyennant un financement du FBS. Elle vient à la suite d'une première intervention, le Programme Sécurité Alimentaire Niger VI Damagaram, mis en œuvre par Aquadev au nord du département de Zinder.

Son objectif général portait sur l'amélioration des conditions de vie des populations moyennant (i) le renforcement des capacités des populations, (ii) la gestion des ressources naturelles, (iii) une meilleure exploitation des potentialités agricoles, (iv) une amélioration des systèmes d'élevage, (v) l'amélioration des conditions sanitaires et nutritionnelles, (vi) l'accroissement de la couverture en eau potable et (vii) la diversification des revenus des populations.

Le nouveau programme a donc pour vocation de poursuivre et d'étendre les activités antérieures tout en s'insérant dans le processus décentralisateur. Les documents fondateurs de cette nouvelle action laissent cependant perplexes, la législation nationale et le rôle des acteurs impliqués dans la décentralisation ayant été adaptés aux spécificités de l'action déployée par le passé ce qui interpelle quant à la pertinence de cette nouvelle intervention, les communes de la zone d'intervention, pour autant que ce programme soit mis en œuvre comme prévu, se voyant dépouillées de leurs compétences telles que définies par la législation nigérienne.

### 5.5.2 Frères des Hommes

Crée en 1965, l'ONG Frères des Hommes (FdH) est une association européenne (*Belgique, France, Luxembourg, Italie*) apolitique et non confessionnelle dont les objectifs portent sur (i) la construction d'un développement durable pour le Sud, (ii) la promotion des échanges Nord-Sud et Sud-Sud mais aussi, (iii) la sensibilisation des populations du Nord aux problématiques de développement.

Au titre du développement durable dans les pays les moins avancés, Frères des Hommes concentre ses activités dans les domaines de l'agriculture et la commercialisation des produits agricoles, l'élevage, l'éducation et la formation, les droits de l'homme et la démocratie, l'artisanat et l'économie sociale. FdH bénéficie du soutien de donateurs privés, de cofinancement de la DGCD, du CGRI, de la Commission Européenne, de l'Agence Internationale de la Francophonie, de la Région Wallonne mais aussi de communes belges (*Anderlecht, Fontaine - l'Evêque et Koekelberg*).

Deux des actions actuellement financées s'inscrivent partiellement en appui aux communes du Sud, soit sénégalaises, soit boliviennes avec dans les deux cas, des collaborations avec des communes belges, respectivement Fontaine l'Evêque et Anderlecht.

En Bolivie, FdH possède un partenariat de longue date avec une entreprise paysanne localisée au sein de la commune d'Irupina. Celle-ci était intéressée par établir une collaboration avec une commune du Nord afin de partager des expériences et élargir les connaissances techniques des agents communaux boliviens notamment en vue de résoudre un problème de pollution d'eau issu des activités de l'entreprise paysanne possédant un partenariat avec FdH et la problématique plus générale des déchets. En complément, la collectivité bolivienne désirait entreprendre l'informatisation de son administration.

La commune d'Anderlecht a été approchée par FdH et a répondu favorablement à la sollicitation de l'ONG. Moyennant des financements obtenus par cette commune auprès de l'Union des Villes et Communes de Belgique mais aussi des ressources budgétaires mobilisées par Frères des Hommes auprès de la DGCD, du CNCD et de la Région Wallonne, des actions visant à assurer l'épuration des eaux usées, le tri sélectif des déchets ménagers et le développement de l'économie par la promotion du tourisme via la création d'un site Internet local, ont été entamées.

En complément la création d'un "forum d'échange d'idées" sur le fonctionnement institutionnel de la municipalité et son articulation avec l'Etat central a été prévu ainsi que des échanges entre les deux communes sur leurs expériences réciproques en matière de démocratie participative.

Prévu sur plusieurs années, ce partenariat a débuté par l'identification des axes d'actions, ensuite l'étude et la récolte de données sur les problématiques à solutionner et les pratiques de démocratie participative et enfin la concrétisation des actions "physiques" prévues dans le cadre du partenariat, moyennant notamment la mobilisation de savoir-faire techniques auprès de l'Université de Gembloux et l'Agence Bruxelles Propreté.

Différentes missions, aussi bien du Sud vers le Nord que du Nord vers le Sud ont été organisées pour fonder les bases relationnelles entre les différents partenaires, identifier les solutions techniques à mettre en œuvre dans le cadre des problèmes à solutionner en Bolivie et établir les programmes de travail correspondants.

De même, un forum d'échange sur les pratiques de participation et réunissant septante personnes a eu lieu à La Paz afin de partager des idées et apprendre réciproquement les uns des autres.

Il a bénéficié de la présence de représentants politiques et civils du gouvernement municipal d'Irupana et

#### **Echanges sur les processus de participation citoyenne, un contenu en matière de réciprocité entre CT du Nord et du Sud**

L'objectif était de renforcer les pratiques dans ce domaine, notamment à Anderlecht, en vue d'avoir une meilleure participation des différents acteurs économiques et sociaux lors de la prise de décision au niveau communal. Grâce à son dynamisme dans ce domaine, lié entre autres à l'échange d'expériences avec Irupana, la commune d'Anderlecht a été reconnue comme pilote par le ministère de la "politique des grandes villes". Concrètement elle jouit à l'instar de cinq autres communes belges du soutien de l'asbl Periferia pour mettre en place de manière structurelle des processus participatifs. Selon FdH, les expériences de processus participatifs vécues en Bolivie ont montré à la délégation belge l'importance de s'appuyer dans le cadre de ces processus participatifs sur les associations et les comités d'habitants.

communal d'Anderlecht, du Réseau de Citoyenneté de Bolivie, des ONG boliviennes et européennes.

Au Sénégal, FdH travaille au niveau de deux communes de la ville de Dakar, collectivités de création récente situées en périphérie de la ville et au sein desquelles l'ONG, en collaboration avec ENDA Graf, possède une pratique d'accompagnement des dynamiques associatives (*communes de Ndiarème Limamoulaye et de Tivaouane Diacksao*). Les actions menées dans ces collectivités portent sur trois thématiques, la santé, l'éducation de base et l'amélioration du cadre de vie par la gestion de l'environnement, le ramassage des ordures ménagères et le tri des déchets.

A travers ses interventions, l'ONG souhaite suppléer aux limites existantes dans l'implication des acteurs du développement local lors de la prise de décision au niveau de leurs communes afin d'améliorer la gouvernance locale, partant du principe qu'il ne saurait être question de développement local sans une participation effective des diverses catégories d'acteurs à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement de leur localité.

Pour FdH, le manque de participation des populations au processus de décentralisation "s'explique à la fois par la perception qu'ils en ont d'un processus initié par le haut, et par le manque de moyens notoire des autorités locales pour répondre efficacement à leurs nombreux besoins. En conséquence de quoi, le mouvement associatif développe des initiatives diverses qui ne sont, souvent, articulées ni entre elles, ni avec les programmes initiés par les collectivités locales.

Quant aux nouvelles autorités locales, l'inexpérience, le manque de méthodologie et d'outils, tout comme le manque réel de moyens financiers suffisants, les font très souvent renoncer à s'engager dans un processus participatif qu'elles risqueraient de ne pouvoir maîtriser, et qui mettrait en évidence leurs faiblesses et leurs lacunes".

Grâce à un financement de la coopération belge, FdH développe un programme dont l'objectif porte sur "le renforcement des structures associatives de base et du bien-être des populations bénéficiaires pour une meilleure gouvernance et une prise en charge effective des préoccupations des acteurs" moyennant le renforcement des capacités des acteurs de la société civile et des pouvoirs locaux, la promotion du dialogue entre les différentes familles d'acteurs impliqués dans le développement local, la communication et la mise en réseau des acteurs du Sud et du Nord.

A ces fins, différentes activités sont menées dont : (i) la mise en place de comités de gestion de quartier, (ii) l'organisation au sein de ceux-ci d'ateliers de diagnostic et de planification, (iii) la mise en place de fonds de subventionnement, (iv) l'appui aux micro entreprises, (v) l'organisation de voyages d'échanges entre acteurs communaux et associatifs issus du Sénégal et de Belgique, (vi) l'organisation de rencontres d'échanges entre administrés et leurs élus au sein de chacune des CT.

Pour cette dernière activité, FdH entend faire connaître et par la suite concrétiser la mise en œuvre de budgets participatifs au sein des deux communes sénégalaïses moyennant adaptation de ce qui se fait déjà dans d'autres pays comme au Brésil (*Porto Alegre*) et en Bolivie (*notamment dans le cadre du programme conduit par FdH*). Cette expérience, bien qu'inaboutie à ce jour, le processus étant prévu sur plusieurs années, a déjà fait l'objet de l'organisation d'un premier atelier réunissant une quarantaine de participants de ces communes, élus, populations et agents des services techniques,...

Par ailleurs, les échanges entre les comités de quartiers mis en place se sont prolongés par la création d'un comité de développement local, cadre de concertation chargé de faire le lien entre les élus et les habitants. Mais également par des appuis visant à établir avec précision l'assiette fiscale, l'élaboration de stratégies de recouvrement des impôts locaux et de stratégies d'investissements dans les secteurs perçus comme étant prioritaires pour le développement par les habitants des deux communes.

Par ce processus, FdH entend contribuer à l'instauration d'une meilleure participation citoyenne au sein de ces municipalités ainsi qu'au renforcement du contrôle social des populations sur

leurs organes municipaux tout en faisant prendre conscience aux différents acteurs de la réciprocité de leurs engagements, les populations ne devant plus tout attendre de leurs élus tout comme ceux-ci ayant des comptes à rendre à leurs administrés.

#### **Budget participatif, l'expérience de Porto Alegre**

Dans cette ville brésilienne, l'ensemble du Budget de la ville, en liaison étroite avec le maire, est débattu, décidé et contrôlé par la population. Les règles de fonctionnement de la démarche sont co-élaborées par le pouvoir municipal et la population et rediscutées annuellement.

Au quotidien, une nouvelle relation s'invente entre le pouvoir municipal légalement élu et la société civile. Le processus engagé à Porto Alegre permet de revivifier la démocratie représentative, acquis non négociable, par la démocratie participative, garante d'une citoyenneté active. Aujourd'hui, plus de 120 villes à travers le monde, ont entamé un processus similaire.

#### **5.5.3 OXFAM**

Depuis 40 ans, OXFAM intervient dans les pays du Sud tout en développant également en Belgique une action de sensibilisation, d'information, de formation et d'interpellation politique non seulement sur les grandes questions relatives à la coopération et aux droits des peuples mais aussi de façon plus générale, sur des problèmes de société comme la paix, le chômage, le racisme, le désarmement ou encore la justice sociale.

Cela se traduit par l'appui aux initiatives des organisations du Sud (*Amérique latine, Afrique, Asie, monde arabe et Asie*), initiatives ayant vocation à améliorer les conditions de vie des populations dans la perspective d'un changement de société et ce, par des interventions portant sur les domaines de la sécurité alimentaire, de l'emploi et du travail, des services sociaux de base, du droit des peuples et de la responsabilité des Etats. En prolongement, l'ONG oeuvre en matière d'information et de sensibilisation de l'opinion publique belge sur les points stratégiques de la problématique du développement, de la coopération, des relations Nord-Sud, des enjeux géopolitiques, du modèle unique de développement économique, des modèles politiques liés aux différentes politiques et stratégies de développement.

OXFAM constitue probablement une des seules ONG belges développant une réflexion sur les processus de décentralisation et en faisant une de ses priorités en terme de stratégie de développement. A ce titre OXFAM défend un modèle politique et les stratégies de développement soucieuses de garantir pour tous les droits économiques, sociaux et démocratiques. Ce qui pour l'ONG, ne se conçoit pas hors d'un Etat de droit conscient de ses responsabilités et qui se donne les moyens de les assumer.

Dans cette logique, OXFAM soutient les processus de décentralisation quand ils sont accompagnés d'une réelle volonté politique qui permet à tous les acteurs de participer pleinement au processus, les entités décentralisées représentant pour l'ONG, de nouveaux espaces qui, moyennant une participation effective des acteurs de la société civile, est susceptible de générer un changement réel et susciter un développement durable.

Au niveau des pays du Sud, cette option se traduit par des collaborations diverses mais toujours avec des partenaires engagés pour accroître la justice sociale. En fonction des situations et des réalités organisationnelles des pays d'intervention, l'ONG peut alors mener des actions avec une coopérative, un syndicat paysan, une ONG de service, les instances officielles d'un Etat qui relaie la demande des populations, les entités décentralisées,... OXFAM défendant l'idée que le Sud n'est pas un "désert institutionnel" mais dispose, en fonction des situations, de l'histoire des peuples et de leurs réalités sociopolitiques, d'institutions susceptibles de prendre à en charge le développement.

Quelques actions actuellement menées par OXFAM touchent de près ou de loin à l'appui aux processus de décentralisation, l'ONG mettant l'accent lors du choix des actions à mener sur des interventions possédant des volets technique et politique, améliorant la situation des publics cibles mais favorisant également le dialogue avec les instances de décision à l'échelle locale, services déconcentrés et/ou instances décentralisées afin qu'ils remplissent mieux leurs attributions au bénéfice des populations locales.

Dans cette logique, OXFAM conduit notamment :

- Au Salvador, un programme visant à améliorer au niveau communal, la participation politique des citoyens et des organisations de base de différents quartiers de San Salvador et de municipalités des zones rurales du pays. Deux ONG salvadoriennes sont mobilisées, l'une dans la capitale et la seconde en milieu rural, en vue d'accompagner d'une part les acteurs de la société civile et d'autre part les municipalités afin qu'elles assurent mieux leur rôle de moteur du développement local et mettent en pratique une démocratie réelle.
- A Cuba, une action similaire à celle développée au Salvador, programme cofinancé par la DGCD et portant sur la participation au développement communautaire par la maîtrise de la gestion et la pratique de la concertation.
- Au Mozambique, un programme portant sur les services sociaux de base à gestion partagée est actuellement développé en vue de suppléer au désengagement de l'Etat dans les services de base, eau, collecte des déchets, éducation, santé. Conscient du danger de voir les ONG ou le secteur privé se substituer à l'Etat, OXFAM soutient l'Association Mozambicaine pour le Développement Urbain (AMDU) qui agit pour l'organisation des usagers de certains quartiers populaires de Maputo.

Ceux-ci peuvent ainsi dialoguer et négocier avec les autorités publiques et proposer des solutions viables aux difficiles conditions de vie en zone urbaine et aux menaces d'un assainissement insuffisant. L'AMDU essaie de faire collaborer entre eux les intervenants locaux, municipaux et nationaux.

- Au Laos, un projet est mené en partenariat avec la Coordination Unit for Rural Development (CURD) en vue de favoriser la prise en compte des revendications des populations rurales par les autorités locales et améliorer leurs conditions de vie.

Selon OXFAM, cette action a pour objectif de rendre plus efficace la politique de décentralisation des autorités locales (provinces, districts, villages). Intervenant à l'échelle de deux zones de la province de Savannakhet, des programmes de formation ont été mis en place tant sur le plan technique que sur le plan du planning et de la participation de la population locale. Au-delà du travail mené pour améliorer la concertation entre instances décentralisées et administrés, un travail d'amélioration des infrastructures (eau potable, enseignement, voirie, irrigations) complète les activités menées par le projet.

#### **5.5.4 SOS Faim**

SOS Faim n'a pas dans ses objectifs, une volonté affirmée d'accompagner les collectivités territoriales, ses interventions relevant plutôt :

- Du renforcement des acteurs de la société civile et principalement les Organisations Professionnelles Agricoles moyennant des appuis institutionnels (*formation, renforcement des capacités de gestion, lobbying, ...*);
- Du renforcement des activités économiques des associations du Sud qui développent leurs propres projets pour améliorer les conditions de vie de leurs adhérents, mouvements paysans oeuvrant sur les filières (*amélioration et diversification des productions, travail sur la qualité, la transformation et la commercialisation*) et organisations actives dans le secteur de la microfinance;
- En complément, SOS Faim travaille en Belgique en vue d'informer et de mobiliser le public pour combattre les injustices dont sont victimes les pays du Sud (*campagnes de sensibilisation, publications diverses, conférences, ...*).

Toutefois, deux des programmes menés par l'ONG ont porté partiellement sur l'appui aux collectivités décentralisées.

Le premier au Pérou où SOS Faim a apporté un appui institutionnel à l'échelle d'une Province, entité décentralisée, lors de la création d'une cellule technique pilotée par des élus et des représentants de la société civile. Cette structure avait pour ambition de formuler des dossiers de projets municipaux et locaux en vue de les soumettre à des bailleurs de fonds et/ou aux institutions nationales susceptibles de les financer.

Finalisée en 2005, cette action n'a cependant pas donné tous les résultats escomptés. Si cette cellule technique a effectivement rempli ses fonctions en rédigeant nombre de dossiers souhaités par les acteurs locaux et communaux, leur financement n'a pas suivi à hauteur des attentes. De ce fait, l'ONG a arrêté son soutien à cette structure, ne désirant plus contribuer à l'émergence d'attentes ne pouvant être suivies d'une concrétisation des initiatives.

Au Sénégal, SOS Faim mène avec un bureau d'études sénégalais, le Groupement d'Etude, de Recherche et d'Aide à la Décision, un programme dans la région de Fatick, action conduite sous l'égide du Conseil Régional. Cette intervention s'inscrit dans les domaines d'actions traditionnels de l'ONG : actions génératrices de revenus, particulièrement au bénéfice des femmes, soutien aux filières de production, renforcement des organisations paysannes en vue de la défense de leurs intérêts, commercialisation, micro-crédit et développement de nouvelles filières (*noix de cajou, sel*).

Ce programme de développement intégré n'est donc pas directement une action d'appui au Conseil Régional si ce n'est qu'intervenant à l'échelle de toute la Région, SOS Faim a souhaité que son ancrage institutionnel relève de cette collectivité territoriale. Le Conseil Régional participe au comité de pilotage, son Président influe sur certaines décisions, par exemple sur les filières à développer, jouant de la sorte son rôle d'impulsion du développement économique de la Région. Il reste que pour l'ONG, cet ancrage et l'implication du Conseil Régional n'est pas un but en soi mais plutôt une manière de faciliter ses interventions à l'échelle de la Région de Fatick.

#### **5.5.5 PROTOS**

Cette ONG a été créée en 1977 par une équipe de jeunes issus des universités de Gent et de Louvain avec la volonté d'apporter une contribution aux initiatives de développement participatif prises par les structures locales des pays du Sud. L'ONG s'est spécialisée dans le domaine de l'hydraulique, eau potable et hydraulique agricole, ainsi que dans celui de l'assainissement. Les activités de l'ONG ont démarré à Haïti pour ensuite s'étendre à la RDC, au Rwanda, au Burundi, au Bénin, au Mali, au Sénégal et en Equateur.

Selon PROTOS, trois domaines structurent l'activité de l'ONG :

- Dans les pays du Sud, les populations sont incitées à se réunir et à trouver ensemble les solutions appropriées à leurs problèmes. PROTOS s'occupe de l'encadrement et du soutien de ses partenaires locaux. L'ONG encourage également la collaboration des groupes avec les autorités locales. De plus elle stimule le débat sur la gestion de l'eau. Cette gestion doit, selon PROTOS, être équitable, tenir compte de tous les consommateurs et prendre en compte les contraintes de l'environnement.

- Au Nord, "les programmes de formation et les actions de sensibilisation de PROTOs veulent mettre en lumière la dimension sociale de la problématique de l'eau. Ils contribuent à une solidarité internationale croissante avec tous ceux qui n'ont pas ou insuffisamment accès à une eau potable. En outre PROTOs organise des activités qui portent l'eau davantage sur l'agenda politique. En établissant des contacts entre tous ceux qui s'occupent de l'eau dans le Nord et dans le Sud, PROTOs participe activement au mouvement international qui défend une gestion durable, participative et équitable de l'eau".
- Enfin, le personnel de l'ONG assure des prestations de services à la demande des acteurs du Sud comme du Nord, PROTOs effectuant des évaluations, des études et des missions spécifiques dans le cadre de sa spécialisation, installation de puits et de forages, infrastructure rurale, assainissement dans les bidonvilles, sources d'énergie alternatives, pisciculture, construction de silos... Dans ces secteurs, PROTOs a développé un savoir-faire, non seulement technique mais également organisationnel dans le suivi de l'organisation, de l'animation et de la formation du groupe cible.

Actuellement et dans le cadre de ses programmes, PROTOs cherche à impliquer les collectivités territoriales quand l'hydraulique fait partie de leurs domaines de compétences.

Par exemple au Bénin, deux programmes cofinancés par le Fonds de Survie Belge sont menés par l'ONG, respectivement dans les zones de concentration de la coopération belge à savoir le Mono-Couffo et l'Atacora-Donga. Ils contribuent à l'amélioration de la santé des populations à travers des actions d'hygiène, d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable de différentes communes (*Dogbo, Houéyogbé, Lalo, Toviklin, Boukombé et Cobly*).

Menés en collaboration avec la SNV, ces programmes dénommés Action d'Hydraulique et d'Assainissement comme Appui au Développement Intégré, possèdent trois objectifs :

- L'amélioration des conditions de vie des populations par l'approvisionnement en eau potable et par l'amélioration de la situation sanitaire;
- Le renforcement des capacités organisationnelles au niveau des quartiers et hameaux et au niveau des autorités locales dans le processus de décentralisation;
- Le renforcement de la situation sociale, politique et économique des femmes par rapport à celle des hommes.

Si la volonté de collaborer avec les communes est une évolution positive, les modalités de cette collaboration posent toutefois certaines interrogations. C'est ainsi que PROTOs signe des conventions avec les collectivités, documents mentionnant notamment l'ouverture d'un compte au Service Epargne du Trésor Public, compte par lequel passent les subventions accordées par l'ONG aux communes. Ces comptes sont approvisionnés par tranches successives d'un montant maximal de dix millions de CFA. Après avoir identifié les actions souhaitées en matière d'hydraulique, d'hygiène et d'assainissement, les communes doivent "soumettre" leur plan d'action au comité de pilotage du projet avec corrélativement un risque de jugement d'opportunité contraire à la législation béninoise. Après approbation par ce comité, les collectivités passent des contrats avec des prestataires de services recrutés par leurs soins.

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 collectivités doivent obtenir, à l'issue des appels d'offres, un avis de non-objection par rapport au choix du prestataire, l'ONG 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 l'ONG toutes les pièces de dépenses originales avant la réalimentation des comptes "trésor" par PROTOs, introduisant ainsi des écarts supplémentaires par rapport aux règles d'utilisation des fonds auxquelles les communes sont normalement assujetties.

### **5.5.6 TRIAS**

Comme nombre d'ONG, Trias intervient aussi bien dans les pays du Sud qu'au niveau de la Belgique à travers une action de sensibilisation des populations de la Flandre. Dans les pays du Sud, l'ONG s'est spécialisée dans le développement économique à travers le soutien à des organisations partenaires qui appuient les dynamiques locales portées par les populations (*agriculteurs et petits entrepreneurs*).

Trias intervient aussi bien en Afrique qu'en Asie et en Amérique latine (*Guinée, Ghana, RDC, Tanzanie, Ouganda, Afrique du Sud, Philippine, Vietnam, Guatemala, Honduras, Salvador, Equateur, Pérou et Brésil*).

Les programmes menés par Trias comprennent différents volets :

- La microfinance qui est considéré comme un levier de développement, notamment pour le public féminin qui constitue une préoccupation forte pour l'ONG;
- Le développement institutionnel des organisations de producteurs (*diagnostic et amélioration de la gestion technique et financière, amélioration des procédures, communication,...*);
- La formation technique et professionnelle (*technique agricole, techniques de gestion,...*);
- Les filières de production avec leur diversification et leur optimisation, l'achat groupé des matières premières, leur transformation et leur commercialisation, l'équipement agricole,...

Pour l'ONG, le développement économique suppose la création d'un environnement favorable à l'entrepreneuriat et donc, une meilleure concertation entre les acteurs intervenant à l'échelle du territoire. Ce qui suppose pour l'ONG de travailler avec une grande diversité d'acteurs : les organisations d'agriculteurs ou d'entrepreneurs qui appuient leurs membres dans la réalisation de leurs activités, les organisations de services qui offrent de la formation et de l'appui technique, les institutions de micro-finance locales mais aussi les collectivités territoriales. A cet effet, Trias concentre ses actions à l'échelle des régions, désirant jouer un rôle de catalyseur entre les acteurs y déployant leurs activités, partant du postulat qu'une concertation entre les acteurs est une condition essentielle afin que chacun puisse assumer sa responsabilité dans le développement durable.

La coopération avec les autorités locales est donc entamée car, toujours selon Trias, un climat entrepreneurial favorable demande également une attitude constructive de la part des autorités locales, trois conditions essentielles devant être réunies pour favoriser le développement économique à l'échelle d'un territoire donné : une stabilité politique et un cadre juridique favorable à l'entrepreneuriat, le respect des lois et donc un système judiciaire indépendant et enfin, des prélèvements fiscaux raisonnables au risque que les entrepreneurs se réfugient dans l'économie informelle.

Trois raisons pour lesquelles Trias met l'accent dans ses différentes actions sur la nécessaire concertation avec les autorités locales. A ce titre, l'ONG voit avec satisfaction de plus en plus de pays entamer ou conforter les réformes décentralisatrices, occasion pour stimuler la concertation et la collaboration entre les autorités, les prestataires de services de l'ONG, les entrepreneurs locaux et les organisations d'entrepreneurs et d'agriculteurs.

Les organisations partenaires de l'ONG belge sont ainsi amenées à signer des accords de collaboration avec les collectivités locales, accords pouvant inclure des appuis aux instances décentralisées en terme par exemple de renforcement des administrations communales aussi bien en terme de moyens que de procédures ou encore de techniques de gestion. Parallèlement, les populations à travers leurs organisations sont sensibilisées sur le rôle des entités territoriales mais aussi sur leurs propres responsabilités dans le cadre du développement local.

L'objectif ainsi recherché est de renforcer le dialogue entre des acteurs de la société civile mieux organisés et leurs collectivités territoriales, l'instauration d'un climat favorable à la participation de tous les acteurs mais aussi des instances décentralisées travaillant dans la transparence et prête à rendre compte à leurs administrés, gage d'une meilleure gouvernance locale.

PARTIE III :

# Recommandations stratégiques et opérationnelles

## **6 RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES ET OPERATIONNELLES**

---

La décentralisation n'est pas une réforme de façade mais participe à la refondation de l'Etat. Elle ne se résume pas à la création de nouvelles strates administratives ou à une simple délocalisation de compétences. Tout au contraire, une réforme décentralisatrice constitue un processus radical visant la reconstruction de l'Etat avec la présence de nouveaux acteurs institutionnels, les collectivités décentralisées, institutions possédant une triple vocation : fondation de l'édifice national susceptible de lui donner une crédibilité nouvelle, fournisseurs de services publics et bien sûr, acteurs privilégiés de développement à l'échelle de ces entités territoriales.

Les collectivités décentralisées ne sont donc pas des acteurs comme les autres mais bien des institutions s'inscrivant dans la continuité de l'Etat, possédant des missions jusque là apanage des gouvernements centraux, structures plus proches des populations et dirigées par des organes élus dans le respect du pluralisme démocratique et de l'alternance.

Impulsée par des Etats souverains, la décentralisation consiste donc en une redistribution des pouvoirs entre les institutions centrales et locales, dans le respect des lois qui en définissent le contenu et les limites. Dans ce cadre, les collectivités doivent faire usage de leur autonomie, répondre aux attentes de leurs administrés, s'approprier le processus et au fur et à mesure qu'elles occupent l'espace que la législation leur octroie, investir de nouveaux champs d'action en négociant progressivement le transfert des compétences et des moyens correspondants.

En d'autres termes, transformer une réforme concédée en un processus relayé par le bas, contribuant à la construction d'un Etat différent, plus à même de susciter un développement harmonieux. Cet enjeu majeur suppose d'aider les collectivités à s'organiser afin qu'elles puissent développer une force de proposition et défendre l'intérêt de leurs administrés (chapitre 6.4).

Au-delà de cet aspect et dans la plupart des pays décentralisés, les collectivités sont confrontées à de nombreuses contraintes liées à leurs manques de ressources humaines, financières et techniques. Faiblesses qui sont fréquemment mises en avant pour dénigrer ces entités territoriales mais qui relèvent d'abord de l'impréparation des réformes, du manque de moyens humains et financiers délégués par l'Etat, des modalités d'accompagnement par l'Etat et les PTF qui restent à construire. Ces constats sont malheureusement réels, que les réformes démarrent à peine ou se poursuivent depuis plusieurs mandats. Insuffisances qui sont donc aussi celles de leurs interlocuteurs.

Au titre de ces faiblesses, mentionnons une insuffisance en personnel qualifié -le contenu des métiers municipaux restant à définir et peu d'universités ou centres de formation disposent d'enseignements adaptés- mais aussi des manquements en terme de méthodes et de modalités de travail, entre les acteurs intracommunaux eux-mêmes mais aussi par rapport aux acteurs externes. Enfin, insuffisance de ressources matérielles alors que ces collectivités ont à bâtir leur crédibilité sur leur capacité à répondre aux attentes des populations en vue d'acquérir une visibilité et transformer leurs administrés en citoyens, condition minimale pour mobiliser leurs capacités contributives (chapitre 6.2.3).

L'accompagnement des collectivités constitue donc une nécessité sans laquelle les réformes décentralisatrices risquent de demeurer des coquilles vides de réalisations et de progrès.

Mais la décentralisation suppose aussi un réaménagement en profondeur des pratiques de l'ensemble des acteurs, dans leurs structures et leurs modes d'intervention, aussi bien au niveau des Etats que de leurs partenaires techniques et financiers.

L'Etat souverain se doit d'assurer en toute neutralité, de nouvelles missions impliquant une réorganisation de ses structures administratives, supposant une redistribution de ses moyens humains et matériels entre le niveau central et les circonscriptions administratives, dans un esprit de renforcement des services publics et de garantie de l'intérêt général (chapitres 6.7.1 et 6.7.2).

A ce titre, il est fréquemment énoncé qu'il ne peut y avoir une réelle décentralisation sans corrélativement une déconcentration effective des services étatiques en fonction de la nouvelle distribution des missions entre structures étatiques et décentralisées. Les réformes décentralisatrices ont cependant évolué plus rapidement que la réflexion sur la déconcentration.

L'aide internationale, souvent engagée auprès de ses partenaires du Sud dans la préparation de ces réformes, n'a pas mesuré les besoins correspondants à l'échelle des structures ministérielles amenées à apporter un appui-conseil aux collectivités. Tout au contraire, les dispositifs d'appui financés par l'aide extérieure au démarrage des réformes décentralisatrices ont le plus souvent été organisés avec des structures exogènes, projets, ONG et bureaux d'études qui ont rapidement montré toutes leurs limites en matière d'accompagnement, faute de savoir-faire correspondant aux enjeux mais aussi suite à des conflits d'intérêt, les structures issues du secteur privé étant mal placées pour conseiller des institutions amenées à embrasser le développement dans toutes ses composantes alors que le secteur privé s'est construit sur les lacunes de l'Etat à assurer cette mission.

Pourtant les PTF pourraient apporter une pierre dans l'édification des Etats partenaires en vue d'assurer le nécessaire accompagnement du processus sans lequel la décentralisation ne donnera tous les effets escomptés ce qui suppose aussi de s'adjointre des savoir-faire distincts de ceux habituellement mobilisés dans le cadre des programmes de développement (chapitres 6.3.1 et 6.3.2).

Pour ces bailleurs de fonds, l'intervention dans des pays décentralisés oblige à reconSIDérer leurs approches et leurs procédures, non seulement pour s'inscrire dans la légalité, conforter le développement et mieux agir pour réduire la pauvreté mais aussi pour renforcer les processus démocratiques, objectif inscrit en pointillé dans la majorité des actions, qu'elles soient déployées dans les pays engagés résolument dans un processus de démocratisation ou dans des nations en cours de reconstruction.

Il ne s'agit donc aucunement d'envisager ou non d'accompagner le processus comme s'il représentait une option auquel les PTF sont libres d'adhérer mais tout au contraire, d'une réforme fondamentale dans laquelle chacun se doit d'insérer ses interventions. A ce titre, une réflexion mérite aussi d'être entamée par rapport à la rédaction de la note stratégique prévue sur la décentralisation et la gouvernance locale, ce sujet n'étant ni une thématique transversale encore moins un sous-secteur d'intervention assimilé au domaine de la consolidation de la société mais bien une composante constitutive des Etats partenaires, obligation légale qui se doit d'être respectée (chapitre 6.1).

Au-delà du respect de la législation des pays partenaires en matière d'intervention sectorielle dans les domaines de la santé, de l'éducation ou encore de l'environnement, ce qui suppose de réfléchir la maîtrise d'ouvrage des investissements (chapitre 6.2.1) les bailleurs de fonds peuvent contribuer à l'accompagnement du processus à son démarrage tout comme au cours des mandats successifs, ce qui suppose des appuis techniques et financiers et si possible, l'insertion des actions dans les structures et les dispositifs nationaux quand ils existent (chapitre 6.2.2).

Lorsque de tels dispositifs sont inexistant, l'aide internationale se doit de réfléchir ses actions dans une logique d'équité (chapitre 6.7.3) au risque de susciter une décentralisation à plusieurs vitesses au sein d'un même pays voire d'une même circonscription administrative. En prolongement, toute intervention nécessite une durée significative, condition nécessaire pour donner de la visibilité à l'action et pérenniser les acquis grâce à l'obtention d'une masse critique de citoyens, d'élus et de personnels des collectivités possédant les savoir-faire correspondant aux enjeux de la réforme (chapitre 6.3.3).

Par le passé, l'aide internationale a fréquemment inscrit ses interventions en appui direct aux populations à travers leurs organisations représentatives et les ONG locales suite à l'incapacité des Etats à assurer leurs missions de service public. Jusqu'aujourd'hui, les programmes d'appui à la décentralisation restent marqués par les préceptes du développement participatif, ne mesurant pas à leur juste valeur les modifications que ces réformes décentralisatrices supposent. C'est ainsi que dans de nombreux programmes de développement, l'accent est mis sur la participation des acteurs de la "société civile" au cours des processus de planification moyennant la création de structures ad hoc, toujours avec le souci de bien faire mais quelquefois avec le risque de déconsidérer les instances des collectivités, y compris leurs conseils dans les attributions que la loi leur concède, et de les enfermer dans un carcan dont ils ne maîtrisent les implications (chapitre 6.5).

Si les populations sont sensibles à la transparence dans la gestion de leurs communes, toujours est-il qu'elles ne demandent pas forcément à être impliquées dans la conduite au quotidien de leurs entités territoriales, ayant délégué cette mission à leurs élus. Ce qui ne veut pas dire qu'elles se désintéressent du processus quand elles en ont connaissance, loin s'en faut. Mais pour marquer leur adhésion, y compris en terme de paiement des taxes et des impôts sans lequel ces réformes ne donneront tous les effets escomptés, elles attendent des garanties quant à la bonne utilisation des ressources monétaires abondant les budgets des collectivités.

Ce qui suppose des garanties quant à la reddition des comptes mais aussi la définition du contenu et la mise en oeuvre d'un contrôle de légalité performant (chapitre 6.6).

La transparence dans la gestion et la concertation lors des choix de développement peuvent participer à crédibiliser les collectivités territoriales mais relèvent avant tout de l'application effective des textes législatifs, sujet qui nécessite donc que les agents de l'Etat assument leurs missions, disposent des outils correspondants et possèdent les moyens pour exercer leurs attributions. L'aide internationale peut agir dans ce sens, en appuyant les départements ministériels dans la définition et l'exécution de leurs nouvelles missions. Cet élément peut se faire, quel que soit le stade du processus, à travers les projets sectoriels tout comme les programmes globaux d'appui aux collectivités, en agissant aux différentes échelles d'intervention, du central au local.

## **6.1 INTEGRER LA THEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION DANS L'ENSEMBLE DES NOTES STRATEGIQUES**

A l'issue de l'analyse des différentes notes stratégiques, il apparaît évident que la décentralisation ne nécessite pas seulement la rédaction d'un document de stratégie spécifique mais oblige à intégrer cette matière dans l'ensemble des notes utilisées par la coopération belge.

En effet, la décentralisation constitue un mode d'organisation des Etats partenaires mais aussi une opportunité sans pareille pour le développement, opportunité qui doit être prise en compte dans l'ensemble des actions mises en œuvre dans les pays décentralisés. A ce titre, des actions sectorielles dans les domaines des infrastructures, de la santé, de l'éducation, du désenclavement ou encore de l'environnement tout comme les programmes d'appui au processus ne peuvent se faire sans respecter les attributions des collectivités et leurs rôles de fournisseur de services publics dans leurs différents domaines de compétence.

Cela suppose de reconnaître les collectivités décentralisées comme interlocuteur de principe, quels que soient les programmes et pour autant qu'ils portent sur des compétences déléguées à ces collectivités. Ce qui présente par ailleurs des avantages, de par la continuité institutionnelle et temporelle des entités décentralisées -rare étant les collectivités disparaissant contrairement aux organisations de la société civile, quelquefois créées seulement pour répondre aux conditionnalités imposées par les programmes de développement- mais aussi grâce à leur autonomie financière et la possibilité pour celles-ci de pérenniser les investissements moyennant le recouvrement de la fiscalité locale et l'utilisation des subventions qu'elles acquièrent de l'Etat.

Il en est de même pour les notes par pays qui pourraient intégrer une meilleure description des options de développement des pays partenaires. Ceci afin que les acteurs de la coopération belge puissent acquérir une information complète sur l'environnement législatif et les prérogatives respectives des structures de l'Etat et des collectivités territoriales, aussi bien lors de la préparation des différentes actions (*de la demande des pays partenaires à la formulation de ces programmes*) que lors de leur mise en œuvre, les personnels mobilisés pour le faire devant acquérir une connaissance minimale sur leurs pays d'intervention. Ces éléments sont conformes à l'esprit sous-tendant la rédaction de ces différentes notes à savoir, cf. les documents de la DGCD, "l'ancrage des actions dans les institutions du pays partenaires".

Un examen des documents fondateurs des programmes selon l'architecture juridique de ces pays devrait être systématiquement envisagé tout comme s'est déjà le cas pour d'autres thématiques tels que l'environnement ou le genre. Cela assurerait que la DGCD tout comme la CTB, dans leurs représentations et au niveau de leurs sièges en Belgique, puissent analyser la conformité des actions proposées à l'issue des identifications et des formulations en regard des stratégies de développement des pays partenaires. Et concomitamment, éviterait que les actions financées par la Belgique comportent des éléments contraires à la législation du pays d'intervention (*circuit de financement, maîtrise d'ouvrage, ...*), actions dont la légalité ne relève souvent que du caractère international des conventions liant les deux pays, celles-ci prenant le pas sur les lois nationales.

L'obligation légale de revoir périodiquement le contenu des notes stratégiques -les premières devant être revues cette année- est une occasion pour envisager ces améliorations. Un canevas type intégrant une description de la réorganisation territoriale du pouvoir dans les pays partenaires, les compétences déjà transférées et en voie de l'être, les expériences des programmes financés par les autres bailleurs de fonds dans le même domaine,... sont des éléments qui enrichiraient les différentes

notes et leur donneraient une utilité alors qu'aujourd'hui, rares sont ceux qui les exploitent réellement dans le cadre de la formalisation des programmes, leur conduite et/ou leur suivi.

Par rapport à la gouvernance locale, la problématique est tout autre, cette notion ne possédant pas, contrairement à la décentralisation, un poids similaire même si selon les législations, des éléments constitutifs de la gouvernance locale sont intégrées dans les lois de la décentralisation, par exemple en terme de publicité des décisions des conseils des collectivités, d'affichage de leurs budgets et de leurs comptes administratifs ou encore par l'information des villages sur les programmes de développement identifiés par les collectivités. A ce titre, une réflexion sur la gouvernance locale dans le cadre de la formalisation des plans de développement des collectivités est proposée dans le chapitre 6.5.

La connaissance de la législation des pays partenaires par rapport à la décentralisation représente donc un élément d'attention dans le cadre de la formalisation de l'ensemble des notes stratégiques, son respect lors de l'exécution des programmes en est un autre tout aussi important.

## **6.2 SE CONFORMER A LA LEGISLATION DES PAYS PARTENAIRES**

L'exploitation des différentes notes stratégiques devrait permettre d'apprécier le cadre législatif des pays partenaires par les acteurs impliqués depuis la préparation des interventions jusqu'à leur réalisation. En terme de respect de la législation des pays au sein desquels la Belgique intervient, d'autres éléments méritent d'être pris en compte. Les processus décentralisateurs sont le plus souvent récents. Un des objectifs poursuivis par les programmes d'appui, qu'ils soient globaux ou sectoriels, est d'amener les collectivités à assurer leurs missions tout en mettant en pratique les règles et les procédures prévues par le législateur et ce, dans une logique d'apprentissage par l'action.

Pour favoriser ce processus, il est utile d'inscrire les actions financées par la Belgique en conformité avec ces règles et procédures, tout système dérogatoire risquant de susciter des effets contraires aux objectifs recherchés. En effet, la volonté de bien faire amène trop souvent des propositions de montage opérationnel garantissant la bonne utilisation des fonds moyennant la réalisation des investissements par l'intermédiaire de structures projets, d'ONG ou de bureaux d'études.

Ces mécanismes, utiles pour garantir à court terme la réalisation des actions, ne porte pas de réelles plus-values au-delà du renforcement des services aux usagers, qui plus est sont antinomique par rapport à la liberté concédée aux collectivités d'assurer ou de déléguer la maîtrise d'ouvrage de leurs actions. Ce qui amène à formuler trois recommandations distinctes mais complémentaires, la première portant sur la maîtrise d'ouvrage, la deuxième sur le respect des procédures et règles d'utilisation des fonds publics et enfin, une dernière relative à la cogestion et l'intégration des actions financées par la Belgique dans le cadre des outils existant dans les pays partenaires.

### **6.2.1 Respecter la maîtrise d'ouvrage des collectivités**

Le développement n'est pas une option pour les collectivités mais une mission de service public au sens fort du terme. Il représente un droit pour les populations. Dans les pays décentralisés, les collectivités en sont responsables vis-à-vis de leurs administrés. La responsabilité de service public des collectivités constitue donc un enjeu fort sous-tendu par la décentralisation. Il faut donc leur reconnaître dans leur plénitude les prérogatives inhérentes à cette mission. La maîtrise d'ouvrage en fait intégralement partie, constituant un attribut fondamental des collectivités si l'on veut qu'elles fournissent des services publics et participent à la réduction de la pauvreté. A ce titre, elles doivent être mises en position de première responsable de ses activités et non en simple déléguee de l'Etat ou des projets de développement.

Dans le cadre de nombreuses interventions financées par l'aide externe, la notion de "maîtrise d'ouvrage" est fréquemment énoncée, quelquefois avec des sens distincts. Cette terminologie, empruntées à l'ingénierie est selon les situations utilisées en référence aux populations, aux communautés, aux communes voire aux Unités de Gestion des Programmes avec des contenus variables allant de la décision, la mise en œuvre, la responsabilisation, le plus souvent en associant ces notions à celui de la bonne gouvernance. Trop souvent dans le cadre de ces actions, les collectivités ne disposent pas de la possibilité d'assurer réellement la maîtrise d'ouvrage des opérations, étant dans l'obligation de la déléguer.

Dans la majorité des pays, les textes régissant la maîtrise d'ouvrage incluent généralement trois catégories d'attribution : le choix de l'action, la maîtrise de sa réalisation et son financement en terme de mobilisation des ressources tout comme de paiement des prestataires. Ce qui n'exclut aucunement le recours à des ressources financières externes mais inclut l'inscription des sommes correspondantes dans le budget de la collectivité et le respect des règles d'utilisation des fonds publics lors du paiement des services (*ordonnancement par le président de l'exécutif, liquidation par le comptable de la collectivité*).

Le maître d'ouvrage est ainsi la personne physique ou morale qui est à l'origine du choix de la réalisation, qui commande, finance et paie les travaux et en finale, qui en est destinataire ou propriétaire. Dans le cadre de cette fonction, le maître d'ouvrage exécute nombre de tâches qui relèvent de sa compétence : définition des objectifs et des actions susceptibles d'y concourir, choix des modalités de leur réalisation, détermination et mobilisation des ressources monétaires, programmation de l'exécution, élaboration des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO), choix du ou des maîtres d'œuvre, suivi et contrôle des fournitures et/ou des chantiers, réceptions provisoire et définitive, règlement des factures intermédiaires et finales.

Le maître d'ouvrage a cependant la latitude de définir les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, faire directement ou faire-faire par exemple par un maître d'ouvrage délégué voire se faire assister par un conducteur d'opération, la collectivité ayant la compétence pour désigner la structure qualifiée pour le représenter aux contrats et/ou qui aura qualité pour donner toutes directives au maître d'œuvre. Ce qui ne libère pas la collectivité de ses obligations, celle-ci ayant à suivre le délégataire et à ce titre, se doit de posséder les capacités correspondantes, le maître d'ouvrage ne pouvant se démettre de sa responsabilité ce qui serait un déni de sa mission de service public.

Il en ressort que les collectivités doivent disposer au sein de leurs organes de compétences administratives et techniques nécessaires pour jouer pleinement leur rôle, soit de conduite directe de la maîtrise d'ouvrage, soit de conception de la délégation dans toutes ses dimensions, y compris en terme d'identification d'un maître d'ouvrage délégué. Ce qui renvoie à la question du renforcement des capacités communales et/ou -sujet qui mériterait une attention particulière- un accompagnement du processus en vue d'appuyer la définition dans les pays partenaires, de règles de maîtrise d'ouvrage adaptées aux spécificités des collectivités, tout particulièrement en milieu rural.

Par ailleurs et selon les pays, le maître d'ouvrage délégué ne peut être choisi indifféremment. Par exemple la loi béninoise exclut que le maître d'ouvrage délégué -qui doit être une personne morale- soit une association ce qui peut dans certaines occasions, mettre à mal les activités de certains programmes de développement qui octroie la maîtrise d'ouvrage à des villages ou des organisations communautaires avec ou sans obligation de la leur déléguer.

La maîtrise d'ouvrage constitue donc un attribut essentiel de l'autonomie des collectivités. Tous programmes d'accompagnement, qu'il porte sur un secteur donné ou embrasse le développement dans sa globalité, se doit de respecter le libre choix des collectivités et ne peut s'arroger cette maîtrise d'ouvrage, les CTD devant conserver la maîtrise de la délégation au risque que le processus aboutisse à une démission forcée, contraire à l'esprit de la décentralisation.

Certains bailleurs de fonds l'ont bien compris, finançant des programmes ayant vocation à favoriser l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage et/ou donnant les moyens aux collectivités de mobiliser des délégataires librement choisis. Le Programme d'Appui aux Communes et aux Organisations Rurales pour le Développement du Sud, en acronyme ACORDS, financé par l'Union Européenne illustre parfaitement cette option (*cf. encadré*).

#### **Programme ACORDS (Union Européenne)**

Ce programme malgache dispose d'une composante d'appui au développement communal finançant l'identification et la mise en œuvre de plans d'investissement pluriannuels. Pour ce faire, le Programme octroie aux communes des subventions triennales abondant directement leurs budgets et apporte un appui-conseil aux CTD en vue d'améliorer leurs capacités de planification, de mise en œuvre, de gestion et de maintenance des réalisations.

A ce titre, les communes peuvent intégrer dans leur plan de développement, les coûts correspondant à la rémunération d'un maître d'ouvrage délégué chargé de les assister dans la formalisation des DAO, la sélection des entreprises de construction et/ou de fournitures, la contractualisation avec ces entreprises adjudicataires et ensuite, lors du suivi et du contrôle des chantiers. En complément, les contrats de ces prestataires incluent la formalisation de documents pédagogiques sur les modalités d'entretien et de gestion des infrastructures ainsi que la formation des personnes amenées à en assurer la gestion post-réalisation. Annuellement, des audits sont commandités par le Programme pour vérifier la bonne utilisation des fonds tout comme la qualité des investissements afin d'identifier les avancées acquises et, si nécessaires, les améliorations à apporter en matière de maîtrise d'ouvrage.

### **6.2.2 Incrire les actions dans le respect des règles et des procédures financières nationales**

Les lois de la décentralisation précisent les modalités de gestion des ressources budgétaires des collectivités. Celles-ci sont conformes aux règles de gestion des fonds publics, les recettes des CTD, dans le respect du principe d'unicité de caisse, constituant des moyens faisant partie du budget général de l'Etat. Tout comme il paraît essentiel d'amener les collectivités à assurer la maîtrise d'ouvrage de leurs réalisations dans le respect des normes nationales, le respect des règles et procédures de gestion de leurs ressources financières constitue le prolongement naturel de toutes actions entreprises à leur bénéfice.

A ce titre, les programmes de développement ont tout intérêt à inscrire leurs actions dans les règles nationales, manière d'assurer un apprentissage réel des bonnes pratiques par les collectivités, de garantir une reddition des comptes accessible à chaque citoyen selon les conditions prévues par la loi et en complément, de se conformer aux contrôles de l'utilisation des fonds à travers les structures nationales. Selon les interventions de l'aide belge, l'application des règles et procédures nationales varie, étant le plus souvent effective dans les programmes plurisectoriels d'appui à la décentralisation, largement moins dans les interventions sectorielles.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour justifier ces situations différencierées mais comme pour de nombreux prescripteurs, le souci de sécuriser les ressources financières et l'inadaptation des structures ministérielles aux enjeux sous-tendus par les réformes décentralisatrices sont mises en avant pour justifier la mise en œuvre de règles spécifiques aux actions cofinancées.

Ce qui en soi n'est pas dénué de fondements, les institutions nationales n'étant pas toujours préparées, ni en terme de moyens techniques, encore moins en matière de ressources humaines, pour étendre leurs activités en regard de l'installation effective des conseils et des exécutifs des collectivités.

Certains bailleurs de fonds possèdent toutefois une approche plus porteuse de réussites, ne s'arrêtant pas à la seule sécurisation de leurs ressources budgétaires mais participant à pourvoir les départements ministériels en méthodes et outils adaptés, la coopération hollandaise au Bénin en fait intégralement partie (*cf. encadré*).

En effet et jusqu'il y a peu de temps, la coopération néerlandaise finançait annuellement ses actions à travers des structures de droit privé sans aucune traçabilité au niveau du budget national. Consciente des limites de ce processus tout comme des carences dans la gestion des fonds publics mais désirant que son aide soit intégrée dans le budget national, la coopération hollandaise a entrepris d'appuyer les services du Ministères des Finances dans la modernisation de leurs instruments de gestion.

A ce titre les Pays-Bas ont participé au financement de l'extension du système intégré de gestion des finances publiques béninois au-delà de l'échelle centrale de manière à assurer une gestion effective de leurs fonds par le Bénin, progresser vers une déconcentration réelle des services de l'Etat, condition nécessaire pour assurer un accompagnement des collectivités et corrélativement, assurer à terme le raccordement des finances des collectivités au système national. En parallèle et de manière à vérifier la performance du système, le programme hydraulique des Pays-Bas sert de test pour apprécier sa validité.

#### **Renforcement de l'Etat et appui à la décentralisation, une action prometteuse financée par les Pays-Bas au Bénin**

La coopération hollandaise, consciente de la préparation perfectible du processus de décentralisation, de l'absence d'outils et du manque d'adaptation des modalités de travail des différents départements ministériels, a choisi d'accompagner certains de ces ministères dans l'adaptation de leurs procédures en vue de répondre aux enjeux suscités par la création des communes.

Les Ministères de l'Intérieur et des Finances concentrent ainsi l'attention de la coopération néerlandaise. A ce titre, les Pays-Bas finance un processus visant à raccorder les collectivités au circuit du Trésor et permettant de ce fait, d'intégrer non seulement les ressources des CTD dans le budget de l'Etat mais aussi d'assurer une réelle reddition de leurs comptes.

Cette initiative prolonge les efforts du Bénin qui avait déjà entrepris de renforcer le système intégré des finances publiques. Toutefois, ce système s'arrêtait au niveau central, ne portant que sur les ministères nationaux.

En vue d'assurer une réelle traçabilité des ressources financières, aussi bien des collectivités que des services déconcentrés (*ceux-ci ne pouvant jusqu'à ce jour gérer des budgets propres faute de système comptable adapté et d'une réelle politique de déconcentration*), les Pays-Bas financent l'extension du système jusqu'à l'échelle des départements dans un premier temps pour ensuite le prolonger à l'échelle des 77 communes.

En complément et en vue d'assurer une tutelle efficace, la coopération hollandaise appuie le Ministère de l'intérieur moyennant le financement d'un programme d'appui au renforcement des capacités de ses agents et l'élaboration d'un plan stratégique, y compris en terme de mise en œuvre de la procédure du budget programme (*processus de budgétisation basée non plus sur les seuls moyens mais également sur les résultats*).

### **6.2.3 Revisiter les règles de la cogestion et intégrer les actions dans les outils nationaux**

Le respect des procédures nationales implique aussi que les collectivités gèrent les ressources financières affectées à l'investissement et provenant de l'aide extérieure. Dans le cadre des programmes financés par l'aide belge, cela suppose d'assouplir les règles de la cogestion au niveau de la zone d'intervention, les présidents des exécutifs n'ayant pas à cogérer leurs ressources avec les Unités de Gestion des Projets, ni à cosigner les documents d'ordonnancement avec les personnels de ces structures au risque de donner à ces dernières des pouvoirs dépassant leurs missions, la cogestion s'apparentant à un contrôle a priori contraire à l'esprit de la décentralisation.

Par ailleurs, s'inscrire en appui aux collectivités suppose plus encore que dans les projets appuyant les autres catégories d'acteurs, de distinguer les appuis techniques et financiers, les premiers ne pouvant être optimaux si les structures de gestion des programmes détiennent la possibilité d'influer sur l'attribution des ressources financières. Il en découle la nécessité de distinguer les modalités de gestion des fonds d'investissements des ressources utilisées pour le financement des autres catégories de dépenses des programmes de développement, celles-ci devant tout naturellement relever des UGP.

A l'échelle nationale, la cogestion suppose que la coopération belge et le ministère de tutelle partage une vision commune de l'intervention, avec le risque toutefois que la CTB puisse apporter un jugement d'opportunité qui relève du partenaire national, maître d'ouvrage de l'intervention. Tout comme au niveau d'un programme, cette cogestion devrait se limiter au seul jugement de conformité par rapport aux contenus de l'action tels qu'ils relèvent des conventions cosignées entre les deux pays. Ceci étant rappelé, il s'agit d'envisager les modalités pour que les collectivités assurent l'entièreté de leurs attributions sans que les principes de la cogestion n'interfèrent avec leur autonomie, ni que le ministère de tutelle, à travers l'Unité de Gestion du Projet ou le dispositif national conduisant le programme ne puisse mettre à mal le processus décentralisateur.

En fonction des pays et l'existence en leur sein de dispositifs nationaux d'appui financier aux collectivités tout comme selon le caractère global ou sectoriel des interventions, il s'agit donc d'envisager les modalités à mettre en œuvre pour appuyer les collectivités sans partager la gestion ni influer sur l'autonomie de décision de ces entités territoriales. Certains programmes sont organisés dans ce sens, d'autres mériteraient de l'être.

Plusieurs cas de figure existent, certains étant par ailleurs déjà mis en œuvre par des programmes de la CTB :

- **Les pays disposent d'instruments nationaux de financement**, les programmes d'appui peuvent abonder ces outils en orientant les financements en direction des collectivités et/ou des objets de financement relevant de ces interventions, ceci peut se faire dans le cadre d'une aide budgétaire avec inscription au budget national ou d'un "basket fund" abondé par différents Partenaires Techniques et Financiers.

Ces procédés présentent divers avantages au nombre desquels le renforcement du dialogue politique entre le pays partenaires et les bailleurs de fonds mais aussi la responsabilisation de ces Etats et le renforcement de leurs administrations ne sont pas des moindres.

Les structures "projets" administrent en cogestion les ressources affectées à leur fonctionnement, y compris le suivi ou les formations définies par le projet alors que les investissements sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage des collectivités selon les normes définies pour l'ensemble des CTD de ces pays, qu'elles soient ou non appuyées par ces interventions. Le PADK malien relève de cette catégorie, l'abondement des budgets des collectivités se faisant sous forme d'aide budgétaire aux CTD avec inscription de ces fonds dans le budget des communes.

Ce procédé s'intègre parfaitement dans l'esprit de la décentralisation mais nécessite une certaine souplesse de la CTB, notamment en terme de mobilisation de la trésorerie de l'intervention, la programmation des besoins monétaires supposant de respecter les échéanciers des collectivités et le rythme de mobilisation de leurs ressources propres, élément ne dépendant pas uniquement de ces entités décentralisées mais également des services du Ministère en charge des Finances et bien sûr, du paiement effectif des taxes et impôts par les contribuables.

- **Des instruments nationaux existent et portent sur des secteurs d'intervention précis**. L'aide belge a tout intérêt à insérer ses interventions dans le cadre des instruments abondés par l'Etat et les autres bailleurs de fonds afin d'éviter la multiplicité des procédures distinctes, élément pouvant influer sur leur consommation effective.

Toutefois, cela mérite de porter une attention sur ces procédures et leur adéquation avec les règles d'utilisation des fonds des collectivités, trop de ces instruments octroyant aux services de l'Etat des prérogatives contraires à l'autonomie conférée aux collectivités territoriales ou manquant de souplesse lors de l'allocation effective des fonds. Ces aides budgétaires sectorialisées et/ou l'abondement de ces "basket fund" peuvent être l'occasion d'influer sur ces modalités afin qu'elles soient plus proches des règles de gestion des finances publiques applicables aux collectivités et améliorer la synergie des interventions respectives des services déconcentrés de l'Etat et les collectivités (*cf. encadré page suivante*).

- En l'**absence de dispositifs nationaux**, il s'agit, toujours avec l'intention de respecter les règles et les procédures nationales, d'abonder le budget des collectivités sans que les UGP ne puissent porter un jugement d'opportunité ou poser des conditionnalités contraires à l'autonomie des CTD consacrée par les textes législatifs et réglementaires. Dans la mesure du possible, les fonds affectés à ces interventions sont inscrits dans les Programmes d'Investissement Publics.

Ici encore les règles de la cogestion mérite d'être assouplie, les UGP ne devant pas posséder des pouvoirs susceptibles d'interférer avec les prérogatives des collectivités, alors que leurs missions relèvent de l'appui-conseil et seront mises à mal si ces structures sont assimilées à des instruments de subventionnement.

Certains bailleurs de fonds mettent en œuvre leurs actions dans ce sens, les structures "projets" ne disposant pas de la possibilité d'influer sur la gestion financière des ressources affectées à l'investissement.

Au Niger, le Programme Coopération Décentralisée, appui à la décentralisation et du développement local dans les Départements d'Arlit et Tchirozérine relève de cette catégorie.

Cette action a pour objet de faire fonctionner les communes nouvellement installées et cela dans le respect non seulement de leurs prérogatives mais aussi des procédures nationales.

Cela implique pour ce projet de se situer en accompagnement des acteurs en non en substitution et donc de respecter la maîtrise d'ouvrage des communes dans son acceptation la plus large.

Le programme a ainsi vocation à accompagner les différents acteurs, collectivités territoriales et services de l'Etat, dans l'exercice de leurs fonctions. Il doit permettre que l'institution communale devienne le moteur du développement sur son territoire. Pour ce faire, l'articulation entre le développement communal et le développement local est prévu afin que la commune apporte des services de base à la population et contribue à l'amélioration de l'environnement de la production.

Un instrument financier a ainsi été monté afin de permettre aux communes de contribuer au financement des investissements renforçant les services publics, de financer les concours des services déconcentrés et le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs mais aussi des initiatives portées par les promoteurs du développement local.

#### **Programme Coopération Décentralisée Nord Niger (U. Européenne)**

Cette action a vocation à accompagner les communes dans l'exercice de leurs compétences, il s'inscrit à l'échelle des CTD de deux départements avec dans ses activités, une volonté affirmée de faciliter l'instauration de relations partenariales entre services déconcentrés, communes et populations. Un fonds de développement intégrant différents guichets (communal, local, renforcement des capacités) a été proposé, fonds dont les ressources sont octroyées aux collectivités par un comité de pilotage au sein duquel chaque CTD est représentée, ces collectivités étant majoritaires au sein de cette structure.

L'action présente les caractéristiques suivantes :

- Le projet est exécuté sous maîtrise d'ouvrage de l'Ordonnateur national.
- Un comité de pilotage est mis en place regroupant l'Ordonnateur National, le maître d'œuvre, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, la délégation de la CE, les maires des CTD concernées, les préfets des deux départements ainsi que l'opérateur.
- Le comité de pilotage se réunit pour répartir les fonds entre les communes et approuver les rapports d'activités de l'opérateur.
- Les collectivités acquièrent des droits de tirage triennaux afin de leur faciliter la programmation de leurs activités.
- L'opérateur est un bureau d'études sélectionné sur appel d'offres.
- Les activités du programme, hors assistance technique, sont exécutées suivant des devis-programmes préparés par l'opérateur et soumis pour approbation au Comité de Pilotage.
- Les communes sont les maîtres d'ouvrage des actions subventionnées.
- Le versement des subventions, après décision du Comité de Pilotage, se fait directement sur les comptes communaux destinés à recevoir ces contributions.
- Ces comptes sont mouvementés par les comptables du Trésor assignataire des fonds communaux après ordonnancement des maires.
- Les fonds affectés aux communes sont gérés par celles-ci suivant les règles nationales de la comptabilité publique applicables aux Collectivités Territoriales.
- Les communes inscrivent ces fonds dans leurs budgets et procèdent aux écritures comptables afférentes.

**Les approches sectorielles<sup>16</sup> sont-elles le chaînon manquant d'une articulation cohérente entre les réformes sectorielles et la décentralisation ? (ECDPM, septembre 2003)**

**Conclusions.** "Au Burkina Faso comme au Bénin, la décentralisation vise à renforcer les strates déconcentrées des pouvoirs publics et à transférer des pouvoirs limités aux collectivités locales; l'introduction des approches sectorielles n'a comparativement pas beaucoup avancé jusqu'ici. Nous en arrivons donc aux conclusions suivantes :

- On note pour l'instant peu d'interactions entre les ministères sectoriels et les structures publiques décentralisées du point de vue de la gestion des programmes sectoriels. (...) La responsabilité des programmes sectoriels incombe toujours au ministère sectoriel, au travers de son administration décentralisée, tandis que les pouvoirs publics décentralisés s'occupent des questions de développement locales.
  - Le soutien extérieur à la décentralisation reste fragmenté, dénué d'orientations politiques ou stratégiques. Les bailleurs continuent d'apporter un appui de projets aux divers acteurs institutionnels, qu'ils soient déconcentrés ou décentralisés. Les bailleurs ont pour habitude d'acheminer (...) leur aide aux prestations de services locales via les acteurs non gouvernementaux (les projets) plutôt qu'à travers les structures publiques locales. (...)
  - Les bailleurs ont également tendance à sous-estimer le rôle de la déconcentration administrative dans l'amélioration des synergies intersectorielles et dans la mise en oeuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Se greffe ici la question de la déconcentration intersectorielle, qui est quasiment inexistante. Il faudrait aussi des systèmes de planification et de budgétisation qui intègrent le niveau régional et qui prêtent une attention spécifique à l'équilibre intersectoriel à ce niveau. (...)
  - On n'a pas encore suffisamment pris conscience du rôle que les approches sectorielles peuvent jouer du point de vue de l'amélioration des prestations de services en améliorant la gestion des programmes sectoriels et en soutenant plus généralement le processus de décentralisation. Les approches sectorielles peuvent servir de cadre à un renforcement des capacités de gestion sectorielle des instances publiques centrales et déconcentrées. Elles peuvent aussi permettre l'établissement de liens entre les structures publiques locales décentralisées et le niveau déconcentré. Cette combinaison de facteurs devrait concourir à un renforcement de la gouvernance locale, notamment en termes de processus décisionnel, de transparence et de redevabilité.
  - On peut également imputer ce manque de prise de conscience au fait que les gouvernements bénéficiaires se refusent à formuler des plans précis pour orienter la décentralisation et réformer les programmes sectoriels. Avec un peu plus d'orientations et de volonté politique de la part des autorités nationales, ces plans pourraient délimiter le cadre dans lequel devraient s'inscrire les approches sectorielles. (...)
  - Le bien-fondé des approches sectorielles doit toutefois encore se vérifier dans le contexte francophone. Les opinions des bailleurs sont plus que partagées sur le bien-fondé des approches sectorielles. Certains cherchent à reproduire les expériences menées en Afrique anglophone, d'autres hésitent prudemment à aller au-delà d'un accord sur un cadre politique commun. (...) Quelques bailleurs comme les Néerlandais et les Canadiens, voudraient une intégration plus poussée, avec notamment des approches et des procédures communes, un fonds de participation commun, un contrôle sectoriel plus serré gouvernement / bailleur, etc.
- Recommendations.** Dans des situations comme celles du Bénin et du Burkina Faso, où la décentralisation n'accorde aucun rôle significatif aux collectivités locales dans la gestion des programmes sectoriels, et où les approches sectorielles n'ont fait leur apparition qu'il y a peu de temps, les approches sectorielles n'ont pas eu de rôle évident à jouer comme intermédiaires entre les processus de réforme sectorielle et la décentralisation. Or la preuve existe qu'elles sont à même d'impulser de la cohérence entre les stratégies de réforme sectorielle, les mesures de déconcentration et une décentralisation démocratique limitée ; un rôle qui peut avoir une importance stratégique en garantissant un apport plus efficace des services essentiels et en favorisant une participation locale au processus de développement. Pour que les approches sectorielles puissent jouer ce rôle, les partenaires de développement devraient :
- Se demander jusqu'à quel point les concepts de réforme sectorielle, tels qu'ils ont été éprouvés dans les milieux anglophones, pourraient s'appliquer à des régions ayant une perception et une tradition totalement différentes de la gestion et de l'administration publique.
  - Inciter les gouvernements à devenir les chefs de file du processus de réforme et à donner des orientations politiques pour la mise en oeuvre de la loi de décentralisation et l'adoption des approches sectorielles.
  - Etre conscients que le financement direct du développement local, tout important qu'il soit, ne doit pas faire oublier aux gouvernements et aux bailleurs que ce financement doit s'accompagner d'un appui complémentaire à la déconcentration sectorielle afin de tisser de meilleurs liens institutionnels et financiers entre les 2 processus.
  - Se demander comment la loi de décentralisation, qu'il s'agisse de déconcentration ou dans une moindre mesure de décentralisation démocratique, peut servir à améliorer les performances sectorielles et à atteindre les objectifs des DSRP, notamment par une amélioration des synergies horizontales intersectorielles et des synergies verticales entre les différentes strates de pouvoir.
  - Voir dans quelle mesure les approches sectorielles pourraient rattacher ces processus à un plus vaste ensemble de réformes administratives et des finances publiques et fédérer les interventions extérieures autour d'une stratégie publique commune et clairement énoncée". (...)

<sup>16</sup> Les approches sectorielles (SWAps en anglais) sont apparues dans les années 90 comme un moyen parmi d'autres de rationaliser l'aide au développement grâce à une amélioration de la coordination entre bailleurs, à une réduction de la fragmentation des efforts et au passage à des cadres politiques et à des mécanismes de mise en œuvre plus larges, définis par les gouvernements. Il s'agissait à travers elles d'appliquer les principes de dialogue, de partenariat équitable et de mise en œuvre d'approches de la coopération au développement définies par le pays lui-même.

## **6.3 MOBILISER LES SAVOIR-FAIRE CORRESPONDANT AUX ENJEUX ET CREER UNE EXPERTISE NATIONALE**

### **6.3.1 Recruter des praticiens de la décentralisation**

L'appui aux collectivités suppose la disponibilité de savoir-faire particuliers. Suite aux caractéristiques des instances communales mais aussi aux missions qui sont les leurs et notamment la fourniture de services publics dans des domaines fort variés, la coopération au développement est confrontée à de nouveaux défis.

Pour assurer la conduite des actions et un appui-conseil de qualité, il s'agit de mobiliser des agents aux profils académiques et à l'expérience professionnelle rares parmi les assistants techniques recrutés pour conduire les programmes de développement ou assister les ministères dans la gestion de ces interventions. Par ailleurs, un travail avec des élus, les agents de l'administration territoriale, des services des impôts ou du trésor suppose non seulement un positionnement spécifique mais aussi une pédagogie adaptée.

Ces aspects impliquent de réfléchir aux voies et aux moyens pour répondre à ces enjeux alors que dans les pays partenaires et compte tenu du caractère novateur de la décentralisation, les agents susceptibles d'être recrutés dans le secteur privé ou au sein des institutions nationales ne peuvent détenir toute l'étendue des aptitudes nécessaires. Cette problématique se pose donc autant au niveau des agents nationaux que pour le personnel expatrié, celui-ci possédant généralement un savoir-faire lié à la coopération au développement, des capacités de gestion correspondantes mais peu la technicité liée aux métiers communaux, aux finances publiques ou encore à l'organisation des services municipaux pour ne citer que ces thématiques.

Quelques bailleurs de fonds et opérateurs privés travaillant pour ceux-ci ont résolu cet aspect en recourant aux personnels des collectivités territoriales et aux agents des services assurant la tutelle des entités décentralisées européennes afin de fournir l'assistance technique aux équipes des programmes d'appui à la décentralisation. Dans d'autres situations, les interventions financées par l'aide extérieur mobilisent ponctuellement des ressources humaines provenant de ces structures en fonction des technicités à produire au fur et à mesure de l'avancement des activités.

Ce qui pose aussi quelques problèmes, les professionnels européens des collectivités possédant le savoir-faire mais plus rarement le savoir-être nécessaire pour intervenir dans des pays aux réalités socioculturelles distinctes de celles de leurs pays d'origine. Un potentiel de progrès pourrait résulter de la rencontre entre ces deux univers, les professionnels de la coopération au développement et ceux exerçant leurs activités professionnelles au sein des collectivités européennes et des institutions chargées de les appuyer.

Dans le cadre des actions "décentralisation" de la coopération belge, le recrutement d'une assistance technique long et/ou court terme provenant des collectivités nationales pourrait participer à renforcer l'efficacité des interventions.

### **6.3.2 Instaurer des partenariats avec les collectivités belges et leurs Unions**

La coopération décentralisée, dans son entendement de coopération de collectivité à collectivité, constitue une autre option susceptible de concourir aux objectifs fixés aux programmes d'appui aux entités territoriales. Aujourd'hui, de plus en plus de collectivités européennes nouent des partenariats avec des collectivités des pays du Sud.

Les communes belges ne dérogent pas à cette règle. Il existe ainsi un engouement de plus en plus important pour l'aide au développement suite à la conscientisation des populations européennes sur la problématique des disparités entre le Nord et le Sud, la volonté des communes belges de nouer des relations partenariales avec les pays d'origine de leurs administrés voire l'intérêt personnel de certains élus pour ce type de coopération.

Si nombre des opérations de coopération décentralisée restent ancrées dans l'aide humanitaire voire dans des actions proches de celles menées par les ONG, force est de constater que certaines communes européennes interviennent de plus en plus dans les domaines qui sont les leurs. C'est le cas en Belgique tout comme dans les pays voisins.

A titre illustratif, la situation de la coopération décentralisée française est résumée dans l'encadré de la page suivante.

### **Les collectivités dans l'aide au développement, la situation en France**

En France, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée recense près de 2.000 relations partenariales entre collectivités françaises et entités décentralisées hors Union Européenne. Par rapport aux pays du Sud, plus de 640 partenariats existent avec une concentration importante de ces actions en Afrique subsaharienne, notamment au Sénégal, au Burkina Faso, au Mali, dans une moindre mesure au Maroc, en Tunisie et à Madagascar.

Selon le rapport du Délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales (2004) et si l'on constate encore la très "grande diversité des actions conduites dans des domaines aussi divers que le culturel, le social, l'enseignement, l'économie, le tourisme, l'agriculture, il semble se dessiner une orientation plus marquée en faveur de l'appui institutionnel, l'appui à la décentralisation, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, la formation des élus et des cadres administratifs" dans l'appui opéré par les CTB françaises à leurs homologues du Sud.

Tendance pleine d'intérêt, "la spécificité et l'intérêt de l'apport des collectivités locales dans ce domaine étant évident et très complémentaire de ce qu'apporte la coopération de l'Etat". C'est ainsi que pour 425 partenariats analysés, 21% d'entre eux portent sur la gouvernance locale et l'appui institutionnel alors que les interventions dans le secteur économique au sens large, intégrant l'agriculture et le tourisme, représentent 45% des actions, marquant l'intérêt des acteurs impliqués par le développement des ressources financières des collectivités des pays du Sud.

Toujours selon ce rapport, on assisterait au cours des dernières années à l'arrivée sur le champ de la coopération décentralisée de collectivités territoriales d'envergure, Régions et Départements qui rejoignent les grandes villes et prennent en terme financier une part prépondérante par rapport à la multitude des petits jumelages ou coopérations.

Dans l'ensemble, les interventions des collectivités françaises se caractériseraient de plus en plus fréquemment par des transferts de technicité conduisant à un plus grand professionnalisme de la coopération décentralisée.

En Belgique, le volume de l'aide au développement passant par les collectivités s'intensifie grâce aux instruments de financement créés par l'Etat fédéral, les Régions ou encore la Commission Européenne. Les différentes Unions des Villes et Communes belges disposent également en leur sein de personnels amenés à appuyer les CTD dans leurs partenariats. Tout comme en France, les actions de ces collectivités présentent une grande diversité, ces CTD ne valorisant pas toujours leur expertise, "se perdant" dans des interventions d'intérêt variable.

Les synergies potentielles entre ces structures et la CTB méritent cependant d'être envisagées, non seulement pour apporter des appuis ponctuels mais aussi pour nouer des partenariats s'inscrivant dans la durée avec les collectivités des zones d'intervention des programmes conduits par la CTB.

A ce titre et au-delà des contributions à long terme, il s'agit aussi d'imaginer les formes de mobilisation de l'expertise existant en Belgique au sein des communes et de leurs Unions, expertise pouvant résulter de la motivation d'élus et de personnels sensibilisés sur les problématiques de développement et souhaitant apporter une pierre à l'édification de la décentralisation dans les pays partenaires.

Il serait ainsi souhaitable de faciliter l'instauration de relations entre les collectivités belges et du Sud tout comme de mobiliser, moyennant une large information des élus et personnels des collectivités belges, l'expertise requise dans le cadre des programmes de la coopération bilatérale.

D'autres collectivités belges ne peuvent à ce jour, faute de moyens et/ou de volonté durable, entreprendre un partenariat à long terme avec leurs homologues du Sud.

Toutefois, il est concevable qu'elles puissent s'engager dans des actions ponctuelles ne nécessitant que la mise à disposition de leurs agents pour autant qu'elles soient informées de la demande.

### **Programme de Gouvernance Locale, une action de la Fédération Canadienne des Municipalités**

Le Programme de gouvernance locale en Afrique (6 millions de dollars) est exécuté par la Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) qui travaille en collaboration avec le PDM au Zimbabwe et au Bénin, ainsi qu'avec diverses municipalités et organisations régionales africaines. La phase actuelle du programme se concentre sur le Ghana, le Mali, le Mozambique et la Tanzanie.

Le programme met l'accent sur le renforcement de la gouvernance locale au moyen de la décentralisation des services publics. Pour y arriver, le programme propose de la formation dans des domaines clés comme la réforme juridique et judiciaire, l'égalité entre les sexes, l'environnement durable, le VIH tout en veillant à la participation de toutes les composantes des CTD, notamment les pauvres et les femmes, à l'administration locale.

Un atelier tenu à Maputo au Mozambique a conduit à la création d'une association nationale d'administrations locales pour servir de centre de liaison sur les initiatives en matière de gouvernance locale.

En complément, le programme organise des voyages d'études pour les représentants des administrations municipales africaines au Canada. Ceux-ci visitent des villes canadiennes pour échanger des expériences sur des prestations de services telles que l'eau, l'assainissement ou la santé mais aussi examiner comment mobiliser les ressources et accroître la participation du public.

### **Méthodologie d'accompagnement des CTD développée par la Fédération Canadienne des Municipalités**

La Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) est au Canada un chef de file dans la promotion à l'échelle locale des pratiques de saine gestion. Dans les pays du Sud, elle travaille en partenariat avec les administrations municipales pour améliorer la gestion communale, la participation des citoyens au processus décisionnel, les services de base et la croissance économique. A ce titre, elle met sur pied des activités qui visent à renforcer la capacité des gouvernements nationaux et des collectivités aux chapitres de l'exercice du pouvoir, de la gestion, de la prestation de services et de la gouvernance locale (*missions d'assistance technique, voyages d'étude au Canada, élaboration de produits de connaissance -publications, sites Web, bulletins, études de cas-, ateliers de formation et conférences*).

Depuis 1987, grâce à ses programmes internationaux et à l'appui financier de l'ACDI, la FCM a mobilisé plus de 200 municipalités et 1.500 experts municipaux dans des projets de développement. Elle a mis en œuvre des programmes de renforcement des capacités afin d'améliorer les systèmes de gouvernance et de gestion municipales dans une vingtaine de pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Par ses interventions, la FCM cherche à accroître les occasions de partager les compétences et l'expérience des municipalités canadiennes.

Dans les CTD du Sud, elle intervient moyennant une méthodologie basée sur le renforcement des capacités municipales et institutionnelles. Ses interventions débutent par une analyse du contexte afin d'évaluer les points forts et les points faibles des structures partenaires et définir les secteurs d'intervention prioritaire en vue d'améliorer leur leadership stratégique, les services offerts aux administrés, leurs capacités à collaborer avec les organismes communautaires, les entreprises privées et trouver de nouvelles manières pour offrir les services attendus par les populations. Quatre étapes caractérisent la méthodologie : (i) diagnostic et consensus, (ii) renforcement des connaissances et des compétences, (iii) conception de systèmes et (iv) institutionnalisation.

**Etape 1.** Dans cette étape de renforcement des capacités institutionnelles, les partenaires du projet cernent le problème à résoudre et conviennent d'un plan d'action moyennant une analyse des besoins, un diagnostic de la capacité de la municipalité à le régler et enfin la définition de la finalité du projet. A ce stade, l'objectif est de s'entendre sur le problème à résoudre et les solutions à mettre en œuvre.

**Etape 2.** Les partenaires acquièrent les connaissances et les compétences requises pour leur permettre d'atteindre la finalité du projet. En fonction du diagnostic et de l'évaluation des besoins, les projets comporteront des programmes de formation, des échanges techniques et d'autres activités visant à sensibiliser les agents municipaux et les aider à comprendre les solutions possibles aux problèmes identifiés.

**Etape 3.** Cette étape se concentre sur l'élaboration de systèmes, d'outils et de procédures dont le personnel municipal aura besoin pour maximiser les connaissances et les compétences acquises.

**Etape 4.** Modifier la façon de faire les choses est une étape importante dans le renforcement des capacités. Même si les étapes 1 à 3 peuvent exiger nombre d'efforts, elles sont relativement directes : identifier un problème, élaborer un plan, acquérir des compétences et concevoir des systèmes. Mais l'application des nouvelles connaissances, des systèmes et des approches pour obtenir un changement soutenu dans une municipalité constitue un défi majeur. À l'étape 4, les CTD sont engagées à changer leur façon de fonctionner en mettant à l'essai et en appliquant les connaissances, les procédures, les outils et les systèmes qu'elles ont acquis pendant les étapes 1 à 3. Cela peut exiger une formation approfondie pour s'assurer que les participants appliquent de manière efficace ce qu'ils ont appris pendant les premières étapes. Puisque le changement organisationnel n'est jamais statique, il faudra aussi évaluer la mise en œuvre de la nouvelle solution afin qu'elle puisse être raffinée pour s'adapter aux circonstances changeantes. Le signe qu'un changement durable a été atteint repose dans la mise en œuvre efficace de plans, de procédures et de systèmes qui seront durables et continueront d'évoluer à l'issue du projet.

#### **Etape 1, diagnostic et consensus**

Une municipalité peut déterminer qu'elle a besoin d'améliorer son système de gestion des déchets. Elle évaluera le système de collecte existant et déterminera où des améliorations peuvent être apportées. Elle peut décider qu'il faut améliorer la gestion du site d'élimination des déchets, élaborer un plan financier pour les immobilisations, établir des mesures pour assurer la conformité à la nouvelle loi du pays en matière de gestion écologique des déchets, et mettre en œuvre un programme de recyclage au sein de la CTD. Le résultat au terme de cette étape sera une entente entre la municipalité et la FCM au sujet d'un plan d'action en vue de renforcer les connaissances et de concevoir des systèmes pour orchestrer des améliorations dans les secteurs identifiés.

#### **Etape 2, renforcement des connaissances et des compétences**

Des cours de formation pourraient être offerts au personnel municipal au sujet des processus d'exploitation et de gestion des sites d'élimination des déchets, des questions de santé et de sécurité liées à l'exploitation de ces sites. Un programme d'échange technique pourrait aussi être organisé pour étudier un programme modèle de recyclage et un système de collecte des déchets dans la municipalité partenaire canadienne. Le résultat à la fin de cette étape serait des employés municipaux qualifiés et très motivés appliquant les nouvelles connaissances et compétences acquises.

#### **Etape 3, conception de systèmes**

La municipalité pourrait rédiger un manuel de conception et d'exploitation des sites d'élimination des déchets qui guidera l'exploitation quotidienne des sites. Elle pourrait également organiser une campagne d'information et de sensibilisation publique afin d'assurer un service de recyclage efficace. À la fin de cette étape, le résultat devrait être de nouveaux processus d'exploitation (*élaborés et mis en place*) pour l'exploitation bien gérée et écologique d'un site d'élimination des déchets, et de nouveaux programmes de sensibilisation publique (*établis et mis en place*) qui encouragent les citoyens à participer aux programmes de recyclage.

Pour exemple, toutes les CTD des pays partenaires ont à assurer des prestations en matière d'état-civil. Faute de méthodes et d'outils adéquats, cette mission de service public reste le plus souvent artisanale alors que des procédures adaptées et des progiciels informatiques existent, ne demandent qu'à être ajustés aux spécificités des Etats partenaires. Les programmes de l'aide belge sont tous confrontés à ce type de problématique sans disposer en leur sein de la technicité correspondante. A l'opposé, toutes les collectivités belges disposent d'agents possédant les savoir-faire dans ce domaine tout comme dans d'autres qui répondent à des besoins réels des collectivités du Sud : organisation de l'accueil des administrés, de l'archivage, modes de collecte et de traitement des ordures ménagères, assainissement,... La mobilisation de l'expertise belge pourrait être envisagée pour répondre aux besoins identifiés par les programmes de l'aide bilatérale.

A cette fin, la CTB aurait à procéder, au fur et à mesure que des besoins seraient exprimés dans les programmes, à une recherche des compétences mobilisables au sein des adhérents des Unions belges. En prolongement, des collectivités pourraient accueillir ponctuellement des élus et personnels municipaux du Sud en vue de leur faire partager leurs expériences en matière de fourniture de services et d'intercommunalité. Des collaborations avec les structures belges possédant déjà une expérience ou pouvant la construire, Unions des Villes et Communes ou encore Institut des Affaires Publiques, seraient porteuses d'un potentiel de réussite.

### **6.3.3 Concourir à la constitution d'une expertise nationale**

Les programmes d'appui à la décentralisation de la coopération belge tout comme ceux des autres bailleurs de fonds comprennent des volets portant sur le transfert de capacités. Ces composantes s'avèrent particulièrement utiles, la majorité des processus de décentralisation étant récents et ni les élus, ni les personnels des collectivités, ne disposent encore de tous les savoir-faire pour assurer de manière optimale leurs missions.

Le secteur privé des pays partenaires ne comble pas à ce jour l'étendue des besoins nés avec les programmes d'appui à la décentralisation. Le recours à ces prestataires privés ne répond donc pas aux besoins, ni en terme d'apports techniques, encore moins en terme de transfert de capacités, les technicités liées à la décentralisation étant des thématiques nécessitant non seulement l'administration ponctuelle de modules de formation théorique mais aussi un accompagnement in situ qui dépasse la simple interprétation des textes législatifs et réglementaires ou encore la maîtrise de la nomenclature budgétaire impartie aux institutions publiques.

En d'autres termes, une expertise nouvelle doit progressivement être mise en place, expertise qu'il s'agit de construire le plus souvent à partir du néant.

Certains pays ont organisé avec l'appui des bailleurs de fonds, des programmes nationaux de formation au bénéfice des élus et de leurs personnels.

#### **Programme PADDEN (MAE, France)**

Au Niger, l'aide française finance une action triennale dénommée "Programme d'Accompagnement du Démarrage de la Décentralisation au Niger" (PADDEN) portant sur le renforcement des capacités et la formation des acteurs impliqués, aussi bien à l'échelle des communes que des services déconcentrés et des administrations centrales.

Trois composantes principales caractérisent cette action visant à appuyer le renforcement des communes nigériennes pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle de partenaire au développement à l'échelon local. Ces composantes portent sur :

- 1) Le renforcement des capacités des communes par :
  - Des actions de formation sur le fonctionnement des collectivités locales et la maîtrise d'ouvrage communale au bénéfice des élus et de leurs personnels;
  - Des actions de sensibilisation sur le fonctionnement des communes pour les conseillers et les représentants de la société civile.
- 2) Le renforcement des administrations centrales et déconcentrées moyennant :
  - La constitution d'équipes itinérantes d'appui-conseil aux communes;
  - La réalisation d'actions de soutien et de renforcement des capacités des administrations déconcentrées;
  - La réalisation d'actions de formation sur les pratiques de la décentralisation pour les cadres de la tutelle;
  - La réalisation d'actions de sensibilisation pour les cadres des services centraux et déconcentrés des Ministères Techniques.
- 3) Des actions de soutien en terme de :
  - Réalisation d'études permettant de mieux cerner l'évolution de la décentralisation;
  - Réalisation d'actions de communication et de sensibilisation au bénéfice du grand public.

### **Transfert de capacités et appui technique, un effort à assurer dans le moyen terme**

L'appui technique, tout comme la formation des acteurs impliqués, doit s'inscrire dans la durée, le mandat des élus étant limité et pouvant induire le renouvellement de nombreux conseils municipaux à l'issue de chaque échéance électorale.

A ce titre, la formation et l'appui technique doivent se poursuivre jusqu'à ce qu'une masse critique de savoirs soit disponible au sein des collectivités, auprès des partis politiques, des organisations issues de la société civile et bien sûr des personnels municipaux. Une période de dix à quinze ans semble répondre à ce souci, plusieurs équipes municipales successives pouvant bénéficier de l'appui, quitte à en adapter la durée et le contenu en fonction des résultats ressortant du suivi de l'application de la réforme.

Dans un premier temps, le transfert de savoir-faire doit comporter des modules portant sur les connaissances de base à acquérir à l'échelle des collectivités -ce que l'on peut dénommer les thèmes "fondamentaux"- pour ensuite s'étendre par la formalisation de modules sur des domaines nouveaux suscités par les leçons de l'expérience et la pratique acquise par les acteurs engagés.

Au fur et à mesure que les services offerts à la population s'étendent, que l'exercice des compétences imparties aux collectivités s'étoffent pour couvrir tout le champ énoncé dans les textes votés par les parlements, des thématiques plus pointues seront alors identifiées et nécessiteront de recourir à des experts possédant de nouveaux savoir-faire.

Au démarrage, différents outils de base semblent devoir être mis à disposition des collectivités, formations portant donc sur ces fondamentaux :

- Le contenu des textes législatifs, le rôle des acteurs engagés, les relations entre ces acteurs (*rapport entre l'Etat et collectivités, collectivités et acteurs de la société civile, CTD et prestataires de services, les CTD entre-elles*);
- Le calibrage des services des collectivités au regard des activités à mener, l'organisation de ces services, la mise en oeuvre des organigrammes et le descriptif des tâches correspondantes aux postes retenus;
- L'élaboration des manuels de procédures en fonction des dispositions légales portant sur la gestion des fonds publics, les procédures d'engagement et de liquidation des dépenses;
- La tenue du secrétariat, l'archivage et l'état-civil;
- Les modalités de passation de marchés publics, la gestion des marchés et leur contrôle;
- La gestion des services publics locaux, les contrats de gestion déléguée des équipements marchands/sociaux ou encore le suivi des prestataires;
- La gestion des ressources humaines communales mais aussi les modalités de mobilisation et de gestion des personnels déconcentrés;
- Eventuellement la formalisation et la vulgarisation d'outils de planification en vue d'identifier les actions de la municipalité au regard des potentialités et des contraintes se présentant au sein du territoire, en fonction de la localisation des populations dans l'espace, des besoins exprimés par celles-ci et des ressources mobilisables par chaque catégorie d'acteur;
- L'aide à la mise en oeuvre de processus de concertation associant les lieux de peuplement appartenant aux entités décentralisées en vue de fédérer les initiatives aussi bien locales que communales, donner un contenu au vouloir vivre ensemble qui sous-tend la décentralisation;
- L'aide à la décision quant aux ressources financières, la détermination des assiettes de recouvrement correspondantes ainsi que les modalités de ce recouvrement;
- La formalisation de dossiers de financement à l'attention des dispositifs financiers mis en oeuvre par l'Etat mais aussi pour les prescripteurs de l'aide, y compris les éventuelles coopérations décentralisées intéressées par des partenariats avec les collectivités.

Ceci afin de doter les collectivités d'élus : (i) maîtrisant la législation et les rôles leur étant impartis, (ii) susceptibles de mobiliser une administration de gestion disposant des savoir-faire minimaux et (iii) possédant les aptitudes pour impulser à l'échelle locale une dynamique de développement associant les populations.

Au risque de donner un faux départ à la décentralisation, les outils adéquats, les personnels chargés non seulement de les dispenser mais aussi d'en prolonger l'utilisation, et les moyens matériels correspondant devraient être mis à la disposition des collectivités de manière uniforme sur le territoire national et le plus tôt après l'installation des organes des collectivités.

Ceci afin d'éviter les "flottements" qui pourraient suivre l'élection des exécutifs, d'uniformiser l'accompagnement des collectivités et surtout de répondre aux demandes des électeurs qui sont en attente, non plus de promesses, mais d'actes concrets répondant aux problématiques locales.

D'autres ont consenti des efforts pour former des formateurs issus du secteur privé dans le cadre de la préparation des réformes décentralisatrices. L'expérience a montré que cette expertise n'avait pas assuré les formations prévues, préférant déléguer à du personnel temporaire les prestations à effectuer. Rappelons que nombre de ces bureaux et ONG sont jeunes, ne disposent de personnels permanents si ce n'est leurs fondateurs, ceux-ci recrutant des agents pour des durées déterminées en fonction des prestations qui leurs sont confiées.

Ce transfert de capacités n'est donc pas aisé à organiser et le recours prévu aux ONG et bureaux d'études nationaux ne donnent pas les résultats escomptés, ceux-ci ne possédant pas toujours les pré-requis leur permettant de transmettre un savoir dans les domaines des métiers municipaux ou encore la maîtrise des législations et réglementations portant sur les collectivités.

D'autre part, les efforts en matière de transfert de savoir-faire, sous forme de formation et d'appui-conseil, se doivent d'être reconduits périodiquement, les élus par essence ayant vocation à changer à l'issue de chaque processus électoral. Dans une moindre mesure, une situation similaire existe au niveau des personnels des collectivités, qu'ils soient mutés ou démis lors du renouvellement des conseils municipaux ou démissionnent pour obtenir une nouvelle situation.

Il s'agit alors de réfléchir sur les modalités d'obtention d'une réelle expertise en matière de décentralisation, expertise pouvant répondre aux besoins de plus en plus pointus qui émergeront au fur et à mesure que les processus décentralisateurs seront confortés, qu'un réel transfert de compétences, et subséquemment de moyens, viendront conforter ces réformes.

Des programmes d'appui aux collectivités, aussi pertinents soient-ils ne peuvent répondre que ponctuellement à ce souci. Il s'agit alors d'envisager les modalités pour pérenniser une capacité de réponse aux besoins des collectivités, expertise pouvant prolonger l'action au terme de sa période d'exécution.

Plusieurs axes de solutions sont envisageables :

- Au démarrage des réformes décentralisatrices, mobiliser également des professionnels des CTD afin de profiter de leur expérience lors de la formalisation des outils et la formation des formateurs.
- Egalement lors de la formalisation des programmes de développement, intégrer des résultats et des activités portant sur l'adaptation des cursus académiques des écoles et universités des pays partenaires (*Ecole d'Administration, Facultés des Sciences Politiques et de Droit, ...*) aux exigences suscitées par la création des collectivités.
- Appuyer les pays partenaires lors de la création de centres de formation de type "Centre de Formation de l'Administration Municipale" (CEFAM) au Cameroun, institution chargée de la formation, du perfectionnement et du recyclage des personnels administratifs et techniques issus des communes, des syndicats de communes et des établissements communaux, mais aussi des personnels chargés de la tutelle des communes et des agents chargés de l'état civil.
- Appuyer les Associations de Municipalités dans l'identification et la formalisation d'une capacité de réponse aux besoins de savoir-faire de leurs adhérents.

#### **Le Centre de Formation de l'Administration Municipale (Cameroun)**

Créé depuis 1977, le CEFAM comprend deux cycles de formation à l'attention des agents municipaux : le premier porte sur le perfectionnement et le recyclage des personnels administratifs et techniques des collectivités décentralisées alors que le second est ouvert aux titulaires du BEPC âgés de 25 ans au plus et aux titulaires du CEPE âgés de 30 ans et réunissant cinq ans d'expérience professionnelle.

Les enseignements dispensés par le CEFAM abordent (i) les techniques de gestion administrative et financière : économie, finances communales, rédaction administrative, état civil, marchés publics, droit du travail, organisation communale, technique de management, secrétariat, (ii) les techniques d'aménagement de l'espace : aménagement urbain, régime domanial, environnement, développement communautaire et (iii) les connaissances d'appoint : droit public, communication sociale, langues, sociologie, histoire, géographie.

Ici encore l'expérience existante en Belgique pourrait être valorisée que ce soit par la mobilisation des Unions pour appuyer les Associations de Municipalités en terme de structuration mais aussi pour recenser les besoins en terme de transfert de savoir-faire et offrir par la suite les réponses adaptées. De même, l'identification de professionnels issus des collectivités belges pourrait se faire pour participer à la conception voire à l'administration des modules de cours. Une dernière option existe également, l'instauration de collaborations avec les universités et les structures de formation existantes dans les provinces belges (cf partie II).

#### **6.4 APPUYER LES ASSOCIATIONS NATIONALES ET/OU REGIONALES DE COLLECTIVITES**

Les réformes décentralisatrices n'ont pas été demandées par les populations mais relèvent d'initiatives des Etats, souvent appuyés par les bailleurs de fonds. Dans les pays décentralisés, il s'agit aujourd'hui que ces réformes soient relayées par les élus. En effet, il serait illusoire de penser que les gouvernements successifs poursuivront systématiquement et volontairement ces processus, quelle que soit la nature des coalitions chargées de la destinée de ces nations. Par ailleurs, la transformation d'une réforme octroyée en un processus porté par la base suppose que celle-ci s'organise, revendique, dégage une force de proposition. Un exercice de structuration de ce type s'avère indispensable et ne peut relever des Etats, aussi décentralisateurs soient-ils.

Les CTD des pays décentralisés possèdent quelquefois des organes de représentation, héritage des communes créées dès avant les indépendances ou structures développées par les nouvelles collectivités.

Toujours est-il que les activités de ces institutions restent balbutiantes, fautes de ressources humaines et/ou de moyens financiers, les élus chargés de conduire leurs activités ne possédant, ni le temps, ni l'expérience pour assurer l'étendue des ambitions souhaitées par leurs adhérents. Ceux-ci portent cependant des attentes nombreuses par rapport aux associations qu'ils ont participé à créer ou auxquelles ils ont adhéré : souhaits d'instances d'échanges et de rencontre, aspirations à des services divers, recherche d'informations et aussi, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, besoins de formation, pour eux-mêmes et les personnels de leurs collectivités.

Face à cette problématique, les bailleurs de fonds restent généralement démunis, ne possédant ni les procédures adaptées, encore moins l'expérience pour accompagner ces associations alors que celles-ci les voient le plus souvent qu'à travers leurs ressources financières. Dans une certaine mesure, la coopération belge relève de cette catégorie, les modalités d'organisation des commissions mixtes ne laissant que peu de place aux collectivités et au ministère en assurant la tutelle ce qui ne favorise aucunement la prise en compte des appuis souhaités par ces associations. Certains s'y sont toutefois essayés mais avec des résultats mitigés, notamment au sein de la coopération française et hollandaise, faute de l'expertise adéquate et de la possibilité d'inscrire ces appuis dans le temps.

Pourtant un espace d'actions existe et des collaborations avec les différentes unions belges pourraient participer à répondre à ce besoin d'autant plus important que, vu le caractère inabouti de la plupart des réformes décentralisatrices, les collectivités développent leurs activités dans un environnement peu favorable et quelquefois, ne disposent même pas des ressources financières suffisantes pour assurer leurs charges de fonctionnement.

Ces unions ont vocation à partager leurs expériences avec leurs consoeurs des pays du Sud. Rappelons par exemple que la démarche de Coopération Internationale Communale préconisée dans le cadre stratégique 2005 de l'UVCW suppose la mise en œuvre de relations avec les associations de communes des pays du Sud mais jusqu'à ce jour, cette volonté demeure une intention non suivie d'effets.

La rédaction d'une note stratégique sur la décentralisation serait l'occasion pour mettre l'accent sur cette thématique en y prévoyant les synergies possibles en terme opérationnel, entre la CTB et les Unions des Villes et Communes. La première connaissant les pays d'intervention, les Unions disposant de l'expérience et pouvant sur une base partenariale, contribuer à appuyer la réflexion de leurs consoeurs du Sud, par exemple en matière de définition de leurs missions, fonctions et moyens, de formalisation de plans d'actions et des composantes de ceux-ci, d'appui au démarrage de leur mise en œuvre voire d'accueil de leurs représentants en vue de leur faire partager leurs expériences et celles des organisations similaires dans les pays européens.

Au départ, un accompagnement conjoint entre la CTB et la ou les Unions, enrichi par l'expérience se dégageant des programmes d'appui à la décentralisation financé par l'aide belge, pourrait participer à la réalisation d'un état des lieux de la situation des collectivités territoriales. Par la suite et avec un désengagement progressif de la CTB, l'intervention pourrait porter sur : (i) la stratégie d'organisation et de coordination des échanges d'expériences entre CTD, (ii) la définition d'une politique d'information, de formation et de communication au bénéfice des adhérents, (iii) la recherche de partenariats et de ressources complémentaires, (iv) la formulation d'une force de proposition en terme législatif, (v) l'organisation d'échanges avec les associations similaires des pays voisins, (vi) la définition d'une politique de dialogue avec l'Etat et ses partenaires.... ensemble de thématiques relevant du dialogue à susciter lors de l'état des lieux initial.

## **6.5 REFLECHIR LA PLANIFICATION ET LA GOUVERNANCE DANS LE CADRE DES TEXTES QUI LES REGISSENT**

La prise en compte de la gouvernance locale dans les programmes "décentralisation" se traduit généralement par un appui opéré au bénéfice des collectivités en matière d'organisation d'exercices de planification se voulant ascendant, inclusif, itératif et bien sûr participatif. Ascendant parce que les besoins remontent de la base avant de faire l'objet d'une analyse à l'échelle des collectivités. Inclusif parce qu'ils impliquent également les services déconcentrés voire le secteur privé.

Mais aussi participatif, toutes les catégories d'acteurs ayant vocation à y contribuer. Enfin itératif, les organes des collectivités gardant le dernier mot quant aux réalisations à mettre en œuvre à l'issue de la formalisation de ces documents de planification.

Selon les pays, ces processus correspondent à une obligation légale mais le plus souvent relèvent d'initiatives portées par les programmes de développement.

Si ces exercices présentent quelques points positifs, force est de constater qu'ils soulèvent également quelques inquiétudes.

Au nombre des avantages en matière de gouvernance locale, il faut mentionner la participation de représentants de l'ensemble des lieux de peuplement et donc une plus grande visibilité sur les options d'actions à mettre en œuvre pour résoudre les problèmes locaux et accroître les services de base.

Egalement une concertation impliquant des acteurs se connaissant peu et n'ayant pas l'habitude de travailler ensemble mais aussi la possibilité pour les instances des collectivités d'accroître la visibilité de leurs actions et d'inclure les prévisions de réalisation des ministères sectoriels dans les planifications communales. De surcroît et pour les programmes de développement, ces processus donnent la possibilité de choisir les investissements bancables et des éléments de justification pour décaisser leurs ressources budgétaires.

A l'issue de ces processus, les collectivités disposent de documents de programmation recensant les besoins exprimés par les populations mais aussi quelquefois des services déconcentrés, ceux-ci profitant de ces opportunités pour y intégrer leurs propres demandes. Leurs exécutifs acquièrent ainsi des listes de besoins sans toujours une réflexion sur les modalités de mobilisation des moyens nécessaires pour les mettre en œuvre alors que les ressources disponibles au niveau des collectivités, des PTF ou de l'Etat ne sont pas proportionnées en regard de l'ampleur des besoins exprimés.

Ils se voient ainsi, suite des processus qui les engagent, devant des programmations peu réalistes mais qui participeront à leur évaluation au terme de leurs mandats, documents qui s'apparentent à des monographies complétées par un listage de doléances et de solutions, documents trop fréquemment interchangeables d'une entité territoriale à l'autre. Au terme de ces exercices, on assiste dans nombre de cas à des élus dépassés par les événements, n'osant plus se présenter devant leurs électeurs, ceux-ci s'interrogeant sur les raisons qui justifient le peu de réalisations à l'issue de la finalisation de ces programmations.

### **Origine de la planification dans les programmes de développement**

Nombre de programmes prônant la participation des populations à travers l'organisation d'exercices de planification territoriale sont les héritiers des projets GRN/GT et développement local démarrés dans les années 1980-90. Ceux-ci se sont retrouvés sans possibilité d'aller au-delà de la réalisation d'aménagements limités dans l'espace, certes pertinents, mais rarement dupliqués à grande échelle. Certains de ces projets souhaitaient aussi et sont intervenus en soutien aux communautés rurales lors de l'aménagement des espaces intervillageois et la définition de règles d'utilisation des ressources naturelles. L'impossibilité de les faire officialiser par les services déconcentrés peu motivés, a rendu ces expérimentations caduques alors qu'elles semblaient répondre à des besoins réels.

Dès le départ, les réflexions sur la décentralisation ont été vues par ces programmes comme une opportunité assurant la possibilité de réfléchir la gestion des ressources naturelles, substrat sur lesquelles se développe l'activité économique des populations rurales voire comme une possibilité de dépassement des blocages nés du manque d'emprise officielle des populations sur leurs terroirs.

Fin des années 1980, l'AFVP suivie rapidement par quelques bureaux d'études a expérimenté les premiers PDL avec la création de comités d'attribution. En parallèle, des projets Gestion de Terroir ont évolué dans le même sens en conservant quelquefois des objectifs liés à la GRN.

Les résultats obtenus par les premiers PDL ont convaincu nombre de ministères et bailleurs, dans un premier temps l'AFD et la coopération suisse, par la suite le FENU et le PNUD qui se les sont appropriés pour diverses raisons : alternative à l'incapacité de l'Etat d'assurer un réel développement, possibilité de les conduire avec des équipes restreintes, volonté de transférer des capacités en matière de maîtrise d'ouvrage, nécessité de tenir compte des priorités définies par les communautés...

C'est ainsi que nombreuses sont aujourd'hui les agences finançant des programmes incluant la formalisation de plans de développement communaux, élément rarement remis en cause par les organes des collectivités conscients qu'ils ne possèdent d'alternative s'ils désirent acquérir les fonds de ces interventions.

### **Le PNUD-FENU et l'appui à la gouvernance locale, l'expérience du PADMIR sénégalais**

Créé en 1999, le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural est un des programmes mis en œuvre par le FENU-PNUD dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance locale. Le PADMIR possède différents objectifs spécifiques : (i) "réaliser et documenter une amélioration dans la livraison d'infrastructures publiques et de services dans les communautés rurales, (ii) permettre aux autorités de prendre des mesures d'ordre législatif et réglementaire pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement décentralisé du développement local à travers une politique d'appui budgétaire et enfin, (iii) promouvoir l'économie locale.

Le programme a expérimenté une démarche de planification participative locale déclinée en quatre étapes :

- **La phase préparatoire** qui inclut la décision d'élaborer un Plan Local de Développement (PLD), l'information et la sensibilisation des communautés, la connaissance du milieu, le zonage de la communauté rurale, la mise en place des cadres de concertation, et la préparation de la méthodologie.
- **La phase diagnostic**, d'abord au niveau des terroirs, ensuite au niveau de la communauté rurale.
- **La phase planification**, déclinée en une planification stratégique, l'élaboration du plan d'action stratégique, la rédaction du PLD, l'élaboration de Plans d'Investissement Locaux (PIL), la validation des PLD et des PIL .
- **La phase de mise en œuvre** et suivi évaluation, qui comporte sept étapes.

Au nombre des acquis, l'évaluation (2005) commanditée par le PNUD retient que " le processus de planification a suscité l'adhésion des populations aux principes de transparence et d'équité dans la gestion des affaires locales" et que "les campagnes d'information et de sensibilisation ont eu une incidence positive sur le taux de recouvrement de la taxe rurale" dans certaines collectivités. Par ailleurs, "deux guides sur la planification participative ont été réalisées et pourront servir d'outils méthodologiques pour la cohérence de la démarche et des outils de planification à l'échelle nationale".

Quelques limites sont également énoncées : "les élus locaux ont éprouvé des difficultés à s'approprier la démarche (...) en raison de la complexité d'un certain nombre d'outils dont la compréhension peut s'avérer difficile dans un contexte d'analphabétisme élevé en milieu rural. Cette situation a eu pour effet d'entraîner la léthargie des commissions statutaires du conseil rural et des cadres de concertation après la phase de planification". Et également "le coût de la planification (...) n'est pas supportable par les budgets locaux, quand on sait que ce montant équivaut à la moyenne des recettes ordinaires des CR". Par ailleurs, les "PLD ne sont pas nécessairement articulés aux plans et schémas de développement régional (...)".

Differentes raisons expliquent ces situations. Dans un premier temps la mobilisation de prestataires chargés de l'animation du processus et développant un discours ambigu pour atteindre les objectifs qui leur ont été fixés, laissant penser que le financement de ces plans reviendra aux bailleurs de fonds qui les ont suscités. Mais aussi des programmations vues comme des conditionnalités pour accéder aux fonds des programmes de développement mais jusqu'à ce jour, non réellement intégrées par les CTD. Enfin, une logique planificatrice portée par des programmes de développement possédant les moyens de leurs ambitions mais difficilement réplicable par les collectivités qui auront à faire des choix tenant compte de la rareté de leurs ressources et de la nécessité d'assurer une visibilité à leurs actions, notamment par des réalisations concrètes.

L'ensemble de ces éléments interpelle quant à la pertinence de ces exercices, les bénéfices en terme de planification tout comme de gouvernance étant peu proportionnés par rapport aux inconvénients suscités à leur issue. Ce qui ne veut pas dire qu'un plan de développement pluriannuel n'est pas nécessaire mais plutôt qu'il faut laisser aux collectivités la possibilité de réfléchir leur programmation sur des bases endogènes et leur donner le temps pour imaginer les formes qu'elle pourrait prendre en regard de leurs moyens et de leur connaissance des réalités socioculturelles du milieu.

Ce qui est en jeu à terme, c'est l'élaboration d'une programmation réellement participative, initiée par les collectivités elles-mêmes et selon des modalités ne relevant pas d'une vision externe de la programmation. Exercice exprimant des choix de développement consensuels, cohérents et réalistes à partir d'une information claire sur les données locales dans les différents secteurs de développement, en phase avec les programmations nationales sectorielles (*trop peu souvent connues actuellement par les CTD*)... et convertie effectivement en décisions concrètes. D'autres questionnements méritent également une attention.

La première est relative aux initiateurs de ces processus. Dans quelle mesure sont ils eux-mêmes issus de collectivités au sein desquels ils ont exigé une participation active lors d'une planification pluriannuelle ? Contrairement à beaucoup d'idées reçues les populations ne pensent pas qu'il y a trop d'Etat mais bien une absence d'état sur les territoires au sein desquels ils assurent leur développement. Ils attendent des élus retenus pour exercer leurs attributions au sein des collectivités, de suppléer à cette absence d'Etat, trop souvent responsable du dénuement dans lequel ils vivent en terme par exemple de services de base, droits universellement reconnus. Ils leur ont délégué ces missions, ils entendent que leurs élus les assument. L'aide internationale pourrait intégrer cet aspect, certes issu de la confusion entre les notions de développement local et communal dans les législations de plusieurs pays partenaires mais aussi à des manquements des programmes d'appui, ceux-ci ayant du mal à se départir des méthodes relevant du développement participatif.

La seconde question est liée à la compréhension de la notion de gouvernance locale. En vertu de leur origine élective, les organes des CTD sont tenus d'une obligation d'information, de respect de règles du jeu établies d'un commun accord, de transparence et de reddition de comptes à l'intention de leurs citoyens. Dans des processus aussi récents, l'un des indices les plus révélateurs de la réussite de la décentralisation réside dans la transmutation d'administrés de l'Etat en citoyens, autrement dit en parties prenantes de leur collectivité, par le biais de différents mécanismes participatifs. La question va au-delà de la sémantique. Elle a des retombées pratiques déterminantes pour la vie de l'entité territoriale, car au moins à terme, le citoyen, conscient de son appartenance à une collectivité proactive, est incité à prendre le visage du contribuable consentant et réellement contributif.

Pour réussir une authentique gouvernance locale et donner à la commune ses chances de viabilité, l'association des populations à la décision communale représente une nécessité. Cette association passe désormais par un procédé nouveau, la représentation élective, qui désigne aux acteurs habituels du développement, de nouveaux interlocuteurs, les élus. L'existence d'organes représentatifs représente un véritable saut qualitatif, un nouveau mode de participation. Cela consiste d'abord à rendre les élus responsables de leurs actes devant les électeurs ce qui signifie pour tous citoyens la possibilité d'écrire leurs représentants et d'évaluer leurs prestations à l'issue de leur mandat. Pour ce faire, l'administration de la collectivité se doit d'assurer la transparence de ses actes ce qui est prévu comme mentionné plus haut, dans la majorité des législations relatives à la décentralisation, par exemple par la possibilité donnée à tout un chacun d'accéder à des informations telles que les budgets, les comptes administratifs ou encore d'assister aux sessions des organes des collectivités et de pouvoir en consulter les procès-verbaux grâce à leur affichage.

La gouvernance suppose aussi que les exécutifs des collectivités se positionnent en ce sens et respectent les prérogatives des conseils, point d'attention pouvant être intégré dans le contenu de l'accompagnement organisé par les programmes d'appui, ceux-ci mettant trop souvent l'accent sur les membres des exécutifs, moins sur les membres des conseils qui représentent pourtant l'ensemble de la population. En prolongement, tous citoyen doit avoir l'assurance que si un responsable enfreint la loi, il sera puni. Cela relève du cadre institutionnel de chaque pays, le contrôle de légalité et le contrôle de gestion des collectivités revenant à l'Etat à travers ses différents services. En d'autres termes, la gouvernance dépend d'abord de l'application régulière de la législation par les élus et de sa vérification par l'Etat. Ce qui peut justifier, pour consolider les réformes décentralisatrices d'agir pour renforcer l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes, sujet des chapitres suivants.

#### **Les modalités d'intégration de la gouvernance locale dans les programmes de la DDC**

Dans le cadre de la gestion des affaires publiques, la coopération suisse met l'accent sur la bonne gouvernance et la décentralisation. A ce titre, ses interventions en matière de décentralisation doivent encourager les processus qui favorisent une collaboration constructive et dynamique entre l'Etat, le secteur privé et la société civile ainsi qu'entre les forces politiques de l'Etat central et les forces politiques des entités décentralisées. Dans ce domaine, trois résultats principaux sont recherchés : (i) l'amélioration des rapports entre l'Etat et la population, (ii) l'amélioration de l'efficacité des prestations de l'Etat et (iii) l'encouragement du développement local.

Dans la lignée de la culture helvétique, la coopération suisse appuie donc les initiatives de renforcement de la démocratie dans les divers pays où elle est engagée. Elle soutient des projets autant dans le renforcement de la société civile et des médias que des droits de l'homme, dans l'appui aux élections ou au renforcement des compétences parlementaires. Selon la DDC, son domaine de prédilection reste cependant "le développement d'espaces de concertation et de dialogue politique à la base, destiné à renforcer l'émergence d'une culture démocratique enracinée dans le terroir et l'espace municipal. Elle est donc particulièrement active dans le soutien des processus de décentralisation qui renforcent l'autonomie et la légitimité des autorités municipales, ainsi que dans la consolidation de mécanismes de consultation et de dialogue entre les élus et leurs concitoyens".

En Afrique et en matière de décentralisation, la DDC a initié des projets d'appui destinés à former les nouveaux élus locaux, à réaliser certains projets d'infrastructures publiques pour donner une réalité physique à ces nouvelles entités, et à créer des espaces de concertation entre citoyens et élus pour définir les priorités des actions communales. Dans la pratique, les projets d'appui débutent souvent par l'organisation de débats publics où les citoyens de la commune sont conviés pour effectuer un diagnostic des problèmes auxquels ils sont confrontés et des solutions que les autorités pourraient y apporter. Ces débats débouchent sur l'élaboration de plans de développement communautaire définissant une stratégie d'amélioration des services et infrastructures publiques que les autorités mettent ensuite en œuvre avec l'appui technique et financier de la coopération.

Des programmes similaires existent également en Amérique latine, où ils s'inscrivent souvent dans des cadres légaux plus progressistes prévoyant explicitement des mécanismes de consultation populaire tel que le système de contrôle social développé en Bolivie par le biais des comités de vigilance.

Dans certains Etats d'Asie, la DDC soutient des programmes s'adressant plus spécifiquement aux couches de la population qui sont traditionnellement exclues des espaces publics de concertation. Elle travaille dans ce cadre avec des associations de la société civile qui ont pour mission de former et d'informer les populations les plus pauvres sur leurs droits et les moyens de les faire valoir. Elle soutient enfin les médias et radios communautaires qui travaillent dans un même but d'information des populations et de contrôle des actions publiques.

### **La stratégie de la SNV en matière de gouvernance locale**

De manière à concourir aux objectifs du millénaire, la SNV inscrit dorénavant ses appuis dans le cadre du renforcement de la bonne gouvernance et de la décentralisation en vue d'améliorer l'accès aux services publics pour les pauvres et les plus vulnérables. Ce qui se traduit par une réorganisation de ses activités, l'organisation réorientant ses appuis au bénéfice des autorités locales et des organisations de la société civile, en passant d'une logique de mise en œuvre de programmes de développement à des interventions de prestation de services.

A cet effet, la SNV apporte son appui aux organisations de niveau intermédiaire pour créer une gouvernance locale qui favorise : (i) un meilleur accès aux connaissances et aux informations (*transparence*), (ii) une participation des acteurs (*y compris les femmes*) dans la formulation des politiques et la prise de décision, (iii) une concertation accrue des acteurs dans la mise en œuvre des politiques locales, (iv) l'amélioration de la sécurité des personnes et des biens, (v) l'amélioration de l'accès et de la qualité des services publics locaux et (vi) l'instauration d'une justice sociale.

Selon ses documents stratégiques, l'intervention de la SNV porte donc sur deux catégories d'acteurs :

- **Les collectivités locales**, "qui sont les acteurs clés de l'orientation du développement local et les institutions légalement reconnues à partir desquelles les services publics locaux sont organisés au bénéfice des populations. Cet appui (...) tend à rendre ces acteurs plus responsables et plus portés sur la reddition de comptes vis-à-vis des citoyens. A cet effet, une attention sera également portée aux services techniques de l'Etat aux niveaux centraux et déconcentrés pour créer les conditions de réussite".
- **Les organisations de la société civil**, "qui sont sensées jouer un double rôle : d'une part, elles sont des partenaires dans le processus de développement local dans l'organisation et la gestion de services locaux de base (*en offrant des prestations de services ou en participant aux dynamiques locales au sein desquelles elles représentent des intérêts et besoins des citoyens, contribuent à la sensibilisation et à l'information des citoyens, notamment des groupes marginalisés*). D'autre part, en tant que consommatrices de services, elles sont un contrepouvoir face aux autorités publiques locales, en réclamant plus de transparence et de comptes rendus, et en défendant, en particulier, les intérêts sociaux de groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants et les minorités".

En terme méthodologique, ces options stratégiques se traduisent de la manière suivante :

- **Le client est au centre de l'action**. La SNV écoute et s'efforce de comprendre les besoins du client avant l'élaboration d'un plan de travail concerté.
- **Le client est responsable**. L'organisation hollandaise ne fait pas le travail mais guide ou encadre, le client restant responsable de l'organisation, de la mise en œuvre, du rapportage, des plaidoyers et des réseaux.
- **Un accent sur la formation**. L'ONG encourage le client à se former par l'apprentissage et à développer avec les ONG locales un renforcement mutuel de capacités sur la base des réseaux existants.
- **Une attention sur la concertation entre les acteurs** ce que la SNV scinde en participation horizontale (*des communautés villageoises au structures nationales et régionales*) et en participation verticale (*autorités locales, acteurs de la société civile et du secteur privé, services déconcentrés, projets*) dans la formulation de programmes de développement et la fourniture de services aux communautés.
- **Action dans la complémentarité en évitant de se substituer** aux fournisseurs locaux de capacités. La SNV ne propose pas de services gratuits là où des acteurs locaux peuvent faire le travail. Dans ces cas son rôle est de faciliter l'institutionnalisation de systèmes qui permettent aux clients de faire appel à ces acteurs.
- **La mobilisation et la gestion des ressources financières locales** partant du principe que le développement ne peut être durable que si les services de base sont financés par des ressources internes.
- **Partage et renforcement des connaissances**, la SNV encourageant l'échange et le développement des connaissances relatives à ses produits et ses services entre les pays moyennant l'échange de conseillers, la participation aux réseaux régionaux de formateurs comme "Impact Alliance".

Ce repositionnement se traduit en terme d'actions par :

- Le renforcement des capacités dans le domaine de la planification locale et de sa mise en œuvre;
- Des prestations de service de base en matière d'assainissement, d'éducation, de santé, d'hydraulique,...;
- Le renforcement des organisations de la société civile, des gouvernements locaux, et des agences de l'Etat;
- Des conseils pour l'élaboration des projets, la gestion des finances et le "leadership";
- Des appuis sur les modalités de mobilisation des ressources financières locales;
- L'accompagnement des organisations de la société civile dans l'expression de leur opinion sur la manière dont l'action publique est conduite;
- Le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans les transferts de savoir-faire;

Pour ce faire, la SNV, conformément aux recommandations énoncées lors d'une évaluation de ses activités :

- Recherche une concentration géographique ou thématique de ses actions pour mieux comprendre le contexte et les dynamiques politiques, institutionnelles et économiques mais aussi pour mieux appréhender les différentes dimensions de la facilitation d'un processus de gouvernance locale;
- Recherche une articulation entre les niveaux méso et macro afin d'influencer les politiques nationales avec les expériences et les pratiques locales, en d'autres termes, augmenter les effets et les impacts des services de conseil;
- Recherche des alliances stratégiques avec d'autres PTF pour mieux valoriser les avantages comparatifs de la SNV et de ces partenaires stratégiques;
- Concentre également ses efforts sur la capitalisation afin de répondre aux besoins d'apprentissage et de partage des bonnes pratiques.

## **6.6 SOUTENIR LA FORMALISATION ET L'EXECUTION DE PROCEDURES DE CONTROLE**

L'accompagnement des processus de décentralisation nécessite donc une réflexion sur les systèmes de contrôle des collectivités, ceci afin d'assurer une saine gestion des deniers octroyés à ces structures par les PTF mais aussi par l'Etat et les citoyens, condition minimale pour acquérir leur adhésion au processus et les transformer progressivement en contribuable responsable. En d'autres termes, la bonne gouvernance est également conditionnée par l'exercice effectif des procédures de contrôle prévues par les textes, contrôles opérés selon les législations a priori ou a posteriori par la tutelle sur certains actes des CTD (*budgets*) mais également contrôles prévus par les organes correspondants des ministères en charge des finances ou encore de l'administration territoriale.

Par rapport à cette problématique et faute d'une préparation suffisante des services de l'Etat, une marge de progrès significative reste à opérer. L'exemple du Cameroun est à ce titre particulièrement illustratif (*cf. encadré*).

L'accompagnement différencié de la réflexion sur les processus de déconcentration et de décentralisation alors que ce dernier s'est fait généralement en dehors des structures de l'Etat amène aujourd'hui une situation où les services ministériels ne possèdent ni méthodes, ni moyens correspondant aux besoins, y compris en matière de suivi et de contrôle budgétaire.

Par ailleurs, chaque ministère voire leurs agents à chaque niveau, central ou déconcentré, exerce des contrôles sans collaboration ni concertation avec les autres structures, amenant des CTD à recevoir des contrôleurs à diverses reprises alors que d'autres collectivités n'en ont jamais connus.

Cette thématique pourrait susciter des bailleurs de fonds un appui pour renforcer le processus, l'enjeu en matière de bonne gouvernance étant suffisamment important pour justifier une assistance ponctuelle en terme de méthode, y compris en matière de collaboration entre les structures possédant le contrôle dans leurs attributions, et un appui financier de manière à les équiper en moyens de travail.

### **Problématique du contrôle des CT, la situation camerounaise**

Au Cameroun, plusieurs structures étatiques sont susceptibles de contrôler la gestion des ressources budgétaires des collectivités.

C'est ainsi qu'à l'échelle provinciale et au nom du Ministère des Finances, le Centre Provincial de la Comptabilité Publique et le Trésorier Payeur Général sont susceptibles d'opérer des contrôles de la comptabilité matière pour le premier et de l'ensemble des pièces pour le second. Au niveau national et pour le même ministère, les Directions du Budget et du Trésor disposent chacune de leurs organes de contrôle.

Le Ministère en charge de l'Administration Territoriale possède au sein du territoire et en complément des Sous-Préfectures, des Services Provinciaux des Communes alors qu'au niveau national, le Ministère recèle une Inspection Générale et une Brigade de Contrôle au niveau de sa Direction des Collectivités. En complément, le Contrôle Supérieur de l'Etat effectue également des opérations d'inspection dans les collectivités.

Si la multiplicité des instances existantes pourrait laisser penser que le contrôle des CTD est opérationnel, la réalité de terrain est tout autre. Les agents de ces différentes structures mentionnent ainsi :

- **Un manque de moyens logistiques et humains**, postes vacants et absence de moyens matériels permettant d'effectuer des contrôles.
- **Un contrôle a priori des budgets par les Services des Finances réglementaire mais non systématisé** suite à un manque de personnel.
- **Des fonds différemment gérés** suite à l'ouverture de comptes bancaires par les communes, les services du trésor ne pouvant pas contrôler les fonds gérés en dehors de leurs propres circuits.
- **Une indépendance sujette à interrogation**. Faute de suffisamment de ressources budgétaires, les agents des différentes structures sont amenés à utiliser des véhicules de location et se faire rembourser leurs frais de déplacement tout comme leurs frais de vie par les mairies qu'ils sont en charge de contrôler.
- **Peu de contrôles effectifs**, tout au plus une dizaine de contrôles annuels par les services provinciaux suite aux ressources limitées disponibles. Quant à l'Inspection Générale du Ministère de l'Intérieur, elle dispose d'un inspecteur chargé du contrôle pour plus de 330 communes.
- **Une faible emprise sur les gestionnaires communaux**. Malgré l'annonce des visites des contrôleurs plusieurs mois à l'avance, il arrive que les acteurs communaux impliqués dans la gestion des fonds ne soient pas sur place, obligeant les agents de l'Etat à repartir sans avoir pu réaliser leur travail.
- **Des déficits en terme de collaboration entre les services aussi bien entre structures nationales qu'entre celles-ci et les structures provinciales**.

Ce qui amène les professionnels de ces différents ministères à proposer différentes solutions pour améliorer le contrôle des CTD :

- Une meilleure implication des autorités de tutelle à l'échelle déconcentrée ce qui nécessite de leurs donner des moyens, la tutelle dépendant trop étroitement des collectivités territoriales pour fonctionner.
- Une coordination entre les différentes structures devant contrôler les mairies, des décisions seraient plus vite prises suite à des missions conjointes des deux ministères impliqués.
- Une application effective de sanctions à l'issue des contrôles.
- La formation des agents des Services Provinciaux de l'Etat qui n'acquièrent pas de leur hiérarchie d'instructions claires sur les modalités des contrôles des collectivités.

## **6.7 PARTICIPER A LA CONSOLIDATION DU CADRE INSTITUTIONNEL**

Les réformes décentralisatrices ont fait l'objet d'une certaine attention de plusieurs bailleurs de fonds jusqu'aux élections qui ont consacré le démarrage effectif de ces réformes. A partir de ce moment, l'attention a plus porté sur la fourniture des moyens pour que les collectivités assument leurs compétences que sur les mesures nécessaires pour conforter ces processus et pallier aux manquements, notamment dans le cadre des mutations que ces Etats se doivent d'entreprendre pour que leurs services soient adaptés aux enjeux.

La consolidation du cadre juridique et réglementaire, la redistribution des agents sur les territoires et la délégation de moyens aux services déconcentrés, l'organisation mais aussi la définition des contenus du contrôle de légalité et de l'appui-conseil au bénéfice des instances décentralisées, l'estimation des moyens devant être transférés corrélativement avec les compétences, le règlement des différences d'interprétation sur ces transferts et leur poursuite, la clarification des missions des différents niveaux de CTD sont parmi d'autres des chantiers méritant une attention particulière pour consolider le processus et lui donner toutes ces chances de réussite.

Par ailleurs, la décentralisation, pour être porteuse de succès, nécessite une stabilité politique, des ressources financières et/ou la possibilité de les générer moyennant la mobilisation de la fiscalité locale, des moyens humains qualifiés et proportionnés par rapport aux compétences transférées, des procédures de reddition des comptes transparentes garantissant l'efficience et évitant les abus de pouvoir, aussi bien des exécutifs des collectivités que des agents chargés d'en assurer la tutelle.

### **Le rôle des donateurs, la conception suisse des appuis au processus**

La décentralisation est une forme particulière de gouvernement qui a des incidences sur quantité d'aspects de la vie politique, et ce processus peut donner à des bailleurs de fonds l'occasion d'aider les administrations à atteindre leurs objectifs en matière de bonne gestion des affaires publiques. Mais il n'existe pas de modèle universellement applicable à la décentralisation de toutes les sociétés. Il incombe à chaque pays de trouver et mettre en place les dispositions constitutionnelles et légales qui correspondent le mieux à ses particularités historiques, sociales, culturelles et économiques.

Les donateurs ne peuvent donc soutenir qu'accessoirement les gouvernements qui ont décidé de déléguer davantage de pouvoirs à leurs autorités locales.

#### **→ Comment appuyer les efforts de décentralisation**

Dans le cadre de ce rôle limité, ce sont les activités visant à procurer des ressources humaines et financières qui peuvent être le plus précieuses. À titre d'exemples :

- La décentralisation ne peut réussir qu'en donnant une formation intensive aux municipalités et à leurs employés. Les donateurs peuvent soutenir cette formation par des conseils et des aides financières adaptées à l'ampleur des besoins.
- Le processus de décentralisation suppose que le gouvernement central renonce à une partie de ses pouvoirs, ce qui provoquera sans doute certaines oppositions. Si une résistance se manifeste ou devient prévisible, des organisations non gouvernementales et des instituts de recherche des pays concernés peuvent jouer le rôle de groupes de pression en faveur de la décentralisation. Ils auront alors besoin d'appuis extérieurs.
- Dans bien des pays, les associations de maires ont joué un rôle décisif dans le processus de décentralisation. Les donateurs peuvent soutenir la création de telles associations et leurs activités.
- On peut avoir besoin d'argent durant la phase de transition. Les donateurs ont la possibilité de jouer un rôle important sous forme d'apports financiers lorsqu'il apparaît que le budget initial ne suffit pas pour mener à bien le processus.

#### **→ Mettre l'accent sur le processus**

La décentralisation ne peut pas découler d'un acte unique de délégation de compétences ou d'une décision de procéder à des réformes. C'est un processus qui demande des efforts soutenus pour transformer presque tous les aspects de l'administration, notamment accroître les compétences locales, accepter que le gouvernement central cède certaines de ses prérogatives aux collectivités locales, instaurer des principes d'honnêteté et de responsabilité au sein de la classe politique.

Bien que l'expérience d'autres pays puisse être utile à un gouvernement décidé à renforcer ses autorités locales, il n'appartient pas aux donateurs de promouvoir la mise en place d'un modèle quelconque de décentralisation. Un de leurs rôles essentiels est en revanche de rappeler au pays concerné la portée de chaque aspect du processus, et d'en faciliter la réalisation.

Concrètement, les donateurs devraient souligner l'importance d'une approche globale de la décentralisation : les réformes doivent être systématiques et ne pas se limiter à tel ou tel élément dynamique de l'administration locale. Une municipalité échouera en dépit d'un statut assuré, d'un haut degré d'autonomie et d'une équipe qualifiée si les ressources font défaut. Il en ira de même pour un organisme local richement doté mais avec des institutions faibles ou trop sous la coupe d'instances supérieures. Il incombe aussi aux donateurs de répéter que les avantages du changement tardent parfois à se manifester, leur rôle étant également de nourrir l'enthousiasme nécessaire à la réalisation du processus de décentralisation.

### **6.7.1 Assister les ministères dans l'adaptation de leurs structures et modes d'intervention**

Pour un pays tel que la Belgique et malgré la faiblesse relative de ses moyens, il existe des opportunités d'actions dans ces différents domaines. Ont déjà été mentionné certaines actions pouvant être entreprises dans ce cadre : le renforcement des circuits des finances publiques (*cf. action des Pays-Bas au Bénin*), l'organisation des procédures de contrôle, la définition de règles portant sur la maîtrise d'ouvrage des collectivités, l'appui aux associations de collectivités,...

Ces actions semblent opportunes, ce ne sont cependant pas les seules qui méritent une attention et qui pourraient faire l'objet d'un appui de la coopération belge. Etant entendu que toutes actions pourraient intégrer des interventions conjointes à l'échelle nationale et au niveau local, les secondes alimentant la réflexion des ministères de rattachement au sein desquels une assistance technique pourrait développer ses activités.

En effet, les programmes belges tout comme ceux des autres prescripteurs ont vocation à apporter de l'innovation. Toutefois, le caractère novateur des programmes reste souvent du domaine de l'intention et quand ils le sont réellement, ne permettent pas de faire évoluer les situations faute de modalités efficaces de partage des enseignements dégagés du déploiement des actions sur le terrain. Trop souvent, ce caractère novateur semble aussi énoncé pour faire approuver les actions alors que lors de l'exécution de ces interventions, les acquis ne font l'objet ni d'une capitalisation encore moins d'une intégration dans les pratiques des ministères.

Il en ressort une perte d'efficacité alors que les ressources sont rares et ne peuvent être dupliquées à l'infini. Une assistance technique localisée au sein des ministères nationaux, possédant un mandat complémentaire de celle déployée sur le terrain trouve alors toute sa justification, le programme à l'échelle des CTD nourrissant la réflexion sur la base des pratiques locales, le niveau national capitalisant l'ensemble de ces pratiques de terrain et en tirant les enseignements pour conforter le processus.

En d'autres termes, la consolidation des processus décentralisateurs peut justifier de conjuguer un appui institutionnel avec les interventions de terrain en vue de favoriser la définition des procédures, des règles, la duplication des bonnes pratiques et la formalisation des instruments et méthodes susceptibles d'être vulgarisés à l'échelle de tout le territoire.

Ce qui pourrait se faire aussi bien au niveau des ministères sectoriels en vue de réfléchir la déconcentration, en analyser l'effectivité et produire les outils facilitant les partenariats entre services et collectivités que des ministères transversaux tels que les ministères en charge des finances et de l'administration territoriale. Sont donc en question les missions et les structures chargées de les assumer. Ce qui est en jeu à terme, c'est une véritable redéfinition des missions de l'Etat suite aux transferts de compétences aux collectivités : réorganisation spatiale pour répondre au découpage territorial et donc définition des niveaux pertinents de déconcentration, procédures c'est à dire modes de faire et leur appropriation par les cadres administratifs, calibrage des moyens correspondant à leurs nouvelles actions, ce qui suppose notamment un redéploiement des ressources humaines et logiquement, la déconcentration du budget de ces différents ministères.

Et également en vue d'assurer l'accompagnement des collectivités, la définition et l'application de modalités de mise à la disposition des services techniques déconcentrés de l'Etat, droit au bénéfice des collectivités inscrit généralement dans les législations relatives à la décentralisation. Pour les ministères sectoriels, cela implique une clarification des tâches et des rapports entre les autorités

centrales et locales, le droit pour les CTD de prendre des décisions relatives aux secteurs concernés et non seulement assurer la mise en œuvre des planifications définies à l'échelle centrale ce qui suppose une marge de manœuvre leur permettant d'assumer leurs responsabilités, donc un cadre juridique bien structuré, définissant précisément les droits et devoirs de l'Etat central et des CTD.

Ce domaine d'action présume aussi un appui-conseil opérationnel, les collectivités devant bénéficier de conseils avisés fournis par des services déconcentrés, services munis de moyens et bénéficiant si nécessaire d'une assistance technique ponctuelle des ministères centraux quand les besoins exprimés par les CTD dépassent les connaissances des agents des services déconcentrés. Mais aussi l'estimation, ministère par ministère, des ressources à transférer en regard des compétences imparties aux collectivités, conformément à l'esprit des lois régissant les décentralisations. Un ensemble d'éléments qui, pour chaque ministère sectoriel (*éducation, santé, hydraulique, environnement,...*), justifie un travail de renforcement de capacités institutionnelles auquel la Belgique pourrait contribuer en parallèle des actions déjà conduites.

### **6.7.2 Accompagner les ministères transversaux dans la poursuite de la réforme**

Au niveau des ministères transversaux, Finances, Administration Territoriale voire Aménagement du Territoire quand il existe, la Belgique pourrait aussi apporter sa contribution, les tâches restant à assurer pour conforter l'environnement institutionnel étant particulièrement conséquentes alors que nombre de bailleurs de fonds délaisse le niveau central pour se consacrer au renforcement des capacités à l'échelle des collectivités et abonder leurs budgets ou pire se désintéressent du processus de décentralisation alors que les contours de la réforme restent à consolider.

#### **Traduction de la conception suisse de l'appui à la décentralisation le PADEM et le PDDL**

**Programme Décentralisation et Municipalisation (PADEM) au Mozambique.** Depuis la fin des années 80, le gouvernement mozambicain a jugé nécessaire de reformer le système administratif public en renforçant les gouvernements locaux moyennant la mise en place d'un programme de décentralisation qui vise à leur donner plus d'autonomie et de légitimité.

Depuis 1999, la Suisse soutient le processus au sein de cinq municipalités du Nord du pays. L'appui vise à renforcer les capacités institutionnelles des structures municipales, organes élus et administrations municipales, afin d'améliorer l'exécution et l'efficacité des actions des collectivités dans le domaine de la planification participative, la fourniture des services, la définition des budgets et la gestion des ressources financières des collectivités.

Au cours de cet appui, la Suisse encourage les expériences d'intercommunalité, d'échange ainsi que la collaboration avec les gouvernements provinciaux et les instituts de formation.

Au niveau national, ce programme contribue à la formulation d'une politique et d'une stratégie nationales pour la décentralisation par l'intermédiaire du dialogue politique et la diffusion des meilleures pratiques. Un appui est également donné à l'Association Nationale des Municipalités du Mozambique.

**Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PDDL) en Equateur.** Le but de ce projet est d'apporter de manière significative une contribution à la réduction de la pauvreté et à la diminution des inégalités dans sa zone d'intervention. À cet effet, le Projet contribue à une gestion efficace, transparente et démocratique des affaires publiques au niveau local. Le Projet est mis en oeuvre à travers deux composantes, l'appui à quatre communes et le renforcement du dialogue politique entre les niveaux local et national.

A cet effet, le projet contribue à construire de nouveaux modèles de gestion municipale en favorisant leur articulation avec les dynamiques de développement local présentes au sein des municipalités. Un axe clef est situé dans l'appui au renforcement des capacités des structures communales et des organisations de la société civile, ainsi que dans l'articulation de ceux-ci sur le marché de services avec les ministères et les structures nationales.

Différents résultats sont attendus à l'issue de son exécution :

- Le renforcement du dialogue entre acteurs de la société civile et organes communaux en vue d'accroître les ressources des collectivités, l'exercice de leurs compétences et un meilleur développement local.
- La mise en œuvre de politiques et d'actions de gestion des ressources naturelles, spécialement de l'eau afin d'assurer l'irrigation et de meilleures conditions de production au sein des unités productives familiales.
- La consolidation d'un nouveau modèle de gestion au niveau provincial, intégrant les pratiques des mouvements indigènes et le renforcement de l'instance de coordination du Gouvernement Provincial.
- Un accroissement du transfert de compétences et de ressources de l'Etat central aux instances communales, y compris en terme de renforcement de la fiscalité locale.
- Une clarification des rôles et des compétences de chaque niveau de gouvernement afin d'éviter la reproduction ou la superposition de fonctions.
- La consolidation d'un processus d'information sur la décentralisation et de gestion de la connaissance sur les expériences valorisables en matière de développement local et de décentralisation. Cette information se fait sur des sujets comme la gestion des ressources naturelles, le contrôle social mais aussi les rôles des gouvernements à chaque échelle (local, régional, national).

A ce titre, plusieurs domaines méritent une attention, cette liste n'ayant toutefois pas l'ambition d'être exhaustive :

- **Un contrôle de légalité opérationnel** et basé sur des règles communes et partagées par tous les acteurs, domaine essentiel et qui fait encore trop souvent l'objet de balbutiement de la part des agents de l'administration territoriale, faute d'instructions et de méthodes précises provenant de leur ministère de tutelle.
- **Des règles du jeu connues et sécurisant les élus**, conditions minimales pour qu'ils assurent leurs fonctions. La définition de règles précises de destitution des membres des instances communales et l'information sur celles-ci, les membres de ces collectivités devant acquérir une existence assurée, une sécurité s'appuyant sur des procédures et des critères précis au risque d'enfreindre leur efficacité et leur capacité d'initiatives.
- **Un statut adapté pour les personnels des collectivités**, corollaire indispensable du point précédent, les personnels des collectivités ayant également besoin d'être sécurisé dans leurs fonctions pour pouvoir exercer correctement leurs attributions. A ce jour, cela reste un domaine à investiguer pour donner la possibilité à des diplômés d'envisager une carrière au sein des collectivités ou aux fonctionnaires de l'Etat de rechercher une mutation au sein des entités territoriales. En complément, un statut de fonctionnaire des collectivités territoriales suppose la définition de modalités de rémunération assurant la possibilité de recruter des personnels aux compétences avérées, condition minimale pour organiser un service public de qualité.
- **L'appui-conseil**, y compris la diffusion des textes législatifs et réglementaires applicables aux collectivités, mérite tout autant que le contrôle de légalité la formalisation de méthodes et la formation des administrateurs pour les aider à dépasser la logique du commandement qui fut la leur, se départir de la seule application des instructions provenant de l'échelle centrale pour s'adapter à leurs nouvelles missions et aux pratiques subséquentes, ce qui suppose l'acquisition de nouvelles capacités et une pédagogie correspondante.

En prolongement et en qualité de représentant de l'Etat, cela suppose aussi pour ces administrateurs, alors que l'appui-conseil constitue généralement une fonction peu formalisée quant à ses conditions et modalités d'intervention, la coordination des actions des services techniques déconcentrés de l'Etat, y compris les services financiers.

- **L'autonomie fiscale, corollaire essentiel de la décentralisation.** En vue d'accroître l'autonomie financières des collectivités, le renforcement de l'arsenal fiscal susceptible de mobilisation par les entités décentralisées parallèlement à la création de fonds d'équipement voire de fonds d'emprunt dans les pays les plus avancés dans le processus. Cela suppose la capitalisation des données sur les budgets des collectivités et par extension, l'information sur les expériences valorisables remontant des collectivités.
- **La réorganisation des services en charge de la comptabilité des CTD et du prélèvement des impôts** dans les pays où les collectivités se doivent de collaborer avec ces services pour assurer leurs missions, notamment le recensement de la matière imposable, l'établissement des rôles et le recouvrement de l'impôt, problématique restant le plus souvent entière, ces services n'ayant pas vu leurs moyens adaptés aux besoins suscités par l'installation des conseils des CTD.
- **La problématique de la domanialité et de la délimitation des CTD** reste un sujet épineux, peu d'acteurs étant prêt à s'investir sur ce sujet portant essentiel, la décentralisation impliquant un recensement des administrés et une connaissance des espaces où ils développent leurs activités.

Enfin, un domaine d'intérêt supplémentaire mérite d'être mentionné, le suivi de l'application de la réforme dans toutes ses composantes, sujet qui intéresse aussi bien les Ministères en charge de la décentralisation que les organisations représentatives des collectivités. La décentralisation présume aussi l'existence d'espace de concertation et de négociation entre les structures de l'Etat et les collectivités, occasion pour partager les enseignements, discuter des difficultés et des opportunités ce qui nécessite de posséder des instruments assurant une base de réflexion.

Différentes thématiques pourraient faire l'objet de ce suivi à commencer par (i) la viabilité sociale et économique des CTD, (ii) l'opérationnalité de la législation et la mesure des besoins complémentaires, (iii) la mobilisation de la fiscalité locale, des subventions de l'Etat et des PTF, (iv) les dépenses d'équipement opérées par les collectivités, leur nature et l'évolution des types de services offerts aux citoyens.

### **Orientations des actions du Ministère Français des Affaires Etrangères**

Partant du constat des limites des coopérations sectorielles soulignées aussi bien par les partenaires du Sud que par les évaluations des programmes de coopération et face à la crise de l'Etat providence mais aussi de la mondialisation des échanges qui entraîne des interdépendances Nord-Sud et Sud-Sud, le MAE a fait le choix d'inscrire la politique sa coopération institutionnelle dans la perspective élargie de la gouvernance démocratique tout en apportant une contribution à la définition du concept de gouvernance.

Ce choix a entraîné deux évolutions majeures pour l'aide française : la reconnaissance implicite du primat du politique et la remise en question des modalités d'allocation et de répartition de l'aide publique au développement. A ce titre, les actions de coopération du MAE reposent désormais sur les valeurs démocratiques dites "universelles" qui devraient répondre aux enjeux de l'élimination de la pauvreté, de l'instauration de la paix et le désarmement, de la protection de l'environnement, de la promotion de la bonne gouvernance, de la démocratie locale et de la protection des groupes vulnérables.

Quelques principes sont dès lors mis en avant par la coopération française :

- "Les règles de la gestion publique donnent la primauté aux impératifs de subsidiarité, de délégation, de partenariat entre secteur public et secteur privé, d'obligation de rendre compte, d'examen par les pairs, de délégation et de gestion locale.
- Les politiques de coopération sectorielles sont réaménagées pour tenir compte des interdépendances des niveaux national et mondial et des logiques de gestion propres à chaque échelle de territoire.
- **La décentralisation et l'intégration régionale refondent l'espace public et font émerger de nouveaux acteurs mieux adaptés à l'économie globale et plus représentatifs des intérêts communautaires.**
- L'appropriation devient la pierre de touche de toute politique. Son absence, non seulement invalide les programmes de développement et de lutte contre la pauvreté, mais provoque aussi de graves conflits de légitimité et de rationalité".

Ce qui doit se traduire selon le MAE, par la construction d'objectifs communs par les pays donateurs mais aussi la promotion des politiques de décentralisation en vue de renforcer la démocratie locale et l'efficacité des services publics afin de mieux répondre aux aspirations des populations.

A ce titre et pour être bénéfique, ces politiques de décentralisation doivent alors être accompagnées d'une plus grande autonomie laissée aux initiatives locales, de transferts de crédits et de compétences, du développement des capacités en matière de maîtrise d'ouvrage et en animation du développement local, de déconcentration des services de l'Etat et en complément, d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Pour servir cet objectif, le MAE s'attache dorénavant à "favoriser l'émergence de collectivités territoriales viables, notamment en matière financière et en ressources humaines, à développer les relations entre ces collectivités, notamment par les associations d'élus, à renforcer les capacités de négociation afin d'accroître les échanges et de tisser des relations partenariales avec l'Etat et les acteurs de la coopération décentralisée, voire avec les institutions supra étatiques (régionales ou multilatérales) dans le respect des principes de souveraineté".

En terme opérationnel, ces orientations stratégiques impliquent :

- Une recherche de coordination des actions du MAE avec les autres partenaires au développement.
- La poursuite des appuis institutionnels au niveau des ministères techniques et transversaux moyennant la mise à disposition d'assistants techniques, y compris dans le cadre des réformes décentralisatrices.
- Un meilleur respect des cadres stratégiques et plans pluriannuels nationaux lors de l'identification des actions, élément complémentaire des contrats désendettement développement (C2D) et initiative PPTE.
- La prise en compte des systèmes de valeur des sociétés des pays récipiendaires. A cet effet, la mobilisation d'équipes de recherche locales est préconisée afin de mesurer les réalités locales et élargir la base sociale nécessaire aux réformes.
- Le financement de projets de renforcement des capacités au bénéfice des élus et personnels des collectivités territoriales.
- Et aussi, l'instauration de mécanismes spécifiques de vérification et de responsabilisation, d'outils de mesure et de diagnostic lors de la conduite des processus axés sur les résultats afin de favoriser la responsabilisation, la transparence et l'efficacité de l'aide publique au développement.

#### **Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation (Mauritanie)**

Intervenant à l'échelle de deux circonscriptions administratives, ce projet appuie aussi bien l'administration déconcentrée que les CT de ces circonscriptions pour les compétences décentralisées, partant du principe que la décentralisation ne sera effective que si (i) les services déconcentrés peuvent faire preuve de réelle fiabilité, (ii) l'autorité de tutelle joue son rôle de conseil des collectivités et de contrôleur de la légalité.

A son issue, le projet doit également favoriser l'émergence de la culture municipale et la participation des populations aux efforts de développement afin que les politiques de déconcentration et de décentralisation puissent s'inscrire dans la durée.

Pour la modernisation des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur, le projet a pour missions de :

- Développer la mission de conseil auprès des communes;
- Renforcer le contrôle de légalité;
- Remplacer progressivement un contrôle administratif a priori par un recours au contrôle juridictionnel a posteriori.

Alors qu'en matière de renforcement des administrations communales, le projet vise à renforcer l'organisation administrative et les ressources communales pour améliorer les services locaux délivrés à la population, notamment par la réalisation d'équipements publics.

Mais également (v) les modes de fédération des initiatives locales et l'appropriation de la réforme par les usagers, (vi) l'accompagnement du processus par les différents départements ministériels, le déploiement de leurs agents et de leurs moyens dans l'espace,... sujets parmi d'autres qui méritent d'être suivis pour mesurer les avancées et ajuster le travail ministériel aux besoins observés au sein des territoires. Conjuguant l'exploitation de données quantitatives et des analyses plus qualitatives supposant, en fonction des éléments remontant du terrain, la réalisation d'enquêtes, le dispositif de suivi, par la complémentarité entre démarche quantitative et qualitative, permettrait de comprendre les phénomènes mis en évidence et d'approfondir les réformes.

### **6.7.3 Adopter des principes d'intervention adaptés aux enjeux**

Enfin et pour les interventions d'appui à la décentralisation, quelques aspects méritent également d'être réfléchis même si dans l'ensemble, les programmes belges semblent correspondre aux besoins suscités par les réformes décentralisatrices :

- **Réfléchir les interventions dans une logique d'équité.** Quand l'aide belge finance un programme à l'échelle d'une ou plusieurs circonscriptions administratives, il s'agit d'envisager l'intégration de l'ensemble des CTD comprises dans ces espaces au sein du programme au risque que le développement de certaines de ces entités territoriales soit durablement compromis, trop de bailleurs de fonds ayant tendance à considérer ces zones comme étant celles appuyées par la Belgique. Depuis quelques années, on assiste trop souvent à un découpage implicite des pays partenaires entre les différentes coopérations. Processus discutable et susceptible de générer des décentralisations à géométrie variable, l'ensemble des CTD ne bénéficiant pas d'un égal accès aux opportunités offertes par les prescripteurs alors que la péréquation constitue un principe essentiel de tous les processus de décentralisation et qu'une intervention différenciée au sein d'une même zone risque au contraire d'accentuer les disparités, les entités décentralisées les plus faibles risquant de se voir écartées des bénéfices engendrés par les interventions.  
Cet élément n'est bien sûr pas d'actualité en cas de contribution financière de la Belgique à un instrument financier national abondé dans le cadre de l'aide budgétaire ou d'un basket fund, processus préférable à tout programme s'inscrivant dans un territoire donné.
- **Inscrire les actions dans un espace homogène**, cela inclut également la possibilité d'agir à l'échelle de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus décentralisateur, collectivités, services déconcentrés dans toute leur diversité et acteurs issus de la société civile par l'intermédiaire de leurs collectivités d'appartenance.
- **Ancrer les interventions dans une logique déconcentrée** avec une maîtrise d'ouvrage déléguée au représentant de l'Etat au niveau de la circonscription retenue, c'est également une manière d'affirmer le nécessaire couplage entre décentralisation et déconcentration. Au-delà de cet aspect, cela permet de rapprocher les centres de décision des collectivités et leur permet de contribuer à leur pilotage, par exemple par une participation active aux comités ad hoc. Par extension, cela assure également une meilleure prise en compte des besoins des autres catégories d'acteurs au nombre desquels les services déconcentrés ne sont pas des moindres, alors que ceux-ci se voient trop souvent oubliés par les concepteurs des programmes tout comme leurs ministères de rattachement.
- **Développer les actions dans le moyen terme** constitue une option déjà effective dans les interventions financées par d'autres bailleurs de fonds, tels que la Banque Mondiale ou encore l'aide allemande (GTZ). Quand les modalités de l'aide ne le permettent pas, s'engager dès le départ à financer des phases successives de manière à sécuriser les publics cibles et éviter qu'ils ne situent leurs actions dans une logique de captation contraire à tout processus de planification et de développement durable, objectifs également inclus dans la décentralisation. La décentralisation est un processus, les organes des CTD sont amenés à changer de composition à l'issue de chaque élection. Il s'agit alors d'intégrer cet aspect en favorisant l'accompagnement d'une masse critique d'élus et futurs élus en vue de pérenniser les acquis dégagés des différentes interventions et de répondre significativement à l'ampleur des déficits en services publics.
- **Recruter les assistants techniques, non seulement sur leurs capacités de gestion, mais aussi sur leur connaissance effective de la décentralisation**, si nécessaire assurer préalablement leur mise à niveau tout comme celle des personnels de la CTB, sur la décentralisation, ses principes et ses modalités de mise en oeuvre. Pour les programmes sectoriels, cet élément est tout aussi important sinon plus, leurs assistants techniques étant tout naturellement recrutés par rapport à leur expertise sectorielle, moins sur leur connaissance du pays, du moins dans son mode d'organisation.

## **6.8 ET POUR CONCLURE**

Les chapitres antérieurs furent l'occasion d'exprimer quelques principes essentiels en matière d'appui aux processus de décentralisation.

### **Décentralisations d'inspiration anglophone ou francophone, distinctions essentielles**

Notamment le caractère incontournable de l'inscription de l'aide belge au sein de ces processus, qu'ils soient plus ou moins récents, d'inspiration anglophone ou francophone, portés ou non par les institutions des pays partenaires.

Dans les pays partenaires de la Belgique, les réformes décentralisatrices sont marquées par la tradition juridique sous-jacente au système. Si la majorité de ces pays présente des décentralisations d'inspiration "française", les pays anglophones présentent des réformes distinctes de celles relevant du droit continental, décentralisations moins hiérarchisées et fréquemment plus poussées avec la possibilité pour leurs instances de remplir leurs fonctions de leur propre autorité et une obligation pour les agents déconcentrés de l'Etat de répondre de leurs actes devant les autorités locales en dehors de toute relation hiérarchique par rapport à leur ministère d'appartenance.

Un Etat n'étant pas monolithique, les acteurs en présence peuvent montrer des réticences face à des réformes de cette ampleur. Mais la décentralisation relève du choix d'un Etat et même si la coordination gouvernementale montre quelques déficits, un partenariat entre deux nations souveraines se doit de respecter les options respectives des acteurs le composant, l'Etat partenaire tout comme la Belgique. Ce préalable étant énoncé, il s'agit pour la coopération de déterminer la plus-value qu'elle pourrait apporter afin de ne pas passer à côté d'une opportunité susceptible de générer une valeur ajoutée dans le cadre de ses interventions, en débutant par les conditions préalables à mettre en oeuvre.

La souplesse et l'esprit de partenariat sous-tendant les actions de la Belgique constituent des avantages comparatifs par rapport aux modalités d'intervention de nombre de bailleurs de fonds.

Par exemple, l'option de concourir selon les situations à de l'aide budgétaire, d'abonder un basket fund ou un instrument financier propre -moyens diversifiés susceptibles de concourir aux objectifs impartis aux différentes interventions qu'elles soient sectorielles ou plurisectorielles- mais aussi la possibilité de mobiliser les fonds d'études rendent l'aide belge attractive pour les pays partenaires. Pour autant bien sûr que les personnels de la coopération belge respectent l'esprit des instruments mis à disposition et que ceux-ci soient connus par les institutions des pays hôtes.

Aujourd'hui, quelques biais limitent l'efficacité du processus de définition des apports belges : composition des organes de concertation réunissant la Belgique et les institutions des pays partenaires, sectorialisation de ces interventions qui rendent peu aisées la prise en compte des compétences légales des collectivités tout comme des besoins des ministères en charge de la consolidation de ces réformes et de la tutelle des CTD.

Enfin la méconnaissance de la décentralisation par les acteurs de l'aide belge -élément qui se traduit par des notes stratégiques méritant une relecture- et des processus d'identification/formulation des programmes se caractérisant trop souvent par une prise en compte perfectible des stratégies de développement des pays partenaires, obèrent le potentiel découlant de la souplesse de la coopération.

Dans les pays d'intervention, la réécriture territoriale du pouvoir suppose alors d'envisager les modalités pour suppléer à ces limites. Ce qui pourrait découler d'une information des ministères transversaux et des organes de représentation des

#### **II s'agit alors en amont des programmes :**

1. Incrire résolument l'aide belge dans le contexte législatif des pays d'intervention
2. Revisiter l'ensemble des notes stratégiques en regard des processus décentralisateurs
3. Amplifier l'information sur les modalités d'intervention de l'aide belge vers les ministères transversaux impliqués dans les processus décentralisateurs et les associations de collectivités
4. Elargir les organes de concertation aux ministères transversaux voire aux organes de représentation des collectivités territoriales. Si nécessaire, prévoir des actions spécifiques au bénéfice de ces associations en complément des programmations relevant des commissions mixtes
5. Intégrer l'analyse détaillée du contexte décentralisateur des pays partenaires lors de l'ensemble des études de faisabilité des interventions belges

collectivités sur les modalités de l'aide belge, de la révision de la composition des organes de concertation et/ou par la possibilité d'engager des actions complémentaires en dehors des programmations définies par ces organes. L'appui aux associations de collectivités pourrait être envisagée dans ce cadre au risque, tout comme pour d'autres coopérations, d'éloigner les CTD de certains instruments de l'aide (*cf encadré page suivante*).

### **Les gouvernements locaux dans la coopération ACP-UE (ECDPM, 2002)**

"Depuis que l'Accord de partenariat signé à Cotonou a ouvert la porte de la coopération ACP-UE à de «nouveaux acteurs» (société civile, secteur privé, syndicats, etc.), de multiples dynamiques prometteuses se sont mises en place. Pour la première fois, les acteurs non étatiques ont été associés à l'exercice de programmation. Des processus de structuration et de renforcement des capacités institutionnelles ont vu le jour à différents niveaux. De nouvelles possibilités de dialogue s'ouvrent sur des questions brûlantes (*la négociation des accords de partenariat économique, par exemple*) ou au sein des institutions ACP-UE existantes.

**Quelle place ?** Ces ouvertures ne profitent cependant pas toutes de la même manière aux «nouveaux acteurs». Paraphrasant Orwell, on pourrait dire que «tous les acteurs sont égaux, mais que certains le sont plus que d'autres». Deux catégories d'acteurs ont été principalement visées : la société civile (en particulier les ONGs) et le secteur privé. Une autre catégorie d'acteurs décentralisés a été relativement absente jusqu'ici : les gouvernements locaux. Comme par le passé, ils ont eu moins d'occasions de participer au dialogue, d'accéder aux financements ou d'obtenir un appui au renforcement de leurs capacités.

Ceci s'explique fondamentalement par la place accordée aux gouvernements locaux dans l'accord de Cotonou. L'esprit du texte place incontestablement les gouvernements locaux au rang de ces «nouveaux» acteurs décentralisés (*article 6*). Or les pouvoirs publics locaux ne sauraient être considérés comme des «acteurs non étatiques». De cette ambiguïté de statut naît un risque : celui de considérer les gouvernements locaux comme un prolongement du gouvernement central et donc de leur interdire toute participation au dialogue (*autour de la programmation, par exemple*) ou tout accès au financement d'initiatives visant à renforcer les capacités (*tel que prévu à l'article 4 de l'accord de Cotonou pour les acteurs non étatiques*).

Il faut éviter ce risque. Les processus de décentralisation initiés par la plupart des gouvernements ACP ont donné naissance à des pouvoirs publics locaux démocratiquement élus, sphères de pouvoir distinct ayant leurs propres identité, rôle et valeur ajoutée par rapport au gouvernement central. Les gouvernements locaux sont appelés à jouer un rôle de catalyseur dans la lutte contre la pauvreté, la fourniture effective de prestations sociales (*dans le cadre d'approches sectorielles*), la promotion du développement économique local, ainsi que la consolidation des valeurs et des pratiques démocratiques.

Pour ce faire, il y aura besoin d'un grand effort de renforcement des capacités. De gros investissements dans le «hardware» (*infrastructures*) et dans le «software» (*compétences, normes professionnelles, incitations*) des gouvernements locaux seront nécessaires. Il ne s'agit pas seulement de renforcer les capacités, mais d'améliorer la gouvernance locale (*transparence, reddition de comptes, participation citoyenne*).

**Intégration requise.** Vu le potentiel des gouvernements locaux en tant qu'institutions de proximité par excellence et qu'acteurs de développement, il convient de les associer pleinement et de manière cohérente à la coopération ACP-UE, aux côtés d'autres acteurs non étatiques et gouvernements centraux.

Au cours de ces deux dernières années, les gouvernements locaux ACP ont institué une plateforme des pouvoirs publics locaux des ACP afin de faciliter le dialogue et de fournir des services à des centaines de collectivités locales qui aspirent à jouer un rôle complémentaire dans la promotion du développement des ACP. Ce faisant, elles contribuent sans doute à concrétiser l'idée centrale de l'accord de Cotonou, qui est de promouvoir des partenariats constructifs entre différents acteurs, chacun d'eux ayant un rôle spécifique et des avantages comparatifs".

Quelles que soient les spécificités des pays partenaires, le caractère récent des réformes décentralisatrices suppose un accompagnement perpétué dans la durée, peu d'éléments permettant de les distinguer fondamentalement en dehors de l'existence effective d'instruments nationaux de financement, de l'ampleur des compétences et des moyens délégués, y compris en terme de personnels<sup>17</sup>.

Rappelons si nécessaire que les collectivités européennes ont mis des décennies avant de devenir ce qu'elles sont aujourd'hui, alors qu'elles possèdent des compétences et des ressources en rapport avec celles-ci. Il serait utopique pour des collectivités du Sud entamant leurs activités dans un environnement peu propice, (*la décentralisation pouvant aussi être vu comme un délestage d'incompétence de l'Etat au bénéfice du "local"*), de suppléer dès les premières années suivant leur création à l'ensemble des déficits caractérisant l'action de l'Etat depuis les indépendances.

A ce titre, que les collectivités soient à leur premier mandat ou que le processus se poursuive depuis une dizaine d'années, les appuis nécessaires demeurent le plus souvent similaires à l'exception notable des concours envisageables pour instruire les études initiales, par exemple pour favoriser la création des instruments de financement ou les structures chargées du suivi des évolutions. Pour l'aide au développement, il s'agit alors d'inscrire ses interventions dans le temps, d'accepter d'abonder significativement le budget des collectivités pour qu'elles puissent inverser le cours du développement en produisant des services effectifs tout en acquérant une visibilité sans laquelle les populations l'adhèreront pas à la réforme, n'y trouvant pas de réelles plus-values.

---

<sup>17</sup> A l'exception notable de l'Ouganda en Afrique et des pays d'Amérique latine.

Cela suppose aussi, contrairement à nombre d'idées reçues, de cibler les publics cibles bénéficiaires des appuis de la Belgique. Et à ce titre, de mettre un bémol sur la participation des populations, celle-ci ne constituant pas forcément une demande, ni une priorité pour favoriser la mobilisation progressive de leurs contributions financières, résultat attendu à moyen terme de tous processus décentralisateurs mais exigeant préalablement de donner à l'Etat à travers les CTD, une nouvelle légitimité.

Tout au contraire, un accent trop conséquent sur la participation des communautés en dehors des contenus définis dans les textes législatifs peut s'avérer contreproductif s'il participe à déresponsabiliser les instances des collectivités par rapport à leurs attributions.

Les conditionalités de ce type, même si elles sont acceptées par les collectivités en vue de bénéficier des appuis des programmes, sont susceptibles de porter des effets allant à l'encontre des objectifs recherchés, une réelle prise en charge du développement des CTD par leurs organes élus.

Pour l'aide belge, des opportunités d'actions existent, dans ses zones de concentration tout comme à l'échelle nationale. Ce qui suppose de contribuer au financement de l'investissement et au renforcement des capacités des acteurs locaux. Mais également d'intervenir pour consolider ces processus grâce à une action déployée à l'échelle des ministères de manière à ce qu'ils soient en mesure de mieux assurer leurs missions et qu'une réelle politique de déconcentration soit mise en œuvre à l'échelle de ces pays. Les choix dépendront essentiellement de l'existant et de la nécessaire collaboration avec les instruments nationaux quand ils existent et/ou la communauté des bailleurs de fonds afin d'assurer un accompagnement homogène de toutes les collectivités ainsi que des départements ministériels.

Occasion pour influer sur les modalités de l'aide, en s'y insérant pour autant que les règles et procédures nationales soient respectées, manière aussi pour en faciliter l'apprentissage par les acteurs impliqués. En complément, la coopération belge pourrait renforcer son efficacité en recourant aux services des professionnels de la décentralisation issus des CTD belges et de leurs structures faîtières, Unions et organismes de formation, susceptibles de participer à la formalisation des outils voire à l'organisation des structures assurant le transfert de capacités à l'échelle des pays partenaires.

Au niveau national, la coopération belge pourrait suppléer significativement aux déficits se présentant actuellement suite à une préparation différenciée des processus de décentralisation et de déconcentration. Son expérience de collaboration particulièrement étendue avec certains ministères sectoriels -santé, éducation, hydraulique- pourrait être mise à profit pour faciliter la mise en œuvre des mutations que ces ministères ont du mal à entamer pour assurer leurs nouvelles missions au bénéfice des collectivités.

Une assistance technique déployant ses activités à ce niveau et prévue au sein de ces programmes sectoriels, possédant un mandat négocié lors de la formulation de ces interventions, contribuerait à faciliter l'adaptation des départements ministériels aux enjeux suscités par l'installation effective des organes des collectivités.

#### **Au niveau des programmes d'appui globaux et sectoriels**

1. Prévoir dès le départ un engagement des programmes d'appui dans le moyen terme
2. Intégrer les ressources budgétaires des programmes d'appui à la décentralisation au sein des instruments nationaux de financement
3. Respecter la législation nationale dans le cadre des programmes sectoriels
4. Abonder le budget des collectivités afin de leur permettre de répondre aux déficits en services publics et assurer concomitamment la visibilité de leurs actions
5. Concentrer les appuis sur les collectivités et limiter les ambitions quant à la participation des communautés
6. Agir en terme de renforcement de capacités moyennant la constitution d'une expertise nationale
7. Recourir aux savoir-faire des acteurs des collectivités belges
8. Respecter les législations des pays partenaires en matière de gestion des finances publiques

#### **Par rapport au cadre institutionnel**

1. Accompagner les ministères sectoriels dans la réflexion sur l'adaptation et la mise en œuvre de leurs nouvelles missions (*méthodes, outils,...*), voire participer à les équiper pour que leurs personnels à l'échelle déconcentrée assurent un accompagnement performant des CTD dans leurs secteurs respectifs
2. Contribuer à la formalisation des textes législatifs et réglementaires complémentaires, aussi bien par rapport aux compétences transférées que de statut des personnels et élus des CTD
3. Soutenir la formalisation et l'exécution de procédures de contrôle par les ministères transversaux
4. Participer à la définition du contenu à donner à l'appui-conseil par la tutelle des CTD et les services financiers
5. Mettre en œuvre un dispositif de capitalisation mesurant les avancées et les besoins de compléments susceptibles de conforter les processus de décentralisation

Mais la Belgique possède aussi d'autres opportunités d'actions en direction des ministères transversaux en charge de la tutelle, du contrôle et de l'appui-conseil au bénéfice des entités décentralisées, ministère en charge de l'administration territoriale tout comme ministère en charge des finances au sein desquels une assistance technique pourrait être déployée. En effet et comme énoncé, ces ministères possèdent de nombreux chantiers à couvrir pour assurer leurs missions alors qu'ils ne bénéficient que de peu d'appuis de la communauté des bailleurs de fonds, ceux-ci ne disposant pas d'une habitude de collaboration avec ces départements ministériels ou ne désirant pas y inscrire leurs interventions.

Des opportunités d'actions existent donc, liés à des thématiques qui pourraient, faute de prise en compte, handicaper durablement les résultats attendus du processus de décentralisation. Sont fait ainsi mention au contrôle dans le cadre du contrôle de légalité tout comme du contrôle financier, au contenu de l'appui-conseil de la tutelle et à son redimensionnement éventuel, à la capitalisation des enseignements liés à la fiscalité locale et à sa mobilisation par les collectivités mais aussi de manière plus général à l'organisation du suivi de la réforme dans ses différentes composantes telles qu'énumérées dans le chapitre 6.7.2.

Ensemble de thématiques utiles pour renforcer ces réformes. Les PTF se situent aujourd'hui dans une logique prudentielle, s'interrogent sur la "lenteur" de la réflexion sans toujours mesurer les appuis qu'une réforme de ce type suppose, changeant radicalement toutes les composantes des sociétés qui s'y sont engagées. Les premières élections à l'échelle des collectivités constituent le démarrage d'un processus de décentralisation, non sa finalité. Des appuis s'avèreront encore utiles pour le conforter. La Belgique pourrait y contribuer en prenant une place laissée vacante par la plupart des coopérations, aussi bien multilatérales que bilatérales. La taille de la coopération belge mais aussi la souplesse démontrée dans ses interventions constituent des atouts dans ces domaines, ne possédant pas aux yeux de la plupart de ses pays partenaires d'ambitions relevant d'enjeux géostratégiques.

## **ANNEXE 1**

### ***DOCUMENTS CONSULTÉS***

## **TEXTES ET DOCUMENTS CONSULTÉS**

- ACE/Recit info, laboratoire "citoyenneté", numéro 0, avril 2004, 7 pages.
- ACE/Recit info, laboratoire "citoyenneté", numéro 1, juin-juillet 2004, 8 pages.
- ACE/Recit info, laboratoire "citoyenneté", numéro 2, août-septembre 2004, 10 pages.
- Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. Expériences d'une commune du Burkina Faso. Pamphile Sebahara. Document de réflexion ECDPM n°21. Novembre 2000, 34 pages.
- Actions du bilatéral direct dans la décentralisation et la gouvernance locale, document de travail, septembre 2005, 12 pages
- Agenda 2010 pour la réduction de la pauvreté, SECO, non daté, 24 pages.
- Agreed Minutes of the Meeting of the Joint Commission on Development Cooperation between Vietnam and Belgium, Hanoi, 15 décembre 2003, 17 pages.
- Amélioration de la sécurité alimentaire et réduction de la pauvreté dans le cadre du Fonds Belge de Survie, stratégie pour la période 2000-2010, FBS, 26 pages.
- Année communale 2004-2005, UVCW, décembre 2005, 245 pages.
- Approche de la FCM en matière de développement municipal international, FCM, 1997, 3 pages.
- Appui au nettoiement de la Ville de Saint-Louis, DTF, non daté, 51 pages.
- Assainissement urbain en Afrique, actes du séminaire international de Gorée, AQUADEV Faculté Agronomique de Gembloux, Université Abdou Moumouni de Niamey, décembre 2000, 107 pages.
- Atelier de formation "gestion des ressources naturelles et planification locale et régionale organisé par la GTZ, Mbour, 30 avril au 5 mai 2000, 86 pages.
- Atelier international sur gestion locale, participation citoyenne, budget participatif, contrôle social, mars 2005, 64 pages.
- Aquadev Niger XII, document de projet, mars 2005, 137 pages.
- Bilan des réalisations 2<sup>ème</sup> année, année 2004 et 1<sup>er</sup> trimestre 2005, AQUADEV, 30 avril 2005, 36 pages.
- Bundibuggyo Integrated Development Programme (BIDP) - UGA0300711, Technical and Financial File, CTB, novembre 2004, 49 pages.
- Colloque international, la décentralisation au service du développement local, auditorium de l'université, recueil des résumés des communications, 27-28 novembre 2004, Université Mouloud Mammeri de Tizi Ouzou, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, 53 pages.
- Comment organiser le dialogue avec les nouveaux acteurs ? Jean Bossuyt. Notice de gestion des politiques de développement 13, décembre 2000, 8 pages
- Coopération Belgo-Malienne, Programme Indicatif de Coopération, juillet 2004 - juin 2007, 12 pages.
- Coopération Belgique - Maroc, Programme Indicatif de Coopération 2006-09, annexe au procès-verbal de la 17<sup>ème</sup> session de la commission mixte Belgique - Maroc de coopération au Développement, Bruxelles le 19 décembre 2005, 11 pages.
- Decentralisation and local governance : experiences from francophone West Africa, H.M.G. Ouedrago, 2003, 7 pages.
- Décentralisation et développement, DDC, janvier 1999, 197 pages.
- Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources, Pierre-Yves Le Meur, Coopérer aujourd'hui n°34, décembre 2003, 22 pages.
- Décentralisation, document d'orientation, DDC, 2001, 28 pages.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, OCDE, mars 2005, 14 pages.
- Développement des capacités, document hors série, liens entre décentralisation et développement des capacités, et conséquences pour la programmation, ACDI, août 2001, 12 pages.
- Développement local et coopération décentralisée, entre gouvernance locale et régulation globale, LEREPS-ADDEES, J-P Gilly et J. Perrat, septembre 2002, 18 pages.
- DGCD, rapport d'activités 2004, DGCD, 70 pages.

- Dialogue sur la contribution de la société civile à la gouvernance urbaine locale, UN-Habitat, non daté, 3 pages.
- Domaine de prestations, développement et transition, stratégie 2006, SECO, mars 2002, 24 pages.
- Dossier Technique et Financier, "Appui à l'augmentation de l'accès à l'éducation primaire par la construction, la réhabilitation et l'équipement d'écoles primaires, Rwanda, CTB, non daté, 28 pages.
- Dossier Technique et Financier Opérationnel de la prestation de coopération "Appui au Programme d'Assainissement des villes retenues pour la CAN 2002 au Mali, non daté, 15 pages.
- Dossier Technique et Financier Opérationnel, Projet d'Appui à la Décentralisation de la gestion de l'Hydraulique dans la Région de Gao (PADH), non daté, 23 pages.
- Dossier Technique et Financier Opérationnel, Appui au développement local des districts de Buliza, Rulindo, Rushashi et Shyorongi en province de Kigali-Ngali, CTB, non daté, 80 pages.
- Echange de savoir et de savoir-faire pour un développement durable entre la commune d'Anderlecht et la commune d'Irupana (Bolivie), Frères des Hommes, non daté, 37 pages.
- Enoncé de politique internationale du Canada, fierté et influence : notre rôle dans le monde, Gouvernement du Canada, 2005, 43 pages.
- Etude de capitalisation du PADMIR dans les départements de Kebemer et Kaffrine, PNUD-FENU, Papa Babacar Diouf, septembre 2005, 82 pages.
- Etude sur la charte de la déconcentration au Niger, HCME, Mahamane Yahaya, mai 2005, 112 pages.
- Evaluation du thème "appui à la décentralisation et gouvernance locale", synthèse des étapes 1 et 2, document provisoire, IRAM-CEPIA-IIED-AICDD, avril 2006, 84 pages.
- Evaluation du thème "appui à la décentralisation et gouvernance locale", étape 3, éléments de stratégie pour l'intervention de la Coopération belge en appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, document provisoire, IRAM-CEPIA-IIED-AICDD, avril 2006, 14 pages.
- Financer les investissements des villes des pays en développement, synthèse des travaux du Groupe de travail "Financement des investissements des collectivités locales", AFD 2006, 113 pages.
- Gouvernance démocratique au service du développement, CTB, 2006, 29 pages.
- Gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : études des expériences nationales, Marc Bied-Charreton, Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement, C3ED, janvier 2004, 43 pages.
- Gouvernance environnementale locale et gestion décentralisée des ressources naturelles, Terre des Pauvres, FENU, Angelo Bonfiglioli, octobre 2004, 171 pages.
- Gouvernance locale, développement local et participation citoyenne sous la direction de Dominique Paule Decoster, ULB, novembre 2002, 96 pages.
- Gouvernance locale et pauvreté, l'approche du FENU, Angelo Bonfiglioli, FENU/UGL, non daté, 25 pages.
- Institut Européen d'Administration Publique, prochains séminaires et conférences ouverts 2005, 83 pages.
- La coopération décentralisée et le secteur public africain, plusieurs acteurs en quête d'auteur, ECDPM; Jean Bossuyt, 1995, 2 pages.
- La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural Ouest-Africain, Jean-Pierre Jacob, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, non daté, 15 pages.
- La démocratie au niveau local, manuel d'International IDEA sur la Participation, la Représentation, la Gestion des Conflits et la Gouvernance, IDEA, 2002, 20 pages.
- Les approches sectorielles sont elles le chaînon manquant d'une articulation cohérente entre les réformes sectorielles et la décentralisation ? Tony Land et al, document de réflexion n°49, ECDPM, septembre 2003, 51 pages.
- Les gouvernements locaux dans la coopération ACP-UE. Nouvelles de Cotonou 4?. ECDPM, 2002.
- Lignes directrices Nord - Sud, rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90, DDC, mars 1994, 31 pages.
- Mythes et réalités de la gouvernance locale, l'expérience de la commune rurale de Sanankoroba, Mali, Moussa Djiré, novembre 2004, 44 pages.
- Note stratégique Afrique du Sud, DGCD, juillet 2002, 57 pages.
- Note stratégique, consolidation de la paix, DGCD, juillet 2002, 79 pages.
- Note stratégique, soins de santé primaires, DGCD, août 2002, 98 pages.

- Note stratégique, éducation et formation, septembre 2002, 70 pages.
- Note stratégique, environnement, DGCD, 96 pages.
- Note stratégique, infrastructures de base, DGCD, septembre 2002, 52 pages.
- Note stratégique Bolivie, DGCD, juillet 2002, 53 pages
- Note stratégique Burundi, DGCD, décembre 2002, 53 pages.
- Note stratégique Equateur, DGCD, juillet 2002, 53 pages.
- Note stratégique Ethiopie, DGCD, juillet 2002, 69 pages.
- Note stratégique Mali, DGCD, juillet 2002, 71 pages.
- Note stratégique Ouganda, DGCD, décembre 2002, 51 pages.
- Note stratégique Pérou, DGCD, juillet 2003, 59 pages.
- Note stratégique RDC, DGCD, décembre 2002, 65 pages.
- Note stratégique Rwanda, DGCD, décembre 2002, 55 pages.
- Note stratégique Sénégal, DGCD, décembre 2002, 58 pages.
- Note stratégique Tanzanie, DGCD, juillet 2002, 71 pages.
- Note stratégique Territoires Palestiniens, DGCD, juillet 2002, 54 pages.
- Note stratégique Vietnam, DGCD, juillet 2002, 31 pages.
- Palestine - Belgium Co-operation, Indicative Development Co-operation Programme 2002-06, 7 pages.
- Pourquoi faut-il reconSIDéRer la fiscalité locale ? Amine Mzouri, Faculté des Sciences juridiques, Economiques et Sociales de l'Université Mohammed V - Agdal, Rabat, non daté, 4 pages.
- Procès-verbal de la deuxième session de la grande commission mixte bénino-belge de coopération au développement, Bruxelles les 24 et 25 mai 2004, 16 pages.
- Procès-verbal de la troisième session de la Commission Mixte de coopération au développement entre le Royaume de Belgique et la République du Mali, 29 et 30 juin 2004, 12 pages.
- Procès-verbal de la Commission Mixte belgo-burkinabe, 13 et 14 janvier 2003, 10 pages.
- Programme d'appui aux Initiatives de Développement des Communes de Kisenso et Kimbaseke dans la ville de Kinshasa, dossier technique et financier, CTB, non daté, 74 pages.
- Programme de Coopération Internationale Communale, objectifs, principes et stratégie, UVCW, non daté, 22 pages.
- Programme de Coopération Internationale Communale, appel à projets restreint, UVCW, 2004, 5 pages.
- Programme Indicatif de Coopération 2003 - 2007, Coopération belge au Burkina Faso, 7 pages.
- Programme Indicatif de Coopération 2004 - 2007, annexe au procès-verbal de la deuxième session de la grande commission mixte bénino-belge de coopération au développement, Bruxelles, le 24 et 25 mai 2004, 12 pages.
- Programme Indicatif de Coopération, juillet 2004 - juin 2007, Coopération Belgo - Malienne, 12 pages.
- Project Formulation Report, Local Infrastructure and Capacity Building Project (LICP), non daté, 54 pages.
- Projet de procès-verbal de la 10<sup>ème</sup> commission mixte entre la République du Sénégal et le Royaume de Belgique, Dakar, le 18-19 octobre 2001, 6 pages.
- Projet de Programme Indicatif de Coopération Belgique - Sénégal, 2001-05, 11 pages.
- Projet de procès-verbal de la 10<sup>ème</sup> Commission Mixte entre la République du Sénégal et le Royaume de Belgique, 18 octobre 2001, 6 pages.
- Projet Sénégal XI Matam, projet de modernisation de la gestion du patrimoine foncier dans les Communautés Rurales de Matam, pour une amélioration de la sécurité alimentaire des populations par un programme de soutien aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation, note introductory, AQUADEV, 25 pages.
- Rapport annuel 2004 de la coopération internationale de la Suisse, DDC, 24 pages.
- Rapport 2004 du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, MAE, non daté, 16 pages.
- Rapport de mission, audit - évaluation externe de la prestation "aide financière destinée à l'apurement partiel des salaires des agents civils de la République du Niger", CTB, juillet 2004, 35 pages.

Réinventer un nouvel urbanisme pour une bonne gouvernance locale à partir des outils de participation et de planification stratégique concertée, version définitive, Centre des nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH), El Housseynou Ly, octobre 2001, 20 pages.

Report of the Mid Term Review of PZA/01/005, Local Infrastructure Capacity Building Project, Belgian Technical Cooperation with The Palestinian National Authority, December 2, 2005, 74 pages.

Résumé des actions d'appui aux collectivités décentralisées (Sénégal), AQUADEV, non daté, 8 pages.

Stratégie de la DDC 2010, non daté, 32 pages.

Stratégie de la SNV Afrique de l'Ouest et Centrale en matière de gouvernance locale, SNV, septembre 2005, 5 pages.

Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options. Document de réflexion 19. Markus Steinich. ECDPM, novembre 2001, 22 pages.

Suivi et évaluation des appuis à la décentralisation et à la gouvernance locale. Le cas du Burkina Faso, En bref n°7, Sebahara, février 2004, 7 pages.

Symposium sur l'accès aux financements internationaux, table ronde préparatoire n°3, la bonne gouvernance, objet et condition du financement du développement, Malika Berak, 20 novembre 2003, 6 pages.

Tanzanie, coopération du développement, note d'information, CTB 8/E/05, 7 pages.

Union des Villes et Communes de Wallonie, rapport 2004, non daté, 111 pages.

Union des Villes et Communes Belges, rapport d'activités 2004-05, non daté, 17 pages.

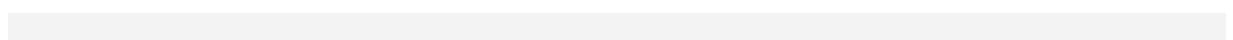
Vade - mecum coopération décentralisée et intercommunalité, MAE (France), décembre 2004, 86 pages.

Wallonie Bruxelles et les pays du Sud, non daté, 33 pages.

Wallonie Bruxelles, rapport d'activités 2004, non daté, 63 pages.

## **ANNEXE 2**

### ***TERMES DE REFERENCE***



## **7 INTRODUCTION**

### **7.1 CONTEXTE GENERAL**

Un grand nombre de pays en voie de développement ont entamé ces dernières années des réformes institutionnelles incluant pour la plupart une forme ou une autre de décentralisation. La plupart des pays partenaires de la coopération bilatérale belge ont entamé cet exercice de transfert de prérogatives publiques à différents niveaux inférieurs. Cette question occupe une place de plus en plus importante dans les politiques de développement, y compris de manière croissante pour la coopération belge. Or, la réflexion stratégique de la coopération belge dans ce secteur reste marginale et embryonnaire. Le choix de la DGCD d'effectuer une évaluation sectorielle des actions menées en matière de décentralisation et de gouvernance locale devant conduire à une note stratégique, démontre l'importance croissante accordée à ces questions par la coopération bilatérale. Cette évaluation conforte également le souhait de la coopération belge d'affiner et d'augmenter son expertise dans ces deux domaines.

La CTB est consciente d'un besoin de structuration de l'approche méthodologique et opérationnelle de la coopération dans les domaines concernés, et essentiellement dans les domaines de la gouvernance locale et de la décentralisation et entend apporter sa contribution à la réflexion stratégique entamée par la DGCD. Avec une douzaine de projets liés à la décentralisation (développement local, développement communautaire intégré, pouvoirs locaux et régionaux, etc.), la CTB exprime le besoin de mener une réflexion sur son approche opérationnelle.

### **7.2 DECENTRALISATION ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

En principe, la décentralisation devrait avoir un impact positif sur la pauvreté dans la mesure où elle devrait i) permettre aux pauvres de mieux se faire entendre, ii) améliorer leur accès aux services publics de meilleure qualité et iii) réduire leurs fragilités. Une véritable délégation de pouvoir ouvre la voie à l'instauration d'institutions démocratiques au sein desquelles les pauvres pourront participer activement, prendre des décisions et défendre leurs intérêts. Une meilleure connaissance du milieu et une concurrence plus ouverte peuvent conduire à une meilleure adéquation des ressources aux besoins locaux et à de meilleures politiques. Ces améliorations peuvent également engendrer des gains d'efficacité au niveau des prestations de services notamment. Tout système décentralisé renforçant la capacité de contrôle des citoyens sur les responsables et les hommes politiques locaux, les occasions de parvenir à une meilleure transparence et de réduire la corruption et donc d'optimiser la gouvernance locale se multiplient. Cette amélioration de la gouvernance locale devrait conduire à réduire la fragilité des pauvres

Ces liens sont cependant théoriques et la plupart des processus de décentralisation sont trop récents que pour pouvoir en tirer des leçons validant ou invalidant ces théories. Si on discute déjà depuis un certain temps des avantages et des risques de la décentralisation, on commence seulement à s'intéresser aux liens entre décentralisation et pauvreté et à en mesurer les effets concrets. Une étude de l'OCDE de 2004 a pu constater que la décentralisation n'avait en effet provoqué des améliorations en termes de réduction de la pauvreté que dans un tiers des cas. Dans la majorité des pays la décentralisation ne semblait avoir eu aucun impact. Cela ne signifie pas nécessairement que la décentralisation n'a pas d'effets sur la pauvreté, mais que la façon dont la décentralisation est mise en œuvre n'engendre pas automatiquement ces impacts attendus. L'étude en tire un certain nombre de déterminants d'une décentralisation favorable aux pauvres :

- Cela exige des autorités locales qu'elles soient capables de mener des réformes et qu'elles soient disposées à le faire. Les gouvernements locaux doivent donc avoir des ressources stables, fiables et en quantité suffisante, des investissements dans les capacités humaines locales, des politiques cohérentes de la part du gouvernement central et un soutien cohérent et substantiel des bailleurs.
- Il faut une répartition claire des tâches entre les différents acteurs et consacrer du temps au renforcement des capacités locales et régionales. La plupart des pays en voie de décentralisation sont confrontés à une interférence plus ou moins marquée de la plupart des gouvernements centraux. Faute de ressources et de pouvoirs ad hoc, les autorités locales doivent souvent cantonner leurs interventions à des activités municipales telles que le

revêtement de routes. Les gouvernements centraux tendent à justifier ces interférences dans la politique locale en insistant sur le manque de capacités locales, masquant en général une réticence à déléguer des pouvoirs. La délégation de pouvoir permet également d'engendrer des processus d'apprentissage par la pratique qui aident à consolider les capacités.

- L'octroi de ressources suffisantes. Lorsque les autorités locales sont limitées à financer leurs politiques par les impôts locaux, la décentralisation tend à accroître les inégalités entre les régions. Parallèlement, le financement des politiques locales de manière trop prépondérante par les transferts fiscaux tend à réduire l'autonomie et à saper la réforme. Il est donc nécessaire de trouver un équilibre entre transferts fiscaux et impôts locaux.
- Les autorités locales servent de points d'entrée pour la mise en œuvre et l'amélioration des politiques favorables aux pauvres mais la responsabilité globale de l'adoption de ces politiques reste une prérogative de l'état central.

Il est donc fondamental que les bailleurs et donc la Belgique, veillent à promouvoir la décentralisation en tant qu'instrument efficace de lutte contre la pauvreté. Cela passe, pour la Belgique, par une meilleure compréhension et une meilleure stratégie d'intervention dans ce domaine, pour éviter de conduire à des actions ayant un impact ou des effets défavorables à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté.

### **7.3 ACTIONS DE LA CTB DANS LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE**

Les actions de la CTB dans le domaine de la décentralisation s'intègrent dans le secteur de la consolidation de la société où il représente le « sous-secteur » le plus important (12 projets sur un portefeuille de 37).

D'une brève analyse du portefeuille, on peut ressortir les éléments suivants.

Ce n'est que très récemment que la coopération bilatérale a développé des projets plus spécifiquement centrés sur l'appui au processus de décentralisation et de la gouvernance locale (Mali, Niger, Rwanda). Une grande partie du portefeuille est encore constituée d'actions d'appui au développement de petites infrastructures, de services sociaux de base, ou au développement rural qui ont été adaptés au cadre institutionnel du pays partenaire (LICP, PAD-K, Vietnam...). Cela traduit un manque important d'analyse stratégique préalable à la préparation des actions de la Belgique dans ce secteur.

Une grande partie de ces nouveaux projets d'appui à la décentralisation sont financés par le Fonds belge de Survie (FBS) (Rwanda, RDC, Niger) et très peu directement via le bilatéral direct. Etant donné le mandat du FBS, ces interventions se concentrent sur les impacts au niveau de la sécurité alimentaire et constituent en ce sens des interventions particulières.

Les nouvelles actions veillent à s'inscrire dans le processus d'harmonisation et d'alignement en veillant à utiliser les mécanismes de financement des autorités locales mis en place par les gouvernements (ANICT au Mali, CDF au Rwanda,...). Les interventions bilatérales en Ouganda restent une exception majeure.

Ces nouvelles actions visent à garantir la responsabilisation des autorités élues locales comme véritables maîtres d'œuvre du développement local. L'idée est d'éviter de financer des projets individuels pré-identifiés mais de fournir des ressources programmables par les autorités locales à travers des allocations financières utilisant les mécanismes budgétaires existants. Le choix des investissements n'est pas soumis à des évaluations individuelles et externes, mais plutôt à l'adoption par les autorités locales de bonnes pratiques de gestion d'investissements publics.

Les nouvelles actions d'appui à la décentralisation ont pour éléments principaux le renforcement des capacités de gestion des autorités locales et la mise en place de fonds de développement locaux visant à soutenir des actions identifiées et mises en œuvre de manière participative au niveau local mais également à renforcer les capacités de gestion 'dans l'action' des autorités locales (planification, gestion financière, maîtrise d'ouvrage,...).

Il constitue encore trop souvent des systèmes /structures propres alors que d'autres mécanismes existent (Ouganda, approche area-based,...).

Ce portefeuille est en croissance puisque des actions sont en voie de préparation en Tanzanie, Vietnam (seconde phase du PAR), et au Bénin, entre autres.

La CTB gère en outre un certain nombre de projets qui touchent de près les actions des autorités locales. Il s'agit d'interventions liées à la gestion de l'environnement, à la gestion des déchets, à l'adduction d'eau, à la construction d'écoles primaires,... Ces interventions n'intègrent par toujours une analyse institutionnelle du contexte dans lequel elles s'insèrent, ni des résultats spécifiques liés à la responsabilisation des autorités locales dans la gestion des résultats du projet ou au renforcement des capacités de ces acteurs locaux. Ceci pose immanquablement la question de la transversalité de la gouvernance locale dans les actions de la CTB.

## **8 OBJECTIFS ET TACHES DE LA MISSION DE CONSULTANCE**

### **8.1 OBJECTIFS**

Si la décentralisation et la gouvernance locale constituent un domaine de plus en plus important pour la coopération au développement, il l'est aussi pour la CTB. De par la part croissante que prend ce sous-secteur dans le portefeuille de la CTB, la décentralisation constitue un domaine d'expertise et d'expérience croissant de la CTB. Pour que la CTB soit plus à même de répondre aux défis que constituent ces évolutions institutionnelles fondamentales dans la plupart des pays partenaires, elle se doit de développer sa stratégie et son expertise pour répondre aux attentes et aux besoins des pays partenaires.

L'objectif de la présente étude est de faire avancer la réflexion de la CTB sur sa contribution et son rôle dans la gouvernance locale et la décentralisation. L'étude devrait permettre d'identifier les bonnes pratiques des bailleurs de fonds dans le secteur et d'identifier, sur base de l'expérience et de l'expertise CTB, la contribution, la niche et la valeur ajoutée de la CTB. Cette analyse devra tenir compte de l'évolution du contexte de la coopération et des instruments et modalités d'aide.

Le résultat de cette mission devra également aider la CTB à contribuer activement à la préparation de la note stratégique de la DGCD sur la gouvernance locale qui sera préparée suite à l'évaluation sectorielle en cours.

La mission devra également étudier les actions de plusieurs coopérations dans le secteur de la décentralisation et de la gouvernance et analyser les cadres stratégiques proposés, dans le but non seulement de capitaliser, mais également d'identifier la contribution que pourrait y apporter la coopération bilatérale belge.

La consultance pourrait également aider la CTB sur la façon de renforcer et d'affiner son expertise.

Le résultat de l'exercice sera une série de recommandations stratégiques et opérationnelles.

### **8.2 TACHES**

La mission comportera essentiellement trois volets : un volet analyse contextuelle et documentaire, un volet analyse des bonnes pratiques et des stratégies d'autres bailleurs et un volet élaboration de recommandations stratégiques.

#### **8.2.1 Analyse contextuelle et documentaire**

L'analyse contextuelle et documentaire portera sur :

- Une analyse du portefeuille décentralisation de la CTB dans la gouvernance locale, de ses forces et de ses faiblesses et les leçons que l'on peut déjà en tirer
- Une analyse de la prise en compte du contexte institutionnel de la décentralisation dans les actions de la CTB
- La prise en compte de la question de la décentralisation dans les notes stratégiques et les PIC

- Les notes stratégiques des différents bailleurs sur la décentralisation
- Les actions d'autres types de coopération belges dans le secteur (ONG, universités, Union des Villes et Communes,...)

### **8.2.2 Analyse des bonnes pratiques**

Le consultant identifiera conjointement avec la CTB deux bailleurs particulièrement innovants, précurseurs et reconnus dans leurs approches stratégiques de la gouvernance locale qu'il conviendrait d'étudier plus en profondeur. Le consultant effectuera, en compagnie de la CTB, une courte mission aux sièges de ces coopérations pour rencontrer les conseillers techniques du secteur de la gouvernance locale dans le but d'en tirer des leçons pour la CTB.

Les bonnes pratiques d'autres coopérations feront l'objet de '*desk study*' dans le but d'en extraire des leçons pertinentes pour la CTB.

### **8.2.3 Elaboration de recommandations stratégiques**

Sur la base des analyses contextuelles et documentaires et des bonnes pratiques, la troisième partie de l'exercice veillera, d'une part, à faire des recommandations sur l'approche opérationnelle de la CTB et, d'autre part, à faire des propositions quant au positionnement stratégique de la CTB dans ce secteur. L'objectif est entre autres de contribuer de façon pro-active à la réflexion et à la rédaction de la note stratégique de la DGCD.

Lors de cette analyse, le consultant prendra en compte l'évolution vers des appuis type basket fund à des approches sectorielles décentralisation (comme en Ouganda et en Tanzanie) et le rôle plus spécifique que peut y jouer la CTB. La mission veillera également à faire des recommandations sur l'opportunité et, le cas-échéant, sur l'opérationnalisation de la prise en compte de la décentralisation dans les autres actions sectorielles de la CTB (aspect transversal).

## **9 COMPOSITION ET PROFIL DE L'EQUIPE**

L'équipe sera composée d'un consultant senior (h/f), qui sera appuyé durant toute sa mission par plusieurs personnes ressources au niveau du département expertise de la CTB et plus spécifiquement par le conseiller consolidation de la société. Le consultant présentera le profil suivant :

- Formation universitaire.
- Large expertise et expérience dans la préparation, le suivi, la gestion et l'évaluation de projets et programmes de gouvernance locale et de décentralisation.
- Une connaissance du secteur dans le cadre de la coopération belge serait un atout.
- Une bonne connaissance des actions d'autres coopérations dans le secteur.
- Une connaissance du terrain dans le secteur de la décentralisation.
- Bonne connaissance des nouvelles tendances de la coopération, en particulier les enjeux liés à l'harmonisation et l'alignement de l'aide, à l'approche sectorielle, à l'appui budgétaire.
- Excellente maîtrise de du français. Une bonne connaissance des langues nationales belges sera considérée comme un atout.
- Excellentes facultés d'adaptation au contexte spécifique à la CTB.

La durée de l'engagement a été estimée comme suit :

30 homme/jour en Belgique incluant les différentes tâches mentionnées ci-dessus et les missions dans d'autres coopérations. Ces 30 H/J seront répartis entre janvier et mars 2006 en accord avec la CTB.

Dans le cas où des missions de terrain seraient organisées, le soumissionnaire proposera des indemnités de logement et des indemnités de subsistance journalières. Les frais de voyage seront pris en charge par la CTB.

## **10 METHODOLOGIE ET RESULTATS DE LA MISSION**

Le consultant travaillera étroitement avec un petit groupe de réflexion au sein du département Expertise sectorielle et thématique de la CTB au fur et à mesure de l'avancement du travail et des étapes de la mission.

Chaque étape de la mission fera l'objet d'un rapport spécifique faisant le point sur les résultats obtenus de cette partie de la mission.

La partie de la mission relative à l'analyse des bonnes pratiques fera l'objet de courtes missions en europe. Les déplacements (internationaux et locaux) ainsi qu les frais de logements et perdiems seront pris en charge par la CTB sur base des indemnités du Ministère des Affaires Etrangères.