

I&D

INSTITUTIONS ET DEVELOPPEMENT

Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)

Evaluation conjointe franco-canadienne (1991-2006) et prospective

ANNEXES

Février 2007

Equipe :

- **Emmanuel Pousse (Chef de mission)**
 - **Professeur Bernard Vachon,**
 - **Lassine Bouaré,**
 - **Cédric Soenen,**
- avec l'appui de Jaap BILJ.**

« Ce rapport est un document établi à la demande de l'Agence canadienne de Développement international (ACDI) et du ministère des Affaires étrangères. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle ».

Liste des annexes

- Annexe 1 : Historique du PDM, contribution du SG du PDM.
- Annexe 2 : Analyses par pays (Sénégal, Burkina et Bénin).
- Annexe 3 : Analyse par programme ou sous-programme (APL, POLDEC, REHCOL, CITACTIONS, AMTER, ECOLOC, FILOC et CRID).
- Annexe 4 : Éléments de politiques de l'ACDI et du MAE en appui à la décentralisation et au PDM.
- Annexe 5 : Appréciation du PDM suivant les critères d'évaluation des politiques publiques (Synthèse).
- Annexe 6 : Éléments comparatifs de rémunération.
- Annexe 7 : Synthèse des recommandations des évaluations antérieures.
- Annexe 8 : Contribution de Martin FINKEN, Conseiller régional REHCOL sur l'avenir du PDM.
- Annexe 9 : Accompagner les processus de décentralisation : quelques pistes de travail
- Annexe 10 : Liste de la documentation consultée.
- Annexe 11 : Liste des personnes rencontrées.
- Annexe 12 : Termes de références de l'étude.
- Annexe 13 : Composition du Comité de Pilotage de l'étude.
- Annexe 14 : Liste des Associations d'élus ou de collectivités, membres du PDM
- Annexe 15 : Présentation des consultants
- Annexe 16 : Fiche résumé du rapport d'évaluation.

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 1

**Contribution du SG du PDM
à l'analyse de l'évolution du PDM
de ses origines à aujourd'hui**

Contribution du SG du PDM à l'analyse de l'évolution du PDM de ses origines à aujourd'hui.

Le SG du PDM a envoyé une analyse critique du rapport provisoire, nous en avons tenu compte pour partie dans le rapport final et les annexes. Nous donnons ci-après la partie de cette contribution qui présente un historique des différentes phases du PDM avec l'analyse synthétique du SG relatif à chacune de ces phases.

« Phase 1- 1992/1994 : Phase de démarrage du PDM.

Au cours de cette phase, le PDM, programme de développement municipal, est un programme dont les objectifs et les activités sont définis par les bailleurs de fonds, principalement la Banque mondiale et la Coopération française. L'organe de décision du PDM est le comité d'orientation, certes présidé par un élu local, mais où les deux partenaires techniques et financiers (PTF) ont la décision finale. L'équipe du bureau régional est composée de 6 personnes dont deux cadres (parmi lesquels le coordinateur régional et un assistant technique (AT) de la coopération française, M. Deberre, adjoint au coordinateur). Le chiffre d'affaires est de 625 millions CFA, dont 107 millions (soit 17% du chiffre d'affaires total) affectés au fonctionnement du bureau régional (appelé alors l'unité de programme). Les dépenses du PDM sont de 35 millions F CFA par an pour le fonctionnement, 173 millions par an pour les activités, soit au total un chiffre d'affaires de 208 millions par an. Les deux principaux PTF du PDM sont le MAE (près de 70% des ressources) et la Banque mondiale (15%). L'activité principale du bureau régional consiste en l'organisation de séminaires régionaux et nationaux de sensibilisation sur les problématiques de la décentralisation. On doit à cette première phase l'éveil de la plupart des pays de la région à la politique de la décentralisation. C'est à la suite de cette activité de sensibilisation que ces pays ont formulé et adressé les premières demandes d'appui à la décentralisation et au renforcement des collectivités locales aux partenaires au développement, qui commençaient alors à s'intéresser à ce sujet. L'impact de l'activité du PDM au cours de cette première phase peut se mesurer au niveau de la Coopération française par exemple, par le nombre de projets d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales définis et mis en œuvre dans les pays de la région au cours de la période allant de 1995 à 1999.

Phase 2- 1995/2000 : Phase de développement du PDM

Le PDM, toujours dénommé programme de développement municipal, qui était au départ on le rappelle, un projet des PTF, devient co-géré avec les bénéficiaires. Ceux-ci forment en effet l'association de gestion du PDM. L'association de gestion comprend essentiellement les associations nationales de collectivités locales, mais aussi le représentant du Ministre chargé des collectivités locales du pays siège, le Bénin. Un conseil d'administration de l'association de gestion est mis en place. Il devient l'organe de décision du PDM. Le comité d'orientation est remplacé par le comité paritaire qui regroupe quatre représentants du conseil d'administration, et quatre représentants des PTF, à savoir, la Banque mondiale, la Coopération française, l'ACDI (qui a rejoint le PDM en 1995) et ONU Habitat. En toute rigueur l'évaluation du PDM en tant qu'organisation africaine devrait donc porter sur la période 1995/2005, la période 1992/1994 devant quant à elle concerner à l'évaluation du PDM comme programme défini et exécuté par les PTF. La nouvelle organisation de la gouvernance du PDM est apparue plus conforme aux orientations du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE qui recommandait alors aux PTF de proposer leur offre d'aide en réponse à une demande des pays bénéficiaires, et d'accompagner les organisations de ces pays plutôt que se substituer à elles dans la définition des projets d'aide au développement. Dans le cas du PDM, le conseil d'administration de l'association de gestion est apparu comme le lieu d'expression de la demande africaine, le comité paritaire étant le lieu de rapprochement de la demande et de l'offre d'aide dans le domaine de la décentralisation et de l'appui aux collectivités locales. Ce modèle original a représenté une innovation dans les rapports entre bénéficiaires de l'aide et PTF, et une avancée intéressante par rapport aux pratiques antécédentes des PTF engagés dans l'appui au PDM.

L'équipe du bureau régional passe de 6 personnes (dont 1 AT) à 14 personnes (dont 2 AT de la coopération française, M. Jean Michel Maurin, adjoint au coordinateur, et M. Robert Schmitt, conseiller finances locales). Le chiffre d'affaires passe quant à lui de 625 millions à 2 774 millions CFA, dont 501 millions (soit 18% du chiffre d'affaires total) affectés au fonctionnement du bureau régional. Les dépenses du PDM sont de 101 millions FCFA par an pour le fonctionnement (soit près de 3 fois plus que dans la phase antécédente), 454 millions par an pour les activités (soit un peu plus de 2,5 fois plus), et un chiffre d'affaires total de 555 millions par an (soit un peu plus de 2,5 fois plus que dans la phase antécédente). La palette des PTF s'élargit très nettement avec l'arrivée de l'ACDI et de l'Union européenne, mais aussi celle plus innovante des collectivités locales françaises (essentiellement Région Ile de France, Ircod Alsace). Le budget de fonctionnement est financé principalement par la France (428 millions sur la période), la Banque mondiale (55 millions) et l'ACDI (18 millions). Le budget des activités est financé principalement par l'ACDI (924 millions), la France (721 millions sur la période), l'Union européenne (476 millions), les collectivités locales françaises (106 millions) et la Banque mondiale (45 millions). Les principaux PTF du PDM deviennent la France (1149 millions sur la période), l'ACDI (942

millions), et l'Union européenne (476 millions). Ce saut quantitatif s'est accompagné d'un saut qualitatif. Les interventions du PDM se diversifient. Elles intègrent en plus des séminaires de sensibilisation sur les questions liées à la décentralisation, la conduite de plusieurs missions d'appui auprès des ministères africains des collectivités locales ou des missions chargées de la décentralisation, le recensement des outils et méthodes à la disposition des collectivités locales, et le développement d'outils innovants en réponse aux carences constatées. C'est à cette époque que sont développés entre autres, (1) l'observatoire de la décentralisation ; (2) l'observatoire des finances locales ; (3) les cycles de formation continue pour cadres municipaux organisés au sein de l'Institut Africain des Hautes Etudes Municipales (IAHEM) ; (4) la démarche Ecoloc ; (5) les méthodes d'appui aux collectivités locales pour leur implication dans la définition de politiques de fourniture des services de base aux populations. C'est aussi à cette phase et grâce à la création de l'AG-PDM qu'est conçu le sommet Africités encore dénommé Journées de la Commune Africaine. Le premier sommet Africités organisé en janvier 1998 à Abidjan, Côte d'Ivoire, marque l'entrée des collectivités locales africaines sur la scène institutionnelle régionale et internationale. Ce premier sommet a donné le coup d'envoi à la dynamique d'unification du mouvement municipal africain qui sera confirmée lors du sommet Africités de Windhoek, Namibie, en l'an 2000, et réalisée lors du sommet Africités de Yaoundé, Cameroun, en 2003. Cette phase a sollicité particulièrement le secrétaire général (alors appelé coordinateur régional) en ce qu'il a été le principal intervenant dans les missions d'appui aux différents pays de la région. Il a initié, donné l'impulsion et encadré le développement des outils méthodologiques, et il a mené une intense activité de lobbying impliquant de nombreux déplacements, pour pouvoir attirer vers le PDM de nouveaux PTF, ce qui a abouti à plus du doublement du chiffre d'affaires du PDM. (...)

Phase 3- 2001/2005- Phase de mutation du PDM

Au cours de cette phase ; le PDM évolue dans sa dénomination. Il s'appelle désormais le Partenariat pour le Développement Municipal. Le PDM est composé exclusivement par les associations nationales de collectivités locales d'Afrique. Cette évolution marque la volonté des membres de confirmer le PDM comme une organisation africaine portant une capacité des autorités locales d'Afrique à s'exprimer et à agir de manière compétente sur les défis du développement et de la coopération avec le continent dans le domaine de la décentralisation et du renforcement du rôle des collectivités locales. Cette évolution marque aussi la volonté de confirmer le PDM comme l'un des lieux d'expression de la demande d'aide en appui à la décentralisation et aux collectivités locales africaines. Cette évolution est adoptée lors d'une assemblée générale extraordinaire tenue en octobre 2000 à Cotonou suite à la demande des maires et autorités locales exprimée lors du sommet Africités 2000 à Windhoek, de voir le PDM s'unifier au niveau continental en écho à l'unification du mouvement municipal africain. Les statuts du PDM sont revus en conséquence et le PDM se positionne comme l'agence d'appui institutionnel et technique des collectivités locales africaines et de leurs associations. L'assemblée générale ordinaire tenue en marge du sommet Africités 2003 à Yaoundé porte le nombre des membres du Conseil d'Administration de 8 à 12. L'unité de programme s'appelle désormais le bureau régional du PDM pour l'Afrique de l'ouest et centrale. Au niveau du comité paritaire, parmi les représentants des PTF, l'Union européenne remplace la Banque mondiale qui se retire du financement du budget de fonctionnement du PDM et n'intervient plus que sporadiquement dans le budget des activités. Cette période marque par ailleurs un changement fondamental dans les relations entre le PDM et ses partenaires. Avant l'année 2001, chaque PTF définissait de façon autonome le champ dans lequel il souhaitait intervenir en appui au PDM, ciblant ses appuis dans les domaines qu'il considérait important pour son propre agenda de coopération. L'approche privilégiée était avant tout une approche par projets, les différents PTF montant leurs projets d'appui indépendamment les uns des autres, et chacun exigeant un système propre de reporting qui augmentait beaucoup la charge de travail bureaucratique de l'unité de programme. A partir de 2001, les PTF acceptent d'inscrire leurs appuis dans le cadre d'une stratégie décennale définie par le PDM pour la période 2001/2010. Cette stratégie est présentée dans le document intitulé « Enjeux et Perspectives du PDM » dont les conclusions sont adoptées par le comité paritaire en 2002. Les interventions du PDM sont réorganisées suivant 5 axes stratégiques : (1) modernisation des Etats à travers la poursuite des politiques de la décentralisation et leur articulation aux politiques d'intégration régionale ; (2) développement local et lutte contre la pauvreté ; (3) structuration du mouvement municipal et amélioration des cadres de dialogue entre les autorités locales et leurs partenaires ; (4) renforcement des capacités des personnels des collectivités locales et organisation des milieux professionnels en appui aux dites collectivités ; (5) capitalisation des connaissances, circulation des informations et partage des meilleures pratiques dans le domaine de la décentralisation, du développement local, de la gestion urbaine et municipale. La stratégie décennale fixe les résultats précis à atteindre par le PDM à l'horizon 2010, ainsi que des résultats intermédiaire à mi-parcours (horizon 2005). Pour chaque axe stratégique et chaque programme, les résultats attendus sont fixés à chacune des échéances (2005, 2010). La structure du budget est réorganisée. Elle distingue les dépenses et recettes des fonctions centrales des dépenses et recettes des programmes. Au sein de ces derniers sont identifiés les dépenses et recettes des pôles d'animation des programmes (autour du conseiller régional dudit programme), les dépenses et recettes concernant la création et le développement des réseaux reliés à chaque programme

et les dépenses et recettes des activités menées en direction des acteurs des différents réseaux concernés par le programme. Une discussion s'est engagée entre les membres du CA et les représentants des principaux PTF à l'effet de s'entendre pour avoir un cadre de reporting commun. Les conditions pour l'adoption de l'approche-programme dans les relations entre le PDM et ses PTF sont mises en place. De fait l'ACDI engage sur cette base son troisième accord de contribution au PDM signé en avril 2005. Cette évolution de l'approche-projets vers l'approche-programme inscrit le PDM parmi les organisations les plus avancées dans l'adoption des nouveaux modes d'intervention de la coopération internationale en Afrique. La décision de l'ACDI et du MAE, les deux principaux PTF du PDM, de mener une mission de suivi commune au sein du bureau régional en juillet 2005, et celle de conduire une évaluation rétrospective et prospective conjointe pour la période 1991/2005, sont une manifestation du rapprochement des conceptions de ces deux PTF au moins au niveau des outils, que leur coopération avec le PDM a favorisé. L'équipe du bureau régional passe de 14 personnes (dont 2 AT de la coopération française), à 25 personnes (dont 3 AT de la coopération française, à savoir, Claude Baehrel, Conseiller régional principal, Agnès Turenne puis Lionel Caruana, conseillers Finances locales, et Christel Alvergne, conseillère Aménagement du territoire). Le chiffre d'affaires passe quant à lui de 2 774 millions CFA à 4 997 millions CFA, dont 917 millions (soit 18% du chiffre d'affaires total) affectés au fonctionnement du bureau régional. Les dépenses du PDM sont de 183 millions F CFA par an pour le fonctionnement (soit un peu moins de 2 fois plus que dans la phase antécédente), 816 millions par an pour les activités (soit un peu plus de 1,5 fois plus), pour un chiffre d'affaires total de 999 millions par an (soit un peu moins de 2 fois plus que dans la phase antécédente). Le budget de fonctionnement est financé principalement par la France (843 millions CFA sur la période), l'ACDI (42 millions), et l'Union européenne (22 millions). Le budget des activités est financé principalement par l'ACDI (1 473 millions CFA sur la période), la France (879 millions), l'Union européenne (250 millions), la Coopération suisse (76 millions). A noter que le PDM est la société d'assistance technique pour l'exécution du projet APREL au Burkina Faso et met en œuvre dans ce cadre un chiffre d'affaires de 743 millions CFA. Les principaux PTF du PDM restent la France (1 722 millions sur la période), l'ACDI (1 516 millions), et l'Union européenne (250 millions). En termes d'intervention, cette phase se caractérise par la consolidation des programmes démarrés au cours de la phase antécédente. L'option résolue est de ne pas ouvrir de nouveaux programmes. Un effort est consenti pour équilibrer les interventions en faveur des pays d'Afrique centrale et des pays anglophones de la région. C'est au cours de cette phase que le PDM devient réellement un centre de référence reconnu dans le domaine de la décentralisation en Afrique, au niveau régional et international. (...)

Phase 4 : 2006-2010 : Phase de consolidation du PDM

Bien qu'elle ne soit qu'amorcée, cette phase aurait dû faire l'objet d'une analyse plus poussée de la part de l'évaluateur parce qu'elle marque en effet un tournant dans la culture et les pratiques du PDM. Tout d'abord le PDM adopte l'approche de la gestion axée sur les résultats (GAR). Cette approche permet d'établir une chaîne logique qui relie les résultats attendus de l'action du PDM à long terme (impact), de ceux escomptés à moyen terme (effets) et des résultats à court terme (extrants). Ce cadre logique est complété par un cadre de mesure de rendement, outil de suivi et d'évaluation qui décrit pour chaque résultat attendu, le mode de vérification, les indicateurs associés, et les sources, modes de traitement et fréquence de collecte desdits indicateurs. Le Plan de mise en œuvre résume l'ensemble de ces outils et devient un cadre de programmation tout autant que de suivi et d'évaluation. Il est complété par les rapports de rendement et les plans de travail annuels, qui permettent les ajustements et correctifs successifs à mesure de l'exécution du PMO. Le PMO a été adopté comme document contractuel du 3^{ème} accord de contribution signé avec l'ACDI pour la période 2005/2010. Il est envisagé qu'il serve de cadre commun de suivi et d'évaluation pour les principaux PTF du PDM (Canada, France, Suisse, Union Européenne). Il est surprenant que l'évaluateur n'ait pas perçu la portée des changements introduits au cours de cette quatrième phase du développement du PDM, avec l'adoption de la GAR et la mise en œuvre du PMO. La plupart des ajustements souhaités trouvent ici leurs réponses :

1. le PDM recentre son action sur l'Afrique de l'ouest et centrale
2. le PDM met la priorité de son action sur l'appui technique aux APL pour qu'ils puissent rendre de meilleurs services à leurs membres
3. le PDM fait évoluer sa gouvernance en déléguant certaines décisions au comité paritaire, notamment celles concernant l'approbation du PMO, des PTA et des rapports de rendements annuels
4. le PDM réorganise ses interventions de manière à amplifier la synergie entre elles : cela se traduit par l'abandon des programmes au profit de composantes, dont la définition obéit à une recherche de cohérence dans les actions et les cibles
5. le PDM se donne des outils efficaces de suivi et d'évaluation
6. le PDM met en place des systèmes de gestion des ressources humaines et de gestion financière et comptable plus efficaces

7. le PDM s'outille pour devenir un centre de référence dans la production, la gestion et la diffusion de la connaissance dans le domaine de la décentralisation en Afrique

Ces réformes ont semblé suffisantes à l'ACDI dans leur principe tout au moins, pour que cette dernière accepte d'adopter le PMO et de mettre ainsi en exécution le 3^{ème} accord de contribution. La question de fond à laquelle l'évaluateur aurait pu ou dû répondre est de savoir à quelles conditions les réformes proposées par le PMO peuvent être exécutées. Au lieu de cela, il a fait comme si tout ce travail de réflexion sur la réforme du PDM n'avait pas eu lieu, et a choisi de questionner le PMO lui-même, comme s'il n'avait pas été adopté par les instances du PDM. Etait-ce bien le mandat qui était donné à l'évaluateur ?

EVALUATION DU PDM
ANNEXE 2

ANALYSE PAR PAYS :
SENEGAL, BURKINA FASO ET BENIN

Ces études de cas font partie de la phase 3 de l'évaluation du PDM. Au cours de cette phase, il s'agissait pour la mission de déterminer quels avaient été l'impact et la plus-value du PDM au sein des pays concernés.

Le choix de ces pays n'est pas anodin car il s'agit de pays importants pour le PDM : le Sénégal dont le président de l'association des maires à l'époque avait beaucoup soutenu le démarrage du PDM, pays où la décentralisation est la plus ancienne ; le Burkina Faso où le PDM est certainement le plus intervenu, pays phare pour ECOLOC, et dont le président de l'AMBF, maire de Ouagadougou, est aussi le président du PDM ; et enfin le Bénin où le PDM a son siège et où la décentralisation est récente (2003).

Il ne s'agissait pas pour la mission d'aller faire un décompte détaillé de toutes les actions mais d'identifier les plus significatives, notamment dans le cadre de l'aide à la conduite du processus de décentralisation et de l'appui aux APL et CL, et rétrospectivement :

- de voir si elles ont produit un effet marquant et à quel niveau,
- de comprendre les contraintes,
- de cerner la place aujourd'hui du PDM dans ces pays.

La mission s'est intéressée déjà au contexte de la décentralisation afin de comprendre les facteurs d'avancée et de blocage et d'analyser si le PDM a pu jouer et surtout joue aujourd'hui un rôle pour lever ces facteurs de blocage.

La mission a rencontré dans chaque pays une palette d'acteurs : maires, cadres des APL et des municipalités, responsables de programmes ou d'agences d'appui aux CL, responsables d'administration en charge de la décentralisation et partenaires techniques et financiers. La lecture de documents d'analyses sur ces pays et des échanges avec des personnes ressources ont permis à la mission de croiser les points de vue et de se forger son opinion. La durée courte des missions terrain, 4 jours prévus par pays, explique que nous ayons pu passer à côté de certains éléments d'analyse ou d'actions significatives du PDM. Nous corrigerons en conséquence cette annexe en fonction des éléments qui nous seront transmis.

Les rencontres au Bénin se sont déroulées entre le 10 et 18 octobre (B. Vachon, L. Bouaré, E. Pousse), au Burkina entre le 16 et 24 octobre (L. Bouaré, C. Soenen) et au Sénégal entre le 22 octobre et le 5 novembre (E. Pousse). La liste des personnes rencontrées est annexée.

TABLE DES MATIERES

ROLE ET IMPACT DU PDM AU SENEGAL	11
1 COMPREHENSION DU CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION AU SENEGAL	11
1.1 CONTEXTE.....	11
1.2 LES ASSOCIATIONS D'ELUS.....	12
1.3 LES DISPOSITIFS D'APPUI TECHNIQUES ET FINANCIERS	14
1.4 SYNTHESE DE LA SITUATION ACTUELLE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU SENEGAL	20
2 QUEL A ETE L'APPORT DU PDM ET SON IMPACT SUR LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU SENEGAL ?	21
2.1 L'APPORT DES PROGRAMMES DU PDM AU SENEGAL.....	22
2.2 L'IMPACT AUPRES DES PARTENAIRES ET STRUCTURES D'APPUI.....	27
3 ENSEIGNEMENTS DEGAGES.....	29
3.1 UN BILAN TRES LIMITE : AUJOURD'HUI LE PDM N'A PAS D'IMPACT SIGNIFICATIF AU SENEGAL.....	29
3.2 FACTEURS EXPLICATIFS ET ENSEIGNEMENTS	30
ROLE ET IMPACT DU PDM AU BURKINA FASO	33
1. ELEMENTS CLES DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET DE L'APPUI AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES	33
1.1. LA DECENTRALISATION COMME OUTIL D'UN PROCESSUS DEMOCRATIQUE ET POLITIQUE.....	33
1.2. LES ETAPES HISTORIQUES.....	33
1.3. LE CONTENU DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO.....	34
1.4. LES LOIS ET PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION	34
1.5. LES FACTEURS D'AVANCEE ET DE BLOCAGE	35
1.6. LES ENJEUX ACTUELS	37
2. LE PDM DEVELOPPE ET SOUTIEN DE NOMBREUSES ACTIVITES AU BURKINA FASO... 37	37
2.1. L'APPUI INSTITUTIONNEL AU PROCESSUS DE DECENTRALISATION.....	38
2.2. LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS ET PROGRAMMES D'ACTIVITES.....	42
3. CONCLUSION : DES IMPACTS PEU PERCEPTIBLES ET DES ATTENTES NATIONALES NON ENCORE SATISFAITES.....	49
ROLE ET IMPACT DU PDM AU BENIN.....	51
1. CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN	51
1.1. CADRE JURIDIQUE.....	51
1.2. RESSOURCES FINANCIERES DES CT	52
1.3. PROGRAMMES D'APPUI A LA DECENTRALISATION.....	52
1.4. LES STRUCTURES NATIONALES DE PILOTAGE DE LA DECENTRALISATION ET D'APPUI AUX CL.....	53
1.5. L'ASSOCIATION NATIONALE DES COMMUNES DU BENIN – ANCB	55
1.6. LES ENJEUX ACTUELS DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU BENIN.	57
2. ROLE DU PDM DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN.....	58
2.1. ACTIONS DES PROGRAMMES DU PDM	58
2.2. POINT DE VUE DES PARTENAIRES.....	67
3. CONCLUSIONS.....	68
3.1. UN CONTEXTE D'INTERVENTION DIFFICILE	68
3.2. DEUX PERIODES D'APPUI DU PDM	68
3.3. LE PDM A UN IMPACT LIMITE SUR LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU BENIN	69
3.4. CONCLUSION.....	70

ROLE ET IMPACT DU PDM AU SENEGAL

1 Compréhension du contexte de la décentralisation au Sénégal

1.1 Contexte

Le Sénégal connaît le plus ancien processus de décentralisation d'Afrique de l'Ouest, celui-ci ayant démarré en 1872 avec la création des communes de Saint Louis et Gorée. A l'indépendance 34 communes étaient en place. Depuis, trois réformes successives vont marquer le processus de décentralisation, respectivement en 1972, 1990 et 1996 aboutissant à la mise en place progressive de trois types de collectivités : les communes, les communautés rurales et les régions. La réforme de 1996 touche la réforme de l'administration territoriale parallèlement à la mise en place des « régions » en tant que collectivités territoriales dotées de l'autonomie financière et d'une assemblée élue au suffrage universel. Cette réforme de 1996 voit aussi le transfert de 9 compétences de l'Etat aux Collectivités locales et la suppression en partie du contrôle à priori et l'institution d'un contrôle dit de simple légalité a posteriori. L'Etat garde néanmoins la main sur un contrôle à priori sur plusieurs domaines clés qui touchent essentiellement la planification, la budgétisation et le financement des CL (plan de développement et d'aménagement du territoire, les budgets, les emprunts, les conventions financières internationales dépassant 100 millions de Fcfa ainsi que la passation des marchés pour des seuils supérieurs à 15 millions pour les communes et les CR et supérieurs à 100 millions Fcfa pour les régions, les affaires domaniales et plan d'urbanisme). La tutelle dispose d'un délai d'un mois pour approuver ou rejeter ces décisions des CL.

Sur le plan de découpage territorial, le Sénégal est organisé en 3 niveaux d'administration territoriale comptant 148 circonscriptions administratives, à savoir :

- 11 régions,
- 34 départements,
- 103 arrondissements.

Sur le plan des Collectivités locales, le Sénégal a érigé 442 Collectivités locales réparties ainsi :

- 11 régions,
- 67 communes,
- 43 communes d'arrondissement,
- 321 communautés rurales.

Les compétences. Les lois de 1996 reconnaissent aux CL des compétences dans les domaines suivants :

1. la planification,
2. l'aménagement du territoire,
3. la santé, la population et l'action sociale,
4. l'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle,
5. l'urbanisme et l'habitat,
6. la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national,
7. l'environnement et la gestion des ressources naturelles,
8. la jeunesse, les sports et les loisirs,
9. la culture.

Les ressources financières des CL. Les communes et les communautés rurales disposent de trois types de recettes :

- les recettes fiscales (impôts et taxes),
- les recettes non fiscales (produits du domaine, des services et ristournes de l'Etat),
- les transferts de l'Etat.

Les régions ne perçoivent que les transferts de l'Etat, aucune fiscalité propre ne leur a été dévolue.

Les transferts de l'Etat se réalisent à travers deux instruments :

- Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) dont la fonction est le financement des compétences transférées aux CL. Ce fonds est passé de 4,5 milliards de Fcfa à sa création en 1997 à 12 milliards en 2006.
- Le Fonds d'Equiperment des Collectivités locales (FECL) destiné à appuyer les CL dans le financement de leurs investissements. En 2006 le FECL a atteint 7 milliards de Fcfa.

1.2 Les associations d'élus

Le paysage des APL au Sénégal est constitué de 4 associations d'élus :

- l'association des Maires du Sénégal (AMS), la plus ancienne,
- l'association des présidents des conseils ruraux (ANCR),
- l'association des présidents de région (APR),
- une association faîtière : l'Union des Associations d'Elus Locaux (UAEL).

La fonction et la fonctionnalité des associations :

L'AMS a été créée en 1958 et relancée en 2002 suite aux dernières élections municipales. Elle compte 110 membres dont 67 maires de communes et 43 maires d'arrondissement. Elle se fixe 3 objectifs :

- contribuer à l'émergence des communes sénégalaises pour un développement participatif et une gestion transparente des affaires locales,
- faire collaborer tous les acteurs économiques sociaux,
- promouvoir le partenariat et la coopération au profit des communes.

Un plan d'action 2003-2007 a été défini. L'AMS s'est doté d'un secrétariat permanent afin de disposer d'un cadre confirmé pour la préparation et le suivi des dossiers. La SP est aidée par une secrétaire et un agent de service. Ces trois personnes sont payées et mises à disposition par la mairie de Dakar.

L'ANCR, créée en 1992 avec une évolution des statuts en 2002, est composée des présidents des 320 conseils des communautés rurales. Elle vise « l'appui aux communautés rurales pour une meilleure prise en charge de leur développement à court, moyen et long termes ».

L'APR, créée en 1999, regroupe les présidents des conseils régionaux et se veut « un espace de concertation pour échanger leurs expériences, renforcer leur solidarité et promouvoir la politique de régionalisation en permettant aux conseillers régionaux d'assumer leurs missions ».

L'UAEL, créée en 2003, regroupe les 3 associations d'élus pour faciliter leur action sur des dossiers communs. Elle a mis en place à cet effet une « cellule d'appuis aux élus locaux », la CAEL, outil commun aux trois associations pour les appuyer et servir de bras technique sur les dossiers communs. Quatre objectifs sont visés :

- « favoriser un dialogue constructif entre associations d'élus, Etat et partenaires,
- contribuer à la promotion de la décentralisation, de la coopération décentralisée et du développement local,
- contribuer à l'harmonisation des interventions des partenaires au développement,
- fournir un support technique et administratif notamment en réalisant toute autre activité permettant aux membres réguliers de remplir leur mission visant à améliorer la gestion des collectivités locales. »

La CAEL dispose d'un staff de 9 agents. Elle publie une revue trimestrielle « la voix des élus locaux », elle en est à son 6^{ème} numéro.

L'UAEL est fortement soutenue par le projet canadien PAEL, projet d'appui aux élus locaux (2,6 milliards Fcfa pour 2002-2007), qui de fait finance le fonctionnement et les activités de la CAEL. Une contrepartie financière est demandée aux 3 associations qui mobilisent à cet effet une grande partie de la subvention que leur verse l'Etat (15 millions sur 18 millions Fcfa dans le cas de l'AMS suivant son SG). Les associations d'élus ont aussi bénéficié d'un important soutien de la coopération française à travers le programme PADDEL (1998-2005) dont un volet était positionné à la maison des élus locaux avec de l'assistance technique, ce volet visait le renforcement et l'accompagnement des CL, les outils produits ont été transférés à l'UAEL.

L'AMS met comme axes prioritaires de travail :

- le financement des CL,
- les transferts de compétences,
- la définition d'un statut du personnel,
- la définition du statut des élus,
- la formation des élus sur les textes,

Pour l'AMS la priorité est d'obtenir la tenue effective du Conseil National de Développement des Collectivités Locales avec le Président de la République afin de discuter des questions de fond déjà soulevées dans le mémorandum.

Observations sur les APL sénégalaises

Aujourd'hui les partenaires nationaux ou extérieurs de ces associations, apprécient le fait d'avoir en face d'eux des interlocuteurs structurés et reconnus. Par contre, ils constatent la faiblesse de capacité d'intervention de ces associations, en dehors de l'UAEL via la CAEL, à apporter des services concrets à leurs membres en dehors de l'aspect représentation qui se traduit notamment par l'organisation de la journée des communes et la production de mémorandum. Ces associations ont aussi des difficultés à recouvrer leurs cotisations et assurer la mise en œuvre de leur plan d'actions. Ces associations restent peu appropriées par leurs membres, les élus de base considérant souvent qu'elles servent plus à la promotion de leurs dirigeants qu'au développement de services aux CL.

Le rapport d'activités de 2005 reflète bien la situation de l'AMS et sa capacité propre.

Ce rapport présente les activités menées en 2005, neuf activités sont présentées. Elles concernent :

- l'obtention du président de la République lors des Journées de la Commune d'une augmentation importante des indemnités des maires (ce point était présenté dans la demande de révision du statut de l'élu local, qui n'a pas abouti en dehors de l'augmentation des indemnités...)
- des activités de participation à la préparation au suivi des programmes (PNDL, PAC) et des commissions techniques liés à des fonds (FECL et FORREF),
- la participation à l'AG de l'UAEL ainsi qu'à la participation à des réunions de la fondation « droits à la ville »,
- des activités techniques qui se limitent à :
 - la diffusion du guide budgétaire produit par l'ADM,
 - le suivi de la confection de l'annuaire mondial des communes.
- la formalisation des relations avec les ministères des sports et de la culture dans le cadre des réflexions sur les compétences transférées.

A ces activités s'ajoutent les activités de relations internationales.

La lecture des problèmes rencontrés est intéressante et se passe de commentaires :

- « *Manque de moyens financiers et la faible mobilisations des maires constituent la première source de nos difficultés. Les actions que nous avons évoquées sont inscrites dans des processus très longs, et dans des agenda très serrés avec des chevauchements extraordinaires qui exigent une mobilisation presque quotidienne, des déplacements réguliers difficile à cumuler avec le calendrier normal d'un maire. Ainsi, Il arrive très souvent que l'AMS renonce à certaines invitations faute de représentant disponible. Lorsqu'un maire nous représente, il ne fait pas de compte rendu écrit et ne laisse pas de trace pour cette activité. En outre, le cumul des responsabilités nuit à la disponibilité même si elle permet de régler des problèmes très sérieux lorsqu'il faut faire jouer les positions d'Etat. Ces journées en donnent l'exemple le plus achevé.*

- *La contrainte la plus grave est le fait des maires qui ne cotisent pas. Je me demande s'il faut leur rappeler que ce qui leur est demandé est insignifiant par rapport aux dépenses que l'AMS assurent à chacun. Par exemple chaque nuitée au Méridien nous revient à 150.000f par maire et par jour. L'organisation des journées notre au bas mot 90 000.000f, les séminaires résidentiels y compris avec des perdiems sont négociés pour renforcer vos capacités. Et tout est gratuit. Or il se trouve toujours des maires qu'il faut toujours secouer, d'autres qui évoque le manque d'information ou l'absence de moyens alors que cette cotisation annuelle ne représente rien par rapport à leur indemnité mensuelle obtenue grâce à L'AMS elle-même.*

- *Un agenda trop serré : l'AMS suit un nombre trop important de dossiers dans un laps de temps très réduit. Cette situation empêche la sollicitation de tous les maires y compris ceux qui sont à Dakar. Cependant peu de maires répondent favorablement quand on les sollicite dans le cadre de l'appui aux activités de l'AMS. Donc il est à déplorer la faible mobilisation des maires autour du fonctionnement de leur association. »*

Le rapport présente en conclusion ses perspectives pour 2006 :

« **L'élaboration du plan stratégique de l'AMS.** Nous avons déjà obtenu l'accord de principe de l'ADM pour nous accompagner dans ce sens.

Ce plan prendra en charge plusieurs questions que les maires détermineront eux-mêmes et parmi lesquels on peut déjà retenir :

- les concertations techniques avec les partenaires institutionnels et les sociétés concessionnaires,
- les rencontres sur l'évaluation des rapports entre les villes et les communes d'arrondissement dans la région de Dakar,
- la concertation entre les maires et les préfets, les percepteurs municipaux et les services des impôts et de l'urbanisme,
- le plan d'action municipal de lutte contre le SIDA,
- Le plan d'action municipal de l'éducation, etc.

Dans le cadre de la coopération décentralisée les premières rencontres sénégal-marocaines sont retenues pour les 19 et 20 décembre à FES, au Maroc. Les maires qui souhaitent faire partie de la délégation sénégalaise (150 membres au total) devront s'inscrire avant le 05 décembre au secrétariat de l'UAEL. Chaque maire devra soumettre au comité de pilotage des rencontres, une fiche de présentation de sa commune pour préparer l'établissement de relations avec les communes marocaines.

Il convient aussi de revoir profondément le format des journées de la commune sur la base de l'expérience des deux ans et à la lumière des enseignements sur le faible engagement de beaucoup de maires à participer effectivement aux travaux.

*Il est aussi question de revoir la **dénomination de notre association pour en faire l'association des municipalités des Sénégal**, à l'image de ce qui se passe dans le monde et pour pouvoir exploiter toutes les ressources qui gisent dans nos différents conseils.*

Si on peut apprécier la volonté de l'AMS de se doter d'un plan stratégique et de constater que le contenu touchera des problèmes très concrets, on peut regretter dans ce rapport l'absence du suivi par l'AMS de son plan d'action 2003-2007. Malgré le volonté de la Secrétaire permanente de l'AMS, de son coordonnateur et de son SG, la mise en œuvre d'un plan d'action n'est possible que s'il traduit une volonté des membres de l'association d'avancer sur des dossiers clés et de s'engager dans sa mise en œuvre. Force est de constater qu'au sein de l'AMS, on en est loin. Moins de 30 % des maires paient leurs cotisations à l'AMS. Pourtant les besoins d'accompagnement des CL sont forts, un des maires rencontrés insistait sur la problématique de développement des équipements sociaux et la difficulté d'y faire face : « **les populations attendent les élus sur la demande sociale** ».

A noter néanmoins le plaidoyer de l'AMS pour la prise en charge de l'électricité des villes par l'Etat. Du fait de son impact sur la sécurité publique, l'Etat aurait accepté de prendre en charge une partie de ce coût.

1.3 Les dispositifs d'appui techniques et financiers

Ces dispositifs combinent :

- un appui mis en place dans le cadre des structures nationales,
- un appui à travers les dispositifs liés à des projets sur financement extérieurs.

Les dispositifs d'appui mis en place directement par l'Etat, en lien avec ses structures pérennes, sont de 3 ordres :

- les Agences Régionales de Développement (ARD),
- les Centres d'Appui au Développement Local (CADL) au niveau de chaque arrondissement,
- les assistants communautaires.

A ces dispositifs s'ajoutent les Agences de développement municipal ou communal dont la vocation est d'assurer suivant les cas une maîtrise d'ouvrage déléguée ou une maîtrise d'œuvre des opérations de développement des municipalités ou communes concernées.

Les ARD, agences régionales de développement, ont été créés par décret en 1996 suite aux lois sur la « régionalisation ». Leur vocation était très large, devant se positionner en appui aux collectivités locales et au développement local avec de multiples missions induites. Dans les faits la fonctionnalité des ARD a été très variable d'une région à l'autre. Quand elles ont fonctionné, les ARD étaient plus un service de la région et qu'un service destiné à l'ensemble des CL de la région. Le poids du président de la région était primordial. Vu les faibles performances des ARD liées à plusieurs facteurs (main mise de la région au détriment des autres CL, difficulté à se positionner dans le champ de la décentralisation au niveau régional et local, défiance des partenaires, capacités des équipes...), les autorités nationales ont adopté un nouveau décret en 2006 clarifiant la place des ARD et les recentrant sur une mission principale de « coordination et d'harmonisation des interventions et initiatives des collectivités locales en matière de développement local ».

A cet effet l'ARD est chargée de :

- l'appui et la facilitation à la planification du développement local ;
- la mise en cohérence des interventions entre collectivités locales d'une même région d'une part et avec les politiques et plans nationaux d'autre part ;
- le suivi-évaluation des programmes et plans d'actions de développement local. »

A titre d'exemple l'ARD de Saint Louis dispose de 9 cadres spécialisés dans les domaines suivants : formation et coopération décentralisée, planification, animation du développement local, base de données et télédétection, mutuelle de crédit. Aujourd'hui l'ARD se sent plus à l'aise avec son nouveau statut d'établissement public pour établir des collaborations avec les différents acteurs et la place qui lui est d'or et déjà reconnue pour la mise en œuvre de programmes tels le PNDL et le AFDS. L'ARD de Saint Louis voit son budget sécurisé, les cotisations des CL étant obligatoires, elle reçoit par ailleurs un appui de la coopération décentralisée. Aujourd'hui l'ARD de Saint Louis déclare offrir aux CL : des appuis en formation, des appuis en matière de planification du développement, une aide à la recherche de financement et une base de données avec une cartographie liée.

Les CADL, dépendant du ministère du développement local, ont été conçues comme une structure de proximité en appui aux communes et aux communautés rurales. Théoriquement les CADL comprennent une équipe pluridisciplinaire composée d'un spécialiste en agriculture, d'un spécialiste en élevage et/ou pêche, d'un ingénieur en planification et d'une monitrice rurale. Cette équipe est distincte des services techniques déconcentrés des autres ministères. Elle dépend des représentations départementales et régionales du ministère en charge du développement local. Dans la pratique les CADL sont peu fonctionnels, dotés en moyenne de 2 personnes avec des moyens très faibles. Les collectivités les mobilisent rarement d'autant plus qu'elles doivent prendre en charge leur déplacement. Les CADL sont plus un outil pour les sous-préfets dans leur mission d'appui-conseil. Les CADL n'ont pas de lien avec les ARD.

Les assistants communautaires ont été mis en place au niveau des communautés rurales lors de la mise en œuvre du *programme PNIR*. Ils assurent de fait la fonction de secrétaire des conseils ruraux dépourvus jusqu'à présent d'une administration. Leur rôle est reconnu et apprécié par la majorité des acteurs, ils constituent le seul interlocuteur technique au niveau des Communautés Rurales.

L'ADM, agence de développement municipal, basée à Dakar, présente la particularité d'être une association de droit privé regroupant l'Etat, l'AMS dont la mission est d'appuyer à travers des contrats de ville les municipalités dans la prise en charge du développement municipal sous ces différents aspects. Dans les faits, l'ADM a été conçue comme une agence d'exécution assurant la mise en œuvre de programmes urbains de la Banque mondiale et de l'AFD, les procédures appliquées obligent les communes à lui déléguer la maîtrise d'ouvrage des réalisations, l'ADM confie ensuite cette maîtrise d'ouvrage à l'AGETIP. Une évaluation de la Banque mondiale a considéré le niveau de mise en œuvre de ses projets par l'ADM comme très satisfaisante (100 % au niveau des financements BM et 80 % au niveau des financements AFD). Les réalisations sont financées par 10 % d'autofinancement de la CL, 20 % d'emprunts et 70 % de subvention.

Dans le cadre du PAC 1, suite à des audits urbains, organisationnels et financiers, l'ADM signe avec les communes urbaines un **contrat de ville** comportant 3 volets :

- un programme d'investissement prioritaire,
- un programme d'ajustement municipal,
- un programme d'entretien prioritaire.

Cette combinaison de ces trois volets est certainement le point fort du dispositif et des procédures, l'aspect développement institutionnel, développement des ressources et prise en compte des entretiens pour la pérennité des équipements porteraient leurs fruits. A noter que les contrats sont suspendus si les communes ne respectent pas leur engagement. La question qui reste posée est que ce système, s'il sécurise les financements, ne facilite pas le développement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes concernées, même si elles sont associées aux différentes étapes. Quelques problèmes existent aussi dans le respect par les ministères techniques de leur engagement pour la fourniture du personnel (enseignants, infirmiers...).

A noter que l'ADM développe des outils de gestion pour les CL et pour l'administration. On peut citer un guide de recensement des équipements marchands, des formules de contrats entre Communes et gestionnaires des équipements marchands, des outils d'adressage pour que les communes disposent d'une base de données sur les contribuables, des documents didactiques de maîtrise d'ouvrage, un guide de passation des marchés, L'ADM a réalisé un travail à partir du logiciel « COLOC » du Trésor pour la saisie des comptes administratifs des CL. Ce travail concerne :

- le développement d'un logiciel complémentaire à destination des CL pour le suivi de la comptabilité de l'ordonnateur, véritable pendant à « COLOC » et permettant les échanges de données avec le Trésor, (ce logiciel est implanté dans les 67 communes mais n'est pas utilisé partout),
- la réécriture de « COLOC » qui sera diffusé sur l'ensemble du territoire.

L'ADM a aussi produit un guide des ratios alimenté par les données du Trésor. Une base de données sera implantée au Trésor.

L'ADC (cas de Saint Louis) : L'Agence de Développement Communale de Saint Louis, ADC, a été créée en 1994 en tant que cellule de coordination et d'animation pour le développement local avant de devenir l'ADC en 2000. Cette création est liée au besoin de coordination des différentes actions menées par Saint Louis avec ces partenaires, principalement la région Nord Pas de Calais. L'ADC a un statut associatif, elle est présidée par le maire de Saint Louis, le président de partenariat Lille - Saint Louis en est le vice président. L'ADC dispose d'une équipe de 8 cadres en charge des différents programmes. Ces programmes sont :

- un programme de renforcement et d'appui au développement de quartiers,
- un programme de planification urbaine,
- un programme environnement (dont gestion des déchets en impliquant des GIE),
- un programme patrimoine,
- un programme de développement local,
- des actions liées à l'agenda 21

Quand la commune a une idée de projet, elle mandate l'ADC pour faire les études et le montage, puis – en fonction de la nature de l'action – son suivi. Pour chaque programme un élu est impliqué dans le suivi auprès de l'ADC. Aujourd'hui l'ADC veut relancer son programme de développement local et mettre en place un cadre de concertation inter-acteurs.

L'ADC travaille avec l'ADM, Saint Louis en est à l'élaboration de son deuxième contrat de ville et tire un bilan positif de l'exécution du premier contrat de ville et de l'application des différents volets notamment sur la gestion et les ressources financières. Le choix des infrastructures à réalisés dans le contrat de ville l'a été sans lien avec les résultats d'ECOLOG. Les outils de l'ADM apparaissent plus pratiques et opérationnels.

Les dispositifs liés à des projets sur financement extérieurs¹.

Concernant l'appui de la France, le document cadre de partenariat franco-sénégalais pour la période 2006 à 2010 fait de la décentralisation un des objectifs transversaux de la coopération française. Cette orientation est conforme aux orientations plus globales de l'aide française visant à accompagner les processus de décentralisation et de déconcentration, de renforcer les capacités des différents acteurs et de développer les services de base aux populations en lien avec les objectifs du millénaire. Cette orientation est en continuité avec les programmes menés dans ce sens par l'aide française à savoir :

¹ Ce chapitre s'appuie en partie sur un document d'Eric Charvet, conseiller technique auprès du Ministre de l'intérieur et des CL et sur les entretiens avec des responsables de programmes ou de coopération.

- au niveau du MAE avec les programmes tel :
 - o le PADDUS (Projet d'appui à la décentralisation et au développement urbain au Sénégal) (1992 à 1996, 39M FF) qui marquait une étape dans la conception de ce type de projet liant l'approche urbaine et l'approche décentralisation, ce projet visant notamment l'amélioration des performances de l'administration sénégalaise et l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat les CL et les citoyens. L'évaluation de ce programme a été positive dans le cadre de la contribution au processus de décentralisation même si le niveau de réalisation n'a pas été entièrement satisfaisant.
 - o le PADDEL, (1998-2005) (2,6 M€) dont l'évaluation a montré le bien-fondé de la combinaison des appuis institutionnels au niveau central et l'appui budgétaire directs aux communes couplé à une assistance technique sénégalaise de proximité tout en notant les points faibles du à la dispersion des actions, le faible impact au niveau des services déconcentrés...
 - o Il convient de noter, appuyer par le MAE, les nombreux programmes de coopération décentralisée dont le partenariat Lille-Saint Louis.
- au niveau de l'AFD avec les programmes tel :
 - o le projet ADDEL (2003-2007) visant les communes et les communautés rurales de trois départements ruraux (Tambacounda, Bakel et Vélingra). Un des intérêt de ce programme est de construire le « jeu des acteurs » entre l'Etat et les collectivités avec un objectif spécifique d'amélioration des ressources des CL. Une des spécificités du programme est de travailler à un niveau intercommunal avec un GIC et au niveau communal. Les financements transitent par les circuits du Trésor mais abondent le compte bancaire spécial du GIC puis celui des communes dont *le trésorier départemental* est le payeur et le président du GIC ou maire l'ordonnateur. Ce projet rencontre quelques difficultés dues au temps nécessaire pour produire les outils, structurer le dialogue entre les acteurs. De plus un lien avait été établi entre le recouvrement de la taxe rurale et la subvention des infrastructures. Ce lien incitatif pour le recouvrement de cette taxe n'a pas fonctionné, le programme va supprimer ce lien. De même l'AFD s'oriente vers la simplification du manuel de procédures et des conditionnalités trop contraignantes.

Aujourd'hui, alors que le SCAC du MAE semble délaisser l'appui direct à la décentralisation, l'AFD poursuit ses programmes dans cette direction avec :

- le PRECOL (communes urbaines de la région de Dakar, 15 M€ pour 2007 à 2010),
- le PACR sur la vallée du Fleuve (en cours de montage).

A noter que le SCAC avait conçu un projet intéressant en continuité du PADDEL et qui répondait aux enjeux actuels en matière de décentralisation et de déconcentration. Ce programme qui devait voir le jour en 2006, vient d'être retiré.

Le Canada intervient en matière de décentralisation en accompagnement des associations d'élus (programme PAEL, 4 Mds Fcfa de 2001 à 2008). Deux objectifs sont visés :

- la crédibilisation des élus et de leurs associations aux yeux des autres élus,
- l'appui à la mise en place d'une cellule technique pour le montage des dossiers et les plaidoyers.

Le Canada considère que son appui a porté ses fruits du fait que :

- la cellule CAEL est fonctionnelle,
- les études et plaidoyer sur les questions clés existent (fiscalité locale –ce travail fait référence-, statut des élus)
- des formations ont pu être menées en direction des élus.

Aujourd'hui les élus sont reconnus dans le paysage institutionnel et consultés. Le meilleur exemple est leur implication dans la formulation du PNDL et la place accordée aux CL dans ce PNL, même si ce résultat est issue de l'action conjuguée de plusieurs bailleurs avec les élus et les autorités nationales. Pour le Canada l'enjeu essentiel pour la poursuite de la décentralisation touche les ressources financières des CL. Dans l'avenir l'appui du Canada au Sénégal porte sur deux axes : l'éducation et l'économie populaire associés à 2 autres axes transversaux : l'égalité de sexes et la gouvernance qui inclue l'appui à la décentralisation. Le Canada réfléchit actuellement sur une reformulation de son mode d'appui à la décentralisation.

L'Union Européenne a financé trois programmes destinés à l'appui à chacun des niveaux de CL : le PAR pour les régions (7,4 M€ de 2000 à 2007), le PADDELU pour les communes urbaines (5,1 M€ de 2000 à 2007) et le PSIDEL (8,7 M€ de 1999 à 2005) pour les 59 CR et 19 communes urbaines pauvres. Ces trois programmes sont en cours d'achèvement. Ils apportaient un appui technique et un appui à l'investissement. **La maîtrise d'ouvrage des CL est pleine et entière** une fois la demande de financement de l'équipement est acceptée par le comité d'approbation au niveau national suite à « l'appel à propositions ». Le financement prévoit 3 parties : financement de la maîtrise d'œuvre technique, financement de la maîtrise d'œuvre sociale et financement des travaux. Ces trois programmes (financés dans le cadre du 8^{ème} FED) présentent une **originalité dans le mécanisme de financement : le choix est un dispositif d'appui budgétaire** par « le versement de 100 % de la dotation prévue sur un compte à la BCEAO sous double signature ON et DCE. Le Trésor public sénégalais préfinance chaque opération d'investissement via le circuit de la dépense publique locale, le Trésor est ensuite refinancé de façon continue à partir du compte BCEAO au fur et à mesure que les dépenses sont exécutées, centralisées puis auditées». Les CL sont tenues de respecter les procédures nationales de dépenses publiques. Les autres parties du programme, le « soft », passe par le système classique des devis programmes. L'évaluation de ces programmes est prévue, si le PSIDEL a rencontré des difficultés concernant la mobilisation de la contrepartie des CR finalement apportée par le FECL, l'impact sur l'amélioration des ressources des CL bénéficiaires serait net, le mécanisme incitatif mis en place aurait bien joué. Ces points positifs sont contrebalancés par le faible niveau de financement mobilisé sur le PSIDEL qui serait dû à la faible capacité du Trésor à préfinancer. La conception d'un nouvel instrument d'appui à la décentralisation dans le cadre du 10^{ème} FED est en cours de réflexion avec une option possible d'aller vers l'abondement d'un fonds national.

Le FENU intervient en milieu rural à travers le projet PADMIR (7,5 M\$ sur 2000 à 2006) et **l'USAID** a achevé en 2004 un programme d'appui à la gestion des CL (13 M\$ de 2000 à 2004).

La Banque mondiale intervenait à travers plusieurs programmes dont le PNIR (110 CR touchées) et le PAC (67 communes, 80M\$). En continuité avec le PAC1, la Banque et l'AFD ont conçu un nouveau programme le PRECOL destiné à financer les communes (80 M\$ apportés par la BM et 15 M€ par l'AFD).

Parallèlement, sous l'impulsion de la Banque mondiale mais avec une forte implication des autorités nationales et des autres partenaires, un nouveau programme a été élaboré, destiné à servir de cadre de référence pour les interventions en appui aux CL : **le Programme National de Développement Local (PNDL)** (50 M\$ pour les 3 premières années). Ce programme est destiné aux communautés rurales ainsi qu'aux communes pauvres. Partant les enseignements des mécanismes de financement qui ont été testés par d'autres programmes, le choix a été :

- de faire transiter les financements par les circuits du Trésor et d'abonder directement les budgets des communes ou communautés rurales bénéficiaires,
- de faire de ces CL la porte d'entrée des financements y compris ceux qui seront affectés ensuite aux organisations communautaires de base via une subvention de la CL et de respecter une véritable maîtrise d'ouvrage de ces CL,
- de formaliser la délégation d'exécution des équipements par les ministères aux CL,
- de se placer dans une dynamique liant décentralisation, déconcentration et développement local,
- d'être multisectoriel,
- de confier la mise en œuvre opérationnelle des volets d'accompagnement des CL aux ARD, entrant ainsi dans une logique de régionalisation et de passage par les structures pérennes liées aux CL.

Même si aujourd'hui le PNDL est en cours de mise en place et si des questions subsistent notamment sur la contrepartie des CL et l'abondement de cette contrepartie via le FECL, sur l'engagement effectif des différents partenaires extérieurs, ce programme est à souligner de par la rupture qu'il marque avec les pratiques habituelles de la Banque mondiale qui dans la majorité des pays ne joue pas le jeu de la décentralisation et contribue à l'affaiblir par les stratégies « communautaires ». A terme le PNDL devrait être le cadre fédérateur des différents programmes d'appui à la décentralisation.

A retenir l'extrême hétérogénéité des procédures des programmes et des bailleurs qui sont basés sur des principes ou conception de l'appui aux CL très différents entre bailleurs ou même au sein d'un même bailleur. Ainsi on constate que des programmes / bailleurs se positionnent en

appui à la maîtrise d'ouvrage des CL et mettent un mécanisme financier qui responsabilise partiellement ou totalement ces CL bénéficiaires. D'autres par contre font procéder à une maîtrise d'ouvrage déléguée de la commune à une agence d'exécution les dépossédant de fait de leur fonction première : celle d'être maître d'ouvrage des investissements sur leur territoire. On note d'ailleurs, et c'est paradoxale, que le clivage se fait suivant une ligne rurale / urbaine. Paradoxalement les CL rurales sont plus responsabilisées dans la maîtrise d'ouvrage et la gestion des financements que les communes urbaines alors que ces dernières disposent de capacités techniques supérieures avec des services techniques structurés à la différence des communautés rurales.

Ainsi à titre d'illustration :

- la Banque mondiale et l'AFD pour le PAC1, communes urbaines, passaient par l'ADM agence d'exécution du projet, mais aussi maître d'ouvrage délégué des ouvrages à réaliser, l'ADM déléguant ensuite cette maîtrise d'ouvrage à l'AGETIP ;
- la banque mondiale à travers le PNIR apportait des financements directement aux CR et le bilan a été globalement positif dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les CR, au point que le PNDL se base sur les mêmes principes,
- l'Union européenne pour ces 3 programmes se place dans une logique de maîtrise d'ouvrage des CL et de respect des circuits du Trésor,
- l'AFD pour le programme ADDEL se plaçait aussi dans une logique de maîtrise d'ouvrage directe des CL,
- le SCAC dans le cadre du PADDEL passait aussi par une maîtrise d'ouvrage des CL bénéficiaires.

Comment expliquer ces divergences qui aujourd'hui ne sont pas uniquement liées aux procédures des bailleurs mais en leur sein à différentes écoles ? Schématiquement on distingue **deux écoles** :

- ainsi une « école » préconise la maîtrise d'ouvrage directe par les CL avec en parallèle la mise en place d'un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage (le circuit des fonds pouvant suivre différents canaux dont le plus abouti est l'utilisation des circuits du Trésor). Cette école se place dans une logique de respect des procédures nationales et d'apprentissage des CL de leur fonction de maître d'ouvrage, elle touche principalement les programmes intervenant en milieu rural.
- l'autre « école » se place dans une autre logique : celle de la recherche d'une réalisation rapide des équipements et de leur mise en service, à cette fin les tenants de cette école considèrent que des structures de type AGETIP, ADM... sont mieux armées professionnellement pour assurer la conduite du cycle complet des réalisations. On apporte à la CL une réalisation clé en main. La logique d'efficacité dans la réalisation, et sécurisation des décaissements, prévaut sur la logique d'apprentissage. A noter que cette deuxième « école » touche des programmes urbains où les ouvrages à réaliser sont généralement plus complexes et de taille et financement bien supérieurs à ceux des ouvrages pour les CL rurales.

A ce clivage se superpose chez certains bailleurs, un clivage urbain / rural.

Globalement plus de 80 milliards de FCFA (~ 120 millions d'euros) ont été apportés par les bailleurs de fonds internationaux au niveau de la décentralisation pour la période 2002-2006. Les bailleurs ont mis en place une coordination des bailleurs de fonds. Cette coordination a eu des liens réguliers avec le ministre en charge de la décentralisation. Malheureusement ces liens ont été rompus depuis la dissolution du ministère chargé de la décentralisation. Les demandes de rencontres avec le ministre de l'intérieur et des CL n'ont pas abouti depuis plus d'un an, pourtant la coordination des bailleurs souhaiterait disposer d'une meilleure visibilité des orientations du gouvernement en matière de décentralisation et disposer de réponse sur les sujets clés suivants :

- « mise en oeuvre de la décentralisation du BCI dans les quatre secteurs pilote,
- réformes du FECL et du FDD,
- réforme de la fiscalité locale,
- dispositions prises par le Gouvernement pour élaborer et présenter le rapport de contrôle de légalité des actes des collectivités locales devant l'Assemblée Nationale,
- réorganisation du dispositif de formation. »

1.4 Synthèse de la situation actuelle du processus de décentralisation au Sénégal

Dix ans après les lois de 1996 sur la décentralisation et la régionalisation, le processus de décentralisation a marqué le pas. Aucune évolution majeure n'a marqué ces dix dernières années et les décrets d'application des différentes lois n'ont pas tous été élaborés. La réforme de la fiscalité locale, pierre angulaire du processus, n'a connu qu'un timide début en 2004 concernant l'impôt foncier, la création d'un impôt synthétique partagé entre l'Etat et les CL et regroupant un ensemble de taxes existantes. La décentralisation de la chaîne fiscale n'a pas été prise en compte, malgré les recommandations d'une étude poussée en la matière financée par le Canada. Concernant l'évolution du statut des élus locaux, revendication majeure de ces ceux-ci, la seule avancée a concerné la hausse de leur indemnité. Une mise en place de des communes d'arrondissements a généré des conflits de compétences et d'attribution entre celles-ci et les villes auxquelles elles sont rattachées.

Les ressources transférées aux CL sont insuffisantes et ne leur permettent pas d'investir. Les régions ne disposent pas de fiscalité propre, la taxe rurale n'est pratiquement plus recouvrée au niveau des communautés rurales. L'évaluation des besoins financiers des CL avait été réalisée en 1996 en lien avec les 9 compétences transférées. Cette évaluation était biaisée car elle s'est basée sur les ressources budgétaires des deux années précédentes des ministères affectés à ces fonctions, ministères sous ajustement structurel, et non sur les besoins objectifs des CL pour assurer ces compétences. Une étude récente a montré que ces besoins s'élèveraient à 50 milliards de FCFA contre 12 milliards aujourd'hui transférés aux CL à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD). Néanmoins l'Etat se serait engagé à augmenter cette dotation d'un milliard par an. Concernant les subventions d'investissement apportées par le budget de l'Etat sur ces ressources propres, celles-ci transitent par le FECL, fonds d'équipement des collectivités locales. Sur 2006, 7 milliards étaient affectés au FECL, mais devaient être affectés comme contrepartie du PNDL, ce qui de fait suspend l'accès à ce fonds pour les CL non bénéficiaires du PNDL (environ 200 CL touchées par le PNDL sur les 442 CL du Sénégal).

A ces faiblesses en matière de ressources financières s'ajoute la faiblesse des ressources humaines notamment dans les communautés rurales (absence de personnel propre en dehors de l'assistant communautaire) et le manque de formation du personnel des communes souvent en surnombre ou en inadéquation par rapport aux besoins. Ces faiblesses sont aussi à lier avec l'absence d'une stratégie de transfert de compétences aux CL. Les transferts de compétences connaissent de sérieuses difficultés dans leur mise en œuvre du fait (i) de la réticence des ministères sectoriels concernés et (ii) de la non adaptation des ressources humaines et financières en lien avec ces transferts (absence de stratégie). Les structures étatiques gardent une place prépondérante tant en matière de planification, d'aménagement du territoire et de mise en œuvre de programme au détriment des CL. Une des traductions est la mise en œuvre décentralisée du budget d'investissement consolidée, mise en œuvre qui reste sous le contrôle des administrations ... centrales.

Le contrôle de légalité ne s'exerce pas encore de manière satisfaisante, appelant à un effort particulier de renforcement de l'administration territoriale sur cette question et de formation des élus et du personnel sur la connaissance des textes et la préparation des actes.

En résumé, malgré que la décentralisation soit inscrite dans les textes et que les CL fassent dorénavant partie intégrante du paysage institutionnel sénégalais, la grande majorité des acteurs s'accorde sur le fait que la réforme engagée par les lois de 1996 a été tronquée. L'instabilité institutionnelle que connaît depuis quelques années le rattachement de la « décentralisation » au niveau ministériel n'est que le résultat de l'absence au niveau national d'une stratégie claire dans ce domaine et la réticence de nombreux ministères sectoriels à prendre en compte ce processus de décentralisation. La décentralisation est d'ailleurs souvent traitée par les autorités comme un « secteur » parmi d'autres et sa transversalité n'est que faiblement reconnue. Les administrations nationales en charge de la décentralisation reconnaissent et déplorent pour la plupart cette situation, elles appellent depuis plusieurs années à la réalisation d'un état des lieux de la décentralisation, état des lieux attendu depuis 2002. Malheureusement l'instabilité institutionnelle existante et l'approche des élections font reporter à nouveau ce chantier. La décentralisation a ainsi connue depuis 2000 six rattachements différents, avec en 2004 la création d'un ministère des collectivités locales et de la décentralisation, ministère dissous en 2006 et dont les attributions ont été transférées au ministère de l'intérieur devenu pour la circonstance ministère de l'intérieur et des collectivités locales. D'autres

ministères interviennent aussi directement au niveau des politiques de décentralisation, aujourd'hui 4 ministères interviennent sur la décentralisation : le Ministère de l'Intérieur et des CL, le Ministère Délégué au Développement Local, le Ministère du Cadre de vie et des loisirs, le Ministère de la Coopération internationale et de la Coopération Décentralisée. A noter que plusieurs instances interministérielles et/ou pluri-acteurs sont censées soit faciliter la coordination entre ministères, soit émettre un avis sur la politique de décentralisation et sa mise en œuvre. La plus importante pour le suivi de la mise en œuvre et les propositions d'évolution est le **Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDL)** qui devrait regrouper annuellement autour du chef de l'Etat, le gouvernement, l'administration territoriale, les élus ainsi que les partenaires. Malheureusement ces différents organes ne sont pas fonctionnels. Certes on peut objecter que le CNDL se réunit annuellement, mais dans la réalité c'est un CNDL restreint qui est convoqué afin de prendre les décisions concernant la répartition des dotations aux CL, fonction relevant suivant la loi de cet organe. Ce CNDL restreint n'assure pas ou ne contribue pas à la fonction de pilotage et d'orientation du processus de décentralisation. Une des revendications des élus est d'ailleurs la tenue d'un Conseil National de Développement des Collectivités Locales avec le chef de l'Etat pour débattre des enjeux actuels pour les CL.

Cette situation peut paraître en décalage avec les orientations prônées dans le DRSP (2002) comme le note Eric Charvet. Le DRSP adopté en 2002 reconnaît la place dans la fourniture des services de publics de base et, constatant les déficits actuels liés au manque de moyens en lien avec les compétences transférées CL, propose dans le domaine de la décentralisation :

- d'apporter un appui au développement institutionnel des administrations locales,
- de réformer la fiscalité locale,
- d'élargir les compétences des collectivités locales.

Mais, de l'avis d'observateurs indépendants, cette prise en compte des CL dans le DRSP et de l'axe gouvernance est avant tout le fait d'une pression des bailleurs de fonds beaucoup plus que celles des élus.

Concernant les associations d'élus, malgré la volonté de quelques personnes en leur sein, malgré la capacité actuelle à développer des plaidoyers, force est de constater la faiblesse de ces associations à trois niveaux :

- l'absence d'une stratégie et de plans d'action destinés à agir concrètement pour faire aboutir les recommandations,
- la faiblesse des services apportés à leurs membres,
- la faible appropriation de ces associations par les élus, corollaire des deux points précédents.

Des attentes fortes sont nées autour du PNDL, ce programme est certes prometteur mais il prévoit d'atteindre en trois ans des objectifs qui n'ont pu être atteints au cours des dix dernières années. Est-ce possible ? Si quantitativement ce programme n'atteint pas ces objectifs quantitatifs au cours des premières années, cela reste secondaire par rapport au fonctionnement des mécanismes institutionnels qu'il prévoit si ceux-ci sont mis en place, ces mécanismes devraient avoir un impact positif sur le pilotage du processus de décentralisation et, peut-être, permettre de débloquer la situation sur les questions clés soulevées précédemment.

2 Quel a été l'apport du PDM et son impact sur le processus de décentralisation au Sénégal ?

Ce chapitre propose de (i) dresser un constat de l'impact de chaque programme du PDM au Sénégal, puis (ii) de prendre connaissance de l'avis de plusieurs groupes d'acteurs sur l'impact et la plus-value du PDM au Sénégal.

Nous nous appuyons sur les données disponibles et les entretiens, il est possible que des éléments nous aient échappé, ils seront pris en compte dans le rapport final si de nouveaux éléments significatifs nous sont apportés.

Pour approcher l'impact, nous avons d'une part pris en compte les actions menées par le PDM directement dans le pays et d'autre part chercher à identifier avec les institutions / acteurs rencontrés si ces actions ou d'autres actions supranationales ont eu une incidence sur le processus de

décentralisation, la capacité de ces acteurs, Les analyses et discussions visaient à dégager la plus-value du PDM au Sénégal.

2.1 L'apport des programmes du PDM au Sénégal.

Concernant l'appui aux APL

L'apport du PDM aux APL du Sénégal a été limité à l'AMS. Cet apport a été positif sur trois points : (i) au début du PDM par l'aide à l'installation des associations d'élus à la maison des élus et l'obtention d'un appui de la coopération française, (ii) par le lancement des journées des communes avec la production du 1^{er} mémorandum et (iii) par la formation de la secrétaire permanente de l'AMS. Par contre, cet appui très ciblé du PDM n'a pas permis aux associations d'élus de lever leurs contraintes internes :

- se consolider par une plus grande implication de leurs membres dans leur fonctionnement,
- développer des services à leurs membres,
- définir et mettre en œuvre une stratégie et un programme d'actions qui permettent de faire avancer les propositions des mémorandums.

L'apport du PDM peut être considéré comme marginal et de faible impact à côté des appuis plus structurants et conséquents des coopérations bilatérales, mais il faut reconnaître que le PDM a facilité la mise en place de ces appuis. Pourtant la demande des élus sur le terrain est forte pour être mieux outillés pour développer leurs collectivités. A la décharge du PDM, il aurait certainement été plus facile à ce dernier de travailler en appui aux APL du Sénégal si celles-ci avaient d'une part montré un plus grand dynamisme et, d'autre part, avaient été aussi force de propositions communes en direction du PDM.

L'appui du PDM à l'AMS a été significatif lors des premières années du PDM, puis a diminué. Le PDM présente ainsi cet appui cours de ses premières années : « Il est, en effet, particulièrement illustratif de ce que le PDM a eu comme apport. Avant l'intervention du PDM, l'association des maires du Sénégal (AMS) était en réalité un appendice de la Mairie de Dakar qui l'abritait et lui affectait du personnel. C'est le PDM qui, le premier, a posé le problème de la disjonction entre l'association et la Mairie de Dakar. C'est lui qui a identifié l'immeuble de la SICAP sis à la Place de l'Indépendance à Dakar, et initié la négociation avec la SICAP pour l'attribution de cet immeuble à l'AMS. C'est lui qui a convaincu la Mission Française d'Aide et de Coopération d'en financer la rénovation et l'équipement partiel, l'autre partie de l'équipement ayant été assurée par le PDM. Tous les projets d'appui aux collectivités locales du Sénégal qui sont intervenus par la suite avec les associations, l'ont fait sur ce socle initial. Et cela est vrai pour pratiquement tous les pays de la région. »

Cet appui du PDM a été limité à une seule APL, l'AMS membre du PDM. Cet appui a concerné au cours de ces dernières années :

- l'organisation de la première journée de la commune (JC) en 2004 avec une mission préparatoire, un financement de 4 millions fcfa l'organisation de cette journée,
- la contribution financière de 4 millions fcfa pour l'organisation de la 2^{ème} JC en 2005. [l'AMS reçoit le soutien du PNUD et de l'ADM pour réaliser ces JC et payer le consultant qui appuie l'AMS pour la réalisation du mémorandum, le financement du PDM a servi pour cette 2^{ème} JC a payé une partie des frais d'hôtel des participants],
- l'appui à l'édition de 2 n° de « la voix des maires » [l'édition a été interrompue après l'arrêt de l'appui du PDM, aujourd'hui la CAEL produit une revue avec l'appui des canadiens],
- 2 formations pour les SP ont été réalisées dont la dernière à Limbé à laquelle a été associée les SG des APL,
- appui du PDM pour réaliser un site [le site n'est pas fonctionnel],
- la fourniture de matériel informatique.

(Il y a eu aussi au démarrage du PDM la fourniture d'un véhicule au président de l'AMS, personnalité dont le poids a été important pour le lancement du PDM)

Si l'AMS reconnaît que les membres du PDM de passage à Dakar passent systématiquement les voir et prendre des nouvelles, s'il y a eu la participation du PDM à deux réunions statutaires, ils regrettent que le travail ne soit pas plus formalisé et structuré au-delà de ces simples échanges verbaux d'usage. La SP constate qu'au début de l'appui du PDM il y avait un cadre de travail établi à travers la signature d'un protocole AMS-PDM, mais que ce dernier a été rapidement « oublié ». Elle souhaite

son actualisation pour qu'un cadre de travail professionnel soit mis en place et suivi. Par exemple l'AMS souhaiterait que le PDM travaille avec les associations sur la mise en place d'un suivi de la mise en œuvre des OMD.

Concernant le séminaire de Limbé, si l'appréciation est globalement positive, le regret est que les attentes des participants en matière de clarification des rôles entre les SP et SG n'aient pas été satisfaites et qu'il n'y a pas eu de suivi et de suite du PDM des recommandations de Limbé. Le SG de l'AMS aurait fait à cet effet des propositions de modules en matière de formation des SG mais il n'y aurait pas eu de répondant de la part du PDM. Les réseaux de SP et SG n'auraient pas été animés pour leur donner vie ce qui explique en grande partie leur non fonctionnalité.

L'AMS note la difficulté pour elle de répondre à la demande du programme APL de recueillir auprès des différentes communes des fiches détaillées sur chacune d'elle (informations sur la commune, les conseillers, les infrastructures et programme de coopération...). Elle ne dispose pas du personnel pour assurer la collecte et le traitement de cette information très dense.

L'AMS veut travailler sur les questions de formation de ses membres et elle aurait souhaitée disposer auprès du PDM de formateurs et d'un appui pour trouver des partenaires pour démultiplier les formations sur le terrain. Elle attend aussi un appui du PDM pour identifier des partenaires qui pourraient apporter des subventions de fonctionnement afin d'étoffer son staff technique. L'AMS regrette aussi que l'information en provenance du PDM soit irrégulière, mais a apprécié l'ouverture créée par le PDM avec l'information sur la ligne de crédit « facilité eau ».

A noter que deux maires rencontrés au siège de l'AMS dont le coordonnateur, regrettent de ne pas connaître l'offre du PDM en dehors d'Africités. [Cette remarque sur « la connaissance de l'offre du PDM » est revenue régulièrement au niveau des différents acteurs et pays.]

La CAEL a des attentes fortes vis-à-vis du PDM, une mission des cadres de la CAEL est prévue pour aller au siège du PDM et collecter les outils existants à ce niveau, connaître les bonnes pratiques identifiées par le PDM et apprendre du PDM comment organiser des grands événements internationaux. La CAEL considère qu'elle est en mesure d'appuyer les SP des associations. L'UAEL s'est positionnée pour organiser Africités n°6.

La CAEL est intéressée par la capitalisation que ferait le PDM des modules de formations existants dans les différents pays. Elle regrette que le PDM, en dehors de l'envoi de la lettre du PDM n'ai pas organisé un mécanisme régulier d'envoi de ses publications. Néanmoins elle apprécie que M. B.O. Ndiaye lors de ses passages au Sénégal leur transmette de la documentation. La CAEL a les attentes suivantes en direction du PDM :

- la transmission de leur savoir faire pour l'organisation des ateliers et salons (perspective Africités 6),
- l'accès à la base de données des experts,
- l'accès aux capitalisations réalisées par le PDM,
- l'organisation des échanges sur les bonnes pratiques.

La CAEL considère que l'offre de formation du PDM (les 3 cycles) n'est pas adaptée, les cycles sont trop longs. Il y aurait un besoin de formation plus courtes et plus pratique dans leur contenu.

Nous n'avons pas trouvé trace d'un document d'analyse du PDM sur la situation des APL sénégalaises, ou au moins de l'AMS, avec des propositions construites pour lever les contraintes qu'elles rencontrent.

Si la création de l'UAEL est un pas important dans le cadre de la représentativité des élus et la mutualisation de leurs actions et des moyens sur des thématiques communes, il ne faut pas occulter les luttes pour le leadership en terme de représentation des élus dans les différentes structures nationales ou supranationales tel le PDM. L'AMS, première association d'élus sénégalais créée, est membre du PDM et siège au niveau de son CA. L'UAEL a souhaité intégrer le PDM et a fait une lettre en ce sens au PDM mais a reçu une fin de non recevoir temporaire, le PDM considérant que les associations sénégalaises doivent se mettre d'accord entre elles sur leur représentation, en attendant la structure reconnue par le PDM reste l'AMS. Il aurait peut-être été souhaitable que le PDM facilite un dialogue à ce sujet entre les associations sénégalaises, le risque étant un désintérêt des 2

associations non représentées, l'UAEL présentant l'avantage de regrouper les 3 associations. *[Cela peut aussi interpeller le PDM sur le mode d'adhésion des associations nationales]*.

Concernant les Journées des communes, si elles sont saluées comme une très bonne initiative, si le mémorandum est considéré comme un bon outil, par contre le constat est :

- une faible participation des élus dans les groupes ou ateliers de travail (les gens se cantonnent généralement à la participation à la plénière),
- l'absence d'une stratégie des élus pour faire avancer leurs propositions une fois le mémorandum remis.

Le coordonnateur de l'AMS, par ailleurs élu, résume ainsi le sentiment vis-à-vis du PDM :

« Le PDM doit se ressaisir ! Plutôt que des grandes réunions telle qu'Africités qui aboutissent à des dizaines recommandations et engagements qui sont des généralités et ne sont pas suivis d'effet, le PDM devrait faire une réunion annuelle sur 2 ou 3 sujets précis qui réoccupent les maires, cibler les questions plus opérationnelles qui nous préoccupent et sur lesquelles on a prise et, à partir de là, bâtir le programme de travail du PDM. » « Il faut que le PDM arrête d'être un centre d'intérêt pour faire des voyages ! ».

Concernant POLDEC

La finalité de ce programme est un appui aux acteurs nationaux dans la conduite du processus de décentralisation.

Lors des rencontres avec des responsables nationaux, il est constaté :

- l'absence de travail direct avec les autorités sénégalaises sur le processus de décentralisation au Sénégal ces dernières années,
- l'absence d'analyse de fonds avec des propositions d'orientation ou de stratégie dans ce domaine,
- le document « l'état de la décentralisation » est rarement connu,
- les partenaires engagés auprès des autorités nationales en appui au processus de décentralisation ne mobilisent pas le PDM sur cette question et constate que le PDM n'a pas de plus-value en la matière,
- la CADDEL et AFRICITES ne sont pas reconnus comme des lieux pouvant avoir un impact sur la politique nationale, servir de levier pour les participants de retour dans leurs pays. L'absence préparation puis de suivi entre ces événements accentue ce déficit.

Concernant Africités 4, il n'y a pas eu de travail de préparation des participants sur les documents préparatoires du PDM. Par contre il y a eu au dernier moment un travail rapide sur les contributions que devaient faire la délégation sénégalaise. Pour des participants rencontrés à Dakar, le constat est :

- o un faible contenu des ateliers et une grande dispersion,
- o la baisse du niveau des Africités (on constate aux 1^{er} Africités une participation des chefs d'Etats, puis seulement des ministres, aujourd'hui un seul ministre était présent à Nairobi (*à vérifier avec PDM*), se qui traduirait un désengagement des autorités nationales.)

Concernant les publications du PDM, la lettre du PDM est la publication du PDM la plus connue mais, de l'avis des personnes rencontrées, elle n'apporte pas de plus-value, traitant essentiellement de la vie du PDM. L'état de la décentralisation est rarement connu chez nos interlocuteurs, montrant que cet outil n'est pas suffisamment diffusé et ne fait pas encore référence. A noter que le conseiller en matière de décentralisation du ministre de l'intérieur et des CL, est intervenu à titre personnel dans l'appui à la rédaction de la fiche 2006 sur « Etat de la décentralisation ». L'annuaire de la décentralisation ne serait pas à jour pour le Sénégal.

La direction des Collectivités locales du ministère de l'intérieur et des CL, qui assure la continuité institutionnelle en matière de politique de décentralisation, regrette que le PDM n'établisse pas des relations plus étroites avec elle, « leurs objectifs étant communs ». « Le PDM ne s'intéresse malheureusement qu'au CNFL et à la remontée des données via la CNFL... » (Voir point à ce sujet sur FILOC). Aujourd'hui le PDM n'est pas un point d'appui ou de référence pour cette direction en matière de politique de décentralisation. Dans le cadre de l'évaluation de la mise en oeuvre de la

politique de décentralisation au Sénégal, le PDM n'a pas été sollicité d'une manière ou d'une autre. Outre le problème des ressources financières des communes, un enjeu se pose concernant l'articulation des politiques sectorielles et la planification des CL. Une décision a été prise de décentraliser le budget consolidé d'investissement pour l'éducation et la santé. A ce titre les fonds sont affectés directement sur le budget des communes et des CR. Dans la pratique, ce sont les ministères centraux qui continuent à planifier les investissements en fonction de leur carte scolaire ou sanitaire sans discussion avec les CL concernés et ce sont ces ministères qui assurent la passation des marchés... les CL n'auraient comme fonction que l'ordonnancement du paiement. C'est sur des questions délicates et stratégiques comme celles-ci qu'une administration comme la Direction des CL a besoin d'appui et d'expertise qu'elle aimerait trouver auprès d'une structure telle le PDM.

Le ministère en charge de la coopération internationale et de la coopération décentralisée, créé en 2003, regrette que le PDM ne les aient pas officiellement contacté, qu'un responsable du PDM ne soit pas venu présenter au ministre le PDM et les domaines de collaboration possible. Le directeur de la coopération décentralisée considère que le PDM pourrait être utile pour un travail sur le statut des élus, la définition d'une méthodologie de travail entre les services techniques déconcentrés et les CL, sur l'articulation des politiques sectorielles et de la planification locale... « C'est sur les aspects méthodologie, formations, échanges que le PDM est attendu. »

Pour le responsable du PNDL qui a occupé depuis 10 ans des postes à responsabilité au niveau du ministère en charge de la décentralisation, il considère qu'en dehors des « grandes messes » d'Africités, il n'a pas eu l'opportunité d'échanger et de travailler avec le PDM sauf au travers d'une participation à un atelier sur les finances locales à Bamako. Pour lui, au cours des années passées le PDM n'a pas eu d'impact sur les autorités nationales et surtout ne s'est pas donné les moyens de structurer un travail avec ces dernières.

Au niveau des Conseillers techniques décentralisation du ministre de l'intérieur et des CL, le constat est similaire : le PDM n'a pas de réelle plus value dans le cadre de la conduite d'un processus de décentralisation au Sénégal.

Concernant REHCOL

Six personnes ont bénéficié du cycle de formation continue du PDM. La ville de Saint Louis n'a pas envoyé de cadres se former dans ces cycles.

Le PDM n'a pas, à notre connaissance, mené un travail spécifique avec les acteurs nationaux sur les besoins de formation et l'existant dans ce pays. Pourtant chaque programme a développé des modules de formations, des outils mais il n'y a pas eu de capitalisation et la définition d'un kit avec les modules de bases conseiller par type ou catégorie de CL. De même il y a une absence d'une stratégie nationale de formation pour les élus et le personnel. La CAEL travaille actuellement sur un plan de formation thématique et des outils méthodologiques. Aujourd'hui l'Etat forme des ingénieurs de travaux publics, des urbanistes... autant de personnel technique dont les CL ont besoins, malheureusement aucune stratégie de recrutement n'a été mise en place pour permettre à ces CL de recruter ces cadres à l'issue de leur formation. C'est sur des questions de ce type en matière d'orientation, de stratégie, d'outils que le PDM était attendu ...

Concernant CITATIONS

Pas d'actions spécifiques portées à notre connaissance. (A vérifier avec le responsable de programme)

Concernant ECOLOC

Le PDM a mené l'exercice ECOLOC sur Saint Louis, Dagana et Kébémér. Les entretiens ont porté sur l'expérience ancienne de Saint Louis (1997-1998) et celles récentes de Kébémér avec le FENU.

Le bilan est très limité. Sur Saint Louis la dynamique prometteuse au moment de l'étude s'est rapidement essoufflée, les résultats des études n'ont été que très partiellement valorisés. Le travail sur Kébémér est inachevé. Il ressort aussi que le PDM n'a pas pu répondre aux demandes de la municipalité de Saint Louis pour un accompagnement post ECOLOC et n'a pas été en mesure de travailler à une adaptation de l'outil de l'outil sur Kébémér.

Concernant l'exercice ECOLOC sur Saint Louis, le directeur de l'ARD de Saint Louis considère que l'exercice intellectuel est intéressant mais ne permet pas de déboucher sur de l'opérationnel. Certes à l'issue de l'étude tout le monde était satisfait des résultats, la municipalité s'en est servie pour orienter le budget 1998 et 1999, pour la première fois au lieu de faire un report du budget de l'année passée, on a réfléchi en terme d'axes stratégiques et de développement des ressources, la collecte des taxes à l'entrée de la ville a été nettement améliorée (de 40 à 190 € par jour). Des indicateurs ont été produits sur les stocks de biens publics, les besoins d'entretien... mais tout cela était trop compliqué pour les élus qui ne se sont pas réellement appropriés les résultats malgré les aspects positifs soulignés dont la concertation entre les acteurs sur l'économie. En 2000 une nouvelle équipe d'élus est venue et n'a pas repris les travaux issus d'ECOLOC. L'ARD de son côté a essayé de tirer parti des indicateurs d'en conserver certains et de les documenter pour le reste de la région (dernière mise à jour en 2004). Pour lui force est de constater que les exercices ECOLOC dans les différentes villes sont identiques, ne laissant peu de place à des analyses plus spécifiques (cf. Kébémér). Que restera-t-il des études ECOLOC : « malheureusement des intentions et des paroles... ». Pourtant il reconnaît qu'aujourd'hui une des grandes faiblesses de la décentralisation concerne le développement économique local. ECOLOC ouvrait une porte, mais le PDM n'a pas su adapter et faire évoluer la méthodologie pour la rendre opérationnelle et maîtrisable par les acteurs locaux. L'ADC de son côté reconnaît l'intérêt technique en matière d'informations produites par l'étude ECOLOC notamment sur les aspects fiscaux. L'ADC a tenté de saisir le PDM pour un appui sur la fiscalité locale pour valoriser les pistes ouvertes par les résultats d'ECOLOC. Malheureusement le PDM n'a pu donner suite. En comparaison avec d'autres outils, l'ADC note qu'avec les contrats de ville on a des outils opérationnels qu'on maîtrise contrairement à ECOLOC.

La lecture du document d'évaluation de l'impact d'ECOLOC à Saint Louis permet de dégager l'appréciation suivante. Sur Saint Louis, l'étude ECOLOC, en conjonction avec d'autres initiatives dont les « assises des Saint Louis » et les travaux menés par le Partenariat Lille Saint Louis, a abouti à la définition d'un plan de développement pluriannuel 1998-2008. Une étude complémentaire du Club du Sahel et du PDM intitulée « conditions de relance de l'économie locale à Saint Louis » en 1999 a servi de base au Partenariat Lille Saint Louis pour lancer un programme d'appui aux secteurs économiques. Les travaux menés par le PAC à Saint Louis se sont aussi appuyés sur les résultats d'ECOLOC. Un des points forts du résultat d'ECOLOC a été le travail déclenché au niveau de la municipalité sur le développement des ressources fiscales. Malheureusement ce travail et le dispositif mis en place se sont arrêtés au bout de ... 8 mois. Les initiatives liées au développement de la filière pêche n'ont pas abouti aux résultats escomptés notamment pour le paiement des taxes par les pêcheurs. Ceci ne remet pas en cause le travail d'ECOLOC mais la difficulté à valoriser les produits au niveau d'une équipe municipale et de ses partenaires. Pourtant la municipalité disposait d'appuis importants et d'outils dont l'ADC et le Partenariat Lille - Saint Louis. Une évaluation lancée en 2001 sur l'impact d'ECOLOC à Saint Louis dégage les points forts en terme fourniture d'information, d'organisation du dialogue et d'impulsion des actions... mais elle montre aussi l'essoufflement rapide de la dynamique créée et les limites du dialogue local notamment avec les opérateurs économiques et regrette « la distance prise par les promoteurs du programme ECOLOC après l'étude. »

Concernant l'application d'ECOLOC sur Kébémér, débuté en 2003, le FENU commanditaire de cette étude auprès du PDM est très critique à l'égard de ce dernier. Le FENU avait demandé au PDM de mener l'étude ECOLOC mais en l'adaptant au contexte d'un département rural. Un contrat de 70 000 \$US a été signé, un budget complémentaire a été donné pour 10 000 \$US pour permettre la finalisation à la demande du PDM. La gestion du dossier et de sa mise en œuvre a été confiée à François Yatta, responsable du programme au PDM. Le FENU constate que le PDM n'a pas été capable de mener ce travail de deux points de vue :

- une incapacité à gérer le bon déroulement de l'étude, et à respecter les chronogrammes, deux ans de retard ont ainsi été pris, au bout duquel le FENU a dû résilier le contrat avec le PDM est contracter des consultants sénégalais pour finaliser le travail en 2006. Il est reproché au PDM d'avoir sous-contracté avec des fonctionnaires qui n'étaient pas pleinement qualifiés à cet effet et disponibles pour réaliser le travail plutôt que de prendre des consultants indépendants, de ne pas avoir réalisé un suivi sérieux du déroulement des travaux.
- une incapacité à adapter la méthodologie, pour couvrir une zone rurale. Le PDM n'est pas en mesure de faire évoluer, d'alléger la méthodologie. « A Kébémér on a répliquer la même approche statistique alors que l'on souhaitait entre autre sortir de cette approche de « black

box ». Les résultats en final sont toujours intéressants en termes informatifs mais cela reste très descriptif et n'est pas dynamique. » » Mais ce qu'on souhaitait c'est comprendre la dynamique rurale, la production de tableau n'a pas de sens si elle ne génère pas une dynamique au niveau des CL. »

Le FENU considère qu'il a payé totalement le PDM, mais n'a obtenu qu'environ 60 % du produit. Le produit final n'a jamais été fourni par le PDM. [Le FENU reconnaît qu'une partie des retards peut lui être imputable mais cela reste secondaire par rapport aux deux ans de retard pris du fait du manque de suivi du PDM.]

Le PDM ne partage pas cette présentation des faits et parle d'un désaccord entre le PDM et le FENU sur la prise en charge des coûts. Le refus du FENU de prendre en charge les coûts totaux de l'étude aurait amené le PDM à suspendre son intervention.

Concernant FILOC

Aujourd'hui le bilan de l'appui du PDM en matières de finances locales est limité :

- le CNFL n'est pas fonctionnel au Sénégal, mais des délégations sénégalaises ont participé aux rencontres inter-CNFL,
- le PDM traite à son niveau les données qu'il recueille auprès de l'ADM et du Trésor,
- les publications qui en sont issues ne font pas l'objet d'une diffusion formalisée et régulière,
- le PDM n'est pas reconnu par les acteurs nationaux comme une source d'information de référence dans ce domaine,
- il n'y a eu à notre connaissance un travail spécifique entre le PDM et les acteurs nationaux sur les enjeux se posant en terme de finances locales au niveau du Sénégal.

Le directeur des Collectivités locales regrette que le PDM ne s'intéresse qu'au CNFL et qu'il n'y ait pas un travail de fond sur les finances locales. Le CNFL au Sénégal n'est pas fonctionnel. Pour le Directeur des Collectivités locales le CNFL fait double emploi par rapport à la division financière de sa direction. Il ne peut, comme le demande le PDM, faire un plan d'action pour le CNFL et en demander le financement à son ministère sachant que les fonctions sont déjà assurées par sa division. **De son point de vue, il aurait été souhaitable de s'appuyer sur les structures pérennes de l'Etat plutôt que de chercher à créer de nouvelles entités.**

Une structure qui travaille régulièrement sur les finances communales, l'ADM, pointe les limites de l'apport du PDM et des échanges avec ce dernier. Les liens avec le PDM sont très limités, le PDM contacte l'ADM quand il recherche des informations sur les comptes de gestion des communes. L'ADM reçoit les publications de FILOC, mais ne peut les valoriser : « les revues arrivent tard et les informations contenues sont devenues obsolètes quand elles nous parviennent et en déphasage avec la situation effective ». Pour des institutions travaillant sur le financement des CL, les données doivent être récentes et rapidement disponibles. L'ADM n'a pas été sollicité par le PDM pour travailler sur les ratios alors qu'elle a une expérience pratique en la matière. **L'ADM regrette que le PDM n'ait pas fait un travail d'analyse plus approfondi aboutissant à la définition de point de repères communs pour les pays de l'UEMOA et des comparaisons.** A titre d'exemple pratique : le PDM aurait pu être le lieu d'élaboration des ratios clés entre les pays notamment sur les transferts aux CL.

2.2 L'impact auprès des partenaires et structures d'appui

Du côté des partenaires

Pour le service de coopération de l'Ambassade du Canada, le PDM n'a pas d'impact au Sénégal : « on n'entend pas parlé du PDM ici, en dehors d'Africités ». Lorsque ces responsables interrogeaient les maires les sollicitant pour financer leurs voyages à Africités sur l'intérêt de ce déplacement, la réponse apportée unanimement était : « les rencontres ».

Au niveau du BACDI, on reste très interrogateur sur la plus value du PDM. **Pour un des responsables du BACDI** supervisant l'appui à la décentralisation : « le PDM n'a pas su trouver le bon créneau, il n'a pas su être un observatoire et tirer les leçons des expériences, pourtant il existe

une masse critique de documents produits dans les différents pays et par les différents acteurs sur les questions clés. » Il regrette aussi que rien ne se passe entre deux événements pour Africités ou la CADDEL et un manque de concentration du PDM sur des objectifs plus restreint : « l'équipe, de petite taille, s'est trop éparpillée ». Il s'interroge sur le rôle du CA du PDM, « Quel est son agenda de travail ? Quelles orientations effectives le CA dégage lui-même ? ». Il attendait aussi du PDM un travail plus affiner concernant la mise en œuvre des DRSP : « des expériences intéressantes sont menées dans les pays anglophones, le PDM aurait pu tirer des enseignements et les diffuser. »

Pour les responsables rencontrés du FENU à Dakar, l'expérience de Kébémér montre bien les limites du PDM, qui n'est pas en mesure de respecter ses engagements, de suivre et mener correctement un dossier (l'attention est attirée sur le fait que la mise en œuvre d'ECOLOGIC aurait des problèmes similaires) et qui ne dispose pas d'une capacité de conception propre permettant de développer et de faire évoluer des outils adapter aux besoins. **Il est aussi reproché au PDM de ne pas s'intéresser aux produits des autres intervenants et de ne pas capitaliser.** L'exemple concret donné est la production par le FENU au Bénin d'un logiciel de comptabilité pour les CL. Le FENU a invité le PDM à la présentation de ce produit et souhaitait, si le produit apparaissait intéressant au niveau du PDM, que celui-ci puisse le faire connaître dans les différents pays. Le PDM n'est pas venu, alors qu'une de ses fonctions est justement de capitaliser et de diffuser les bonnes pratiques et outils performants. Le FENU dresse aussi le constat de la difficulté d'avoir accès aux publications du PDM. Ici aussi, une certaine amertume : « Le PDM est utile, mais pas dans sa structure actuelle ».

Le SCAC et l'agence AFD de Dakar. Le SCAC est critique par rapport au PDM. Il regrette que le PDM ne réalise pas un suivi du processus de décentralisation au Sénégal et, à partir de là, soit force d'analyse et de propositions pour les acteurs nationaux. Les Africités apparaissent comme des redites à chaque session, et le SCAC n'a eu au niveau organisationnel pour Africités⁴ d'interlocuteurs au PDM pour organiser la venue de la délégation sénégalaise, les appels téléphoniques et fax sont restés sans suite. Sur le plan pratique, « on ne tire rien des programmes du PDM aujourd'hui. La lettre du PDM n'est pas pragmatique, on ne voit pas ce que l'on peut en tirer. ... ». Aujourd'hui dans la situation de léthargie que connaît la décentralisation au Sénégal, un appui du PDM aux autorités nationales pour redéfinir une nouvelle orientation, actualiser la lettre de politique dans ce domaine aurait été une plus value appréciée par tout les acteurs nationaux.

L'agence de l'AFD n'a pas travaillé avec le PDM et constate qu'entre partenaires personne ne fait référence et n'a recours au PDM pour approfondir des analyses. Pourtant, à l'image du « pôle de Dakar » dans le domaine de l'éducation, **le PDM pourrait développer une « task-force » qui apporterait de la méthode aux acteurs nationaux (tant élus qu'administrations et partenaires), servirait de référent technique, disposerait d'une boîte à outils et mettrait à disposition de l'expertise.**

Pour l'Union Européenne, le PDM apparaît « comme un centre de recherche, mais on a du mal à voir la concrétisation du résultats des études. » « Au Sénégal l'UE n'a pas eu de contact direct avec le PDM », « on s'interroge sur le cantonnement du PDM sur les municipalités alors que les communes rurales représentent un pan important du territoire et de l'économie ». « On regrette aussi que le PDM se cantonne sur l'aspect plaidoyer des élus et délaisse le travail avec les autorités nationales. » Les responsables des programmes, tel le PADDELU, constatent que le PDM n'a jamais pris contact avec eux pour avoir de la documentation sur les modes de financements des CL, pourtant innovant en matière de mise en œuvre des accords de Paris.

Du côté des structures d'appui ou agences spécialisées

Les points de vue des structures d'appui aux CL sont intéressants car ils donnent un point de vue technique neutre de structures engagées dans l'opérationnel et qui peuvent être à la fois fournisseurs et clientes du PDM en matière d'information, d'outils...

Pour l'ADM, il y a une grande déception par rapport au PDM. Nous avons déjà cité les limites du travail sur les finances locales entre l'ADM et le PDM, alors que l'ADM est une de rares structures à travailler sur cette question au Sénégal. L'ADM n'a pas travaillé sur la gestion des équipements de type santé, éducation et elle est preneuse d'outils existants pour les diffuser. Or elle constate **qu'il n'y a pas d'échanges avec le PDM sur le partage d'outils.** Il reste un goût amer par rapport à un outil

PDM qui aurait pu être utile : « le PDM apparaît comme tourné vers l'apparat », « on s'aperçoit que les pays ont faits des avancées en terme d'outils, de pratiques, mais on n'a pas accès à ces informations », « **Le PDM n'a pas facilité les synergies entre les programmes et les pays, ce qui aurait permis une capitalisation des outils et des pratiques** ».

Pour le responsable de l'ARD de Saint Louis, le PDM n'a pas aujourd'hui de plus value.

Il ne reçoit pas la documentation du PDM, il connaît le site web du PDM : « On va sur le site du PDM pour voir les opportunités de formation ». Concernant la formation via le cursus PDM, il considère que les gens vont se former au CESAG pour obtenir le diplôme, aujourd'hui le diplôme est un atout indispensable dans les recrutements et les grilles de salaires. Une fois le diplôme obtenu, les diplômés cherchent logiquement à mieux se vendre.

Pour l'ADC de Saint Louis aussi les attentes au niveau du PDM sont loin d'être satisfaites. Le PDM n'a pas été en mesure de répondre au besoin d'appui de Saint Louis pour valoriser les résultats d'ECOLOG en matière de fiscalité locale. L'ADC a saisi le PDM lors du montage de son programme de développement local pour valoriser ECOLOC mais le PDM n'a pas donné suite, le PDM ne s'est jamais intéressé aux retombées d'ECOLOG sur Saint Louis. L'ADC et le PDM n'ont pas établi de liens et il n'a pas échangé sur les outils concernant la gestion de déchets, le développement de conseils de quartiers... Pourtant l'ADC est demandeuse, « **on voudrait capitaliser ce qui se fait dans d'autres villes notamment sur les conseils de quartiers, le développement local...** », « le PDM doit partager les outils à sa disposition », « on a besoin de faire connaissance avec le PDM ». L'ADC vient de saisir le PDM pour participer à un séminaire sur le patrimoine à Saint Louis. Pour l'ADC, le PDM devrait déjà communiquer sur quel domaine il travaille et sur quel thème on peut le solliciter et dans quelles conditions. Ensuite le PDM devrait mieux faire connaître les référents par thèmes pour que s'établisse un dialogue avec ceux-ci. La lettre du PDM est narrative, elle ne rend pas compte des expériences vécues qui marchent et sur lesquelles s'appuyer... Le PDM devrait organiser des rencontres plus souples et plus ciblées qu'Africités qui viseraient les questions opérationnelles que rencontrent les acteurs locaux. « **L'acteur local a besoin de réponses opérationnelles !** ». Aujourd'hui le PDM ne concourt pas à les apporter ou du moins à ouvrir des portes aux acteurs locaux pour trouver ces réponses opérationnelles.

Une image faussée du PDM. A souligner que le PDM a, auprès de la majorité des personnes rencontrées, **l'image d'un outil pour la promotion de son SG**, ce qui décrédibilise le PDM aux yeux de ces personnes. Il est important que le PDM puisse inverser cette image. Il est aussi dommage d'entendre des remarques de certains interlocuteurs « sur les enjeux financiers d'Africités », remarques qui ternissent l'image du PDM.

3 Enseignements dégagés

Ce chapitre nous amène (i) à conclure sur le bilan du PDM et son impact au Sénégal et (ii) à dégager des facteurs explicatifs et les premiers enseignements à tirer.

3.1 Un bilan très limité : aujourd'hui le PDM n'a pas d'impact significatif au Sénégal.

Les analyses précédentes nous conduisent à constater un très faible bilan du PDM au Sénégal et un impact peu significatif.

Au Sénégal, le bilan de l'impact du PDM apparaît limité. Les interventions du PDM n'ont pas eu d'impact sur le processus de décentralisation et le PDM n'a pas organisé d'échanges réguliers et construits avec les autorités nationales en charge de la décentralisation. Le PDM n'a pas été proactif en terme d'analyse et de propositions sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Sénégal. L'organisation du dialogue entre les acteurs n'a pas été plus loin que l'impulsion positive des Journées des Communes et la rédaction du premier mémorandum, le PDM n'a pas pu à partir là se positionner en force de propositions pour faire avancer ce dialogue. L'appui aux APL est aussi limité à l'AMS mais de manière marginale, le PDM n'a pu travailler avec ces associations pour lever leurs

contraintes majeures. Certes il ne s'agit pas de jeter la responsabilité sur le PDM, le manque de dynamisme, de réactivité des associations sénégalaises vis-à-vis du PDM est aussi en cause. L'UAEL n'a pu adhérer au PDM. L'ensemble des acteurs rencontrés considère AFRICITES comme un temps fort de rencontres mais tourné plus sur l'événementiel que sur les moyens d'agir concrètement au niveau des différents pays (trop grande dispersion des thèmes et des recommandations, faiblesse des interventions car pas assez préparées par les participants, manque de suivi entre 2 Africités). Le processus ECOLOC ne semble pas avoir eu de retombées significatives sur Saint Louis et récemment l'expérience sur Kébémér a tourné court, le PDM n'ayant pas achevé le travail démarré ni rempli ses obligations vis-à-vis du FENU qui l'avait contracté pour définir et mettre en œuvre une adaptation d'ECOLOC dans le contexte d'un département rural. Le Conseil National de Finances Locales n'a pas fonctionné, les responsables sénégalais considérant que cette structure fait double emploi avec les structures pérennes de l'Etat. Les publications du PDM sont peu connues. La lettre du PDM, qui est le document qui circule le plus, est considérée de peu d'intérêt. Le programme REHCOL n'a pas eu d'impact significatif, s'étant limité à former 6 personnes dans le cadre des cycles de formation continue.

Une très faible image de marque, voire une image négative, auprès des acteurs nationaux et partenaires : pour les acteurs rencontrés le PDM n'a pas eu de plus-value au Sénégal.

Globalement le PDM jouit d'une très faible image de marque au Sénégal, sa plus value est considérée comme marginale, pourtant les acteurs rencontrés jugent utile l'existence d'un outil en mesure de capitaliser les expériences des différents pays et de fournir une expertise sur les dossiers majeurs se posant dans les différents pays. Aujourd'hui au Sénégal aucun acteur ne fait appel au PDM sur les dossiers clés. La majorité des acteurs rencontrés s'interrogent sur « l'offre du PDM » en dehors d'Africités.

Le PDM apparaît comme un cercle restreint refermé sur lui-même et sur des produits limités, qui ne sont pas considérés comme adaptés, et qui n'est pas en mesure d'informer et d'outiller les différents acteurs de la décentralisation.

Une attente unanime non satisfaite : capitalisation /outils opérationnels / échanges ...

Paradoxalement, les attentes sont fortes des différents groupes acteurs et elles sont simples :

- connaître ce qui se fait dans les autres pays,
- échanger sur les pratiques et les outils,
- pouvoir mobiliser une expertise pointue capable d'être force de propositions tant dans les stratégies que dans les outils et modes opératoires à mettre en place.

Ces attentes justifient la suggestion de personnes rencontrées en alternative à Africités :

- l'organisation de rencontres annuelles ciblées sur des thèmes d'actualité avec un nombre plus réduit de participants et débouchant sur des échanges d'expériences et la mise à disposition d'outils opérationnels.

3.2 Facteurs explicatifs et enseignements

Certes, le PDM peut avancer avec raison les pesanteurs existantes au niveau tant de l'Etat sénégalais que des APL, le poids des partis politiques... et d'autres freins à son action. Le PDM peut soulever aussi les limites de son action du fait de la taille de son équipe et des moyens qu'il considère comme trop étroits par rapport aux besoins d'accompagnement. Le PDM peut aussi se retrancher derrière le fait qu'il répond à la demande que celle-ci s'est peu exprimée. Si ces facteurs sont effectivement à prendre en compte, si le facteur temps est aussi à prendre en compte, ils ne suffisent pas à expliquer cette faible performance.

Les raisons sont aussi à rechercher au niveau des choix, des modes de fonctionnement du PDM et de la capacité de son équipe. Les déficits suivants apparaissent à la lecture de « l'exemple Sénégal » :

- La faible capacité d'innovation / de conception du PDM :
 - le PDM n'a pas su adapter un outil comme ECOLOC à la demande (cf. Kébémér),
 - le PDM n'a pas adapté son intervention de manière différenciée par pays. Si le PDM ne peut tout faire, ici au Sénégal deux produits auraient pu être « délivrés » par le PDM :
 - une analyse critique des blocages du processus de décentralisation notamment des questions fiscales et des transferts, accompagnée de propositions à débattre avec les acteurs, la « neutralité » du PDM aurait été permise de relancer au moins un débat dépassant les contradictions internes des acteurs nationaux, et de focaliser les discussions sur le « comment faire »,
 - un travail avec les APL sur la stratégie pour faire avancer les propositions issues du mémorandum.
- La faible capacité de suivi de la mise en œuvre de programme :
 - ce déficit ressort à deux niveaux :
 - un niveau spécifique à des programmes, l'exemple de la conduite d'ECOLOC Kébémér est illustratif, de même que le non suivi de l'après ECOLOC à Saint Louis,
 - un niveau global et transversal pour les différents programmes, un suivi plus poussé de la direction aurait permis de constater les limites des interventions et proposer des redressements.
- Au niveau « méthode », on peut reprocher au PDM les choix suivants :
 - Le PDM s'est enfermé sur « ses » produits, ignore ce qui se fait par ailleurs, ne capitalise pas. Comme le signalait un interlocuteur : il existe une masse critique de documents, d'outils... qui permettrait cette capitalisation. Ce déficit est-il à relier à un problème de capacité d'analyse, de conception ?
 - Le PDM n'a pas été proactif au niveau des acteurs en place. Ceci est-il à relier au fait que le PDM a peu à offrir ?
 - L'absence d'un suivi-évaluation interne et externe n'a pas permis de mettre le doigt sur ces déficits et de corriger. Ce déficit grave n'est-il pas dû à une volonté de ne pas voir remis en question les choix de la direction du PDM ?

Trois enseignements se dégagent :

- 1- Les programmes « nationaux » sont mieux à même de faire un travail de proximité et d'appui aux acteurs locaux dont les APL. Comparativement à l'appui direct des partenaires implantés sur place le PDM ne peut avoir un impact significatif sur le renforcement de capacités des acteurs. Par contre ces programmes et acteurs nationaux sont demandeurs d'outils et d'expertise. C'est sur ces points que la plus-value du PDM est attendue au Sénégal, en capitalisant et diffusant les bonnes pratiques des différents pays le PDM devient utile et développe sa propre expertise qu'il peut mettre à disposition de ces acteurs.
- 2- Au Sénégal, comme dans d'autres pays, on retombe en matière de conduite du processus de décentralisation sur le même le « triptyque » qui sont les trois facteurs clés conditionnant ces processus : volonté politique – politiques sectorielles – allocation de ressources. Ceci est connu. On peut faire tous les habillages politiques et effets d'annonce, on trouve vite la limite de la stratégie « agenda politique » (indispensable) si elle n'est pas accompagnée d'un travail en profondeur sur ces facteurs. Comment, au-delà des discours et des intentions, proposer des stratégies et des outils pertinents et adaptés au contexte particulier de chaque pays à un moment donné ? C'est ici qu'une expertise PDM est attendue pouvant répondre à la question du « Comment faire ? ». Ceci suppose aussi une pro-activité du PDM.
- 3- La stratégie du PDM s'orientant sur la construction d'un mouvement africain municipal sans parallèlement travailler à la construction d'APL efficaces n'est pas pertinente sur le long terme. Le travail dans une logique de « réseau » de personnes plus que d'institutions doit être questionné.

En lien avec ce dernier point, et pour conclure sur l'exemple Sénégal, nous attirons l'attention du lecteur sur **une leçon intéressante est à tirer concernant les associations d'élus et l'appui apporté**. Avec la CAEL, les associations d'élus disposent d'un bras technique à même de préparer les dossiers techniques et de fournir aux responsables de ces associations les argumentaires nécessaires. La question technique étant résolue, la balle est dans le camp politique au niveau de ces responsables et c'est sur ce point que le bât blesse. L'action politique des élus ne suit pas. L'explication tient au double positionnement de ces responsables : d'un côté ils sont élus de collectivités locales et responsables d'associations d'élus, de l'autre ils sont des membres importants du ou des partis politiques dominants et pour plusieurs d'entre eux à des postes ministériels au sein du gouvernement ou dans des commissions clés. Dans le cas du Sénégal, cette deuxième casquette prime, ce qui explique le peu d'entrain de ces responsables à se battre pour des avancées sur les grands enjeux. Certes on ressasse les mêmes demandes, les mémorandums rappellent les questions clés se posant aux CL, mais une fois le mémorandum déposé, ou les déclarations faites, quelle suite est donnée ? Quelle stratégie les élus et leurs associations ont définie pour faire avancer les dossiers et se donner les moyens de les suivre ? Sur ce plan c'est quasiment le vide. Plusieurs interlocuteurs indépendants considèrent qu'au Sénégal « la décentralisation a été caporalisée par les partis politiques ».

Cette analyse nous interpelle concernant le PDM. Le PDM a misé sur la construction d'un mouvement municipal africain et en a fait son axe stratégique majeur au détriment du technique, « nous avons été tiré par le politique » dicit le SG du PDM. Ce choix est certes tout à fait défendable si ce mouvement municipal africain se construit sur des bases solides c'est à dire sur des associations nationales fonctionnelles, rendant des services à leurs membres et en mesure de défendre leurs intérêts. Le PDM a-t-il su appuyer les APL au Sénégal dans ce sens parallèlement à la construction du mouvement municipal africain ? Notre réponse est négative. Le constat est le suivant aujourd'hui :

- ces associations apportent peu de services à leurs membres,
- leurs dirigeants sont trop impliqués avec le pouvoir en place pour mettre en œuvre une stratégie offensive pour défendre les intérêts des CL,
- la PDM a eu une place marginale dans le soutien à ces APL et n'a pas su amener un débat sur ce facteur de blocage et proposer des pistes de travail appropriées.

Le PDM est resté plus dans une logique de construction de réseau de personnes, logique dont l'analyse rétrospective nous montre les limites par rapport aux objectifs à atteindre tant au niveau avancée des processus de décentralisation qu'au niveau des capacités des APL.

ROLE ET IMPACT DU PDM AU BURKINA FASO

1. Eléments clés du processus de décentralisation et de l'appui aux Collectivités Territoriales

1.1. La décentralisation comme outil d'un processus démocratique et politique

Le Burkina Faso a engagé de nombreuses réformes depuis les années 1991 parmi lesquelles on peut citer la libéralisation économique et politique dont la démocratisation et la décentralisation constitue les principaux acquis. Le processus de décentralisation en cours intervient dans un contexte de renouveau démocratique amorcé au courant des années 1990. Il intervient aussi dans un contexte de pauvreté. En effet, une enquête burkinabé sur les conditions de vie des ménages (EBCVM) réalisée en 2003, relève que 46% de la population du pays vit en dessous du seuil de pauvreté.

La décentralisation trouve son fondement juridique dans la constitution du 02 juin 1991 (révisée par la loi N°002/97/ADP du 27 janvier 1997) qui dispose que :

- Le Burkina-Faso est organisé en collectivités territoriales (Article 143) ;
- La création, la suppression, le découpage des collectivités territoriales sont du ressort de la loi (Article 144) ;
- La loi organise la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales (Article 145).

Avec cette constitution, le gouvernement burkinabé inscrit la décentralisation dans son agenda politique. Celle-ci est considérée comme fondement du développement et un axe majeur du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Elle constitue l'un des points de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance (PNBG) qui prône une gestion rationnelle des collectivités territoriales dans le cadre d'une décentralisation favorisant les initiatives locales et le contrôle de la gestion des élus par les populations. La décentralisation est également identifiée comme une réforme fondamentale pour atteindre les objectifs de développement à la base.

1.2. Les étapes historiques

Certains observateurs distinguent cinq grandes étapes dans la décentralisation au Burkina Faso².

1- Dès la période coloniale, il y a eu des initiatives de décentralisation au Burkina Faso notamment (i) avec la création en 1926 des communes mixtes de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou, transformées en 1955 en communes de plein exercice et (ii) la création en 1958 de trois communes de moyen exercice : Banfora, Koudougou et Ouahigouya³.

2- Il a fallu attendre l'indépendance en 1960 et la loi de février 1960 pour voir l'expérience de décentralisation se poursuivre avec la création des collectivités urbaines de plein exercice et des collectivités rurales dont certaines étaient de plein exercice (président élu par les membres du conseil eux-mêmes élus) alors que d'autres étaient de moyen exercice (président désigné par le pouvoir central pour diriger un conseil composé d'élus). Plus tard, en 1964, toutes ces collectivités sont transformées en communes de plein exercice. Par ailleurs en 1963, une loi divise le territoire en départements dirigés chacun par un préfet nommé et assisté d'un conseil départemental élu.

Dans sa chute, en janvier 1966, la première république emporta avec elle l'expérience des collectivités rurales. Là où il en existait les conseils des collectivités furent supprimés et remplacés par des délégations spéciales présidées par les chefs de circonscription. En 1966, les autorités militaires ont

² « Au Burkina Faso, la décentralisation s'applique d'abord aux villes », article paru dans Télescope, volume 11, juin 2004, signé de Francis Bidan Nignan et autres

³ L'Etat Africain face à la décentralisation, Editions Karthala, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Raogo Antoine SAWADGO, 2001.

créé des régions de décentralisation technique par un décret instituant des Offices Régionaux de Développement (ORD) qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial chargés de promouvoir le développement rural⁴.

3- En 1974, on assiste à la structuration du territoire en départements qui étaient à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Le département était divisé en sous-préfectures en arrondissements et en communes ou en villages. Seule la commune constituait à côté du département une collectivité, la sous-préfecture et l'arrondissement restant de simples circonscriptions administratives. Mais les conseils des départements n'ont pas été élus. A leur place ont existé des délégations spéciales.

4- En 1983, le pouvoir révolutionnaire en place procède à une nouvelle réorganisation à travers une ordonnance qui crée 25 provinces en remplacement des anciens départements et qui constitue avec les communes, les collectivités territoriales.

Mais toutes ces expériences de décentralisation sont demeurées inachevées. En dehors de quelques courtes périodes, les organes de gestion ont souvent été nommés par le gouvernement du fait des Etats d'exception, hypothéquant ainsi la libre administration des collectivités locales.

5- C'est seulement avec le vent de démocratisation des années 1990 que le renouveau de la décentralisation a gagné du terrain au Burkina-Faso en trouvant son fondement juridique dans la constitution du 02 juin 1991.

1.3. Le contenu de la décentralisation au Burkina Faso

La loi portant organisation de l'administration du territoire définit onze (11) domaines de compétences dévolus aux collectivités locales. Ce sont :

- la gestion du domaine foncier des collectivités locales ;
- l'aménagement du territoire, l'aménagement urbain ;
- l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- le développement économique et la planification ;
- la santé et l'hygiène ;
- l'éducation, la formation professionnelle et l'alphabétisation ;
- la culture, les sports et les loisirs ;
- la protection civile, l'assistance et les secours ;
- les pompes funèbres et les cimetières ;
- l'eau et l'électricité ;
- les marchés, abattoirs et foires.

Le contrôle de tutelle de l'Etat s'exerce sur les délibérations et décisions des organes de gestion (conseils élus et Maire ou président de conseil régional), par voie d'approbation ou d'autorisation préalable. Cette tutelle est exercée par l'autorité de tutelle administrative ou financière (MATD, MFB ou les représentants de l'Etat). Les actes concernés sont expressément cités par la loi.

De même les dépenses des collectivités locales sont soumises au contrôle de légalité et de régularité par les contrôleurs financiers et les comptables publics.

L'autorité de tutelle exerce également un contrôle sur les personnes des autorités locales. Ce contrôle peut se traduire par la suspension ou la révocation du Maire ou des adjoints au Maire, du Président de conseil régional ou des Vice-présidents dans des circonstances précises définies par la loi.

1.4. Les lois et principes de la décentralisation

Engagée progressivement depuis la Constitution de 1991 qui marque le début de la dynamique décentralisatrice au Burkina Faso, **le processus couvre l'ensemble du territoire avec deux niveaux de collectivités : la région et la commune**. Le processus est encadré par un arsenal juridique en progression constante.

⁴ « Au Burkina Faso, la décentralisation s'applique d'abord aux villes », article paru dans Télescope, volume 11, juin 2004, signé de Francis Bidan Nignan et autres.

La décentralisation prend forme avec l'adoption des lois de décentralisation en 1993 portant organisation de l'Administration du territoire, organisation municipale, statuts particuliers des communes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

En 1998, le pays se dote d'un nouvel ordonnancement juridique pour la mise en œuvre de la décentralisation. Il s'agit de quatre lois appelées « *Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD)* ». Ces lois sont :

- La loi N°040/98/AN du 06 août 1998, portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso ;
- La loi N°042/98/AN du 06 août 1998, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales ;
- La loi N°043/98/AN du 06 août 1998, portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

Ces lois ont été modifiées une première fois en 2001 pour intégrer la région comme collectivité locale et circonscription administrative, la deuxième fois en août 2003 pour supprimer la Province en tant que collectivité locale tout en la maintenant comme circonscription administrative.

En 2004 l'Assemblée procède à la relecture du cadre normatif de la décentralisation et à l'adoption d'un nouveau cadre juridique avec la loi n°2004-055/AN du 21 décembre 2004, portant Code Général des Collectivités Territoriales. Les innovations majeures de cette nouvelle loi portent sur ;

- le maintien des deux niveaux de collectivités : la commune (rurale et urbaine) et la région ;
- la définition des compétences des deux niveaux de collectivités territoriales en tenant compte de leurs spécificités respectives ;
- la couverture intégrale du territoire par des communes à la base, notamment en passant par l'extension de la commune rurale à l'ensemble du département ;
- l'intégration des Conseils Villageois de Développement (CVD) dans le schéma de décentralisation en qualité d'instruments de développement local sous l'autorité des conseils municipaux ruraux.

Depuis lors, le Code Général des Collectivités Territoriales constitue le cadre juridique de référence en matière de décentralisation. La décentralisation se met en œuvre dans le respect des principes de base ci-dessous :

- le respect de l'unité de l'Etat : la décentralisation s'opère dans le cadre de l'Etat unitaire ;
- la complémentarité entre décentralisation et déconcentration : la décentralisation s'accompagne de la déconcentration ;
- La progressivité : le processus doit se développer progressivement en fonction de l'adhésion des acteurs, des capacités de gestion des populations, des moyens de mise en œuvre de l'Etat ;
- La subsidiarité : l'action des collectivités locales de base (communes) ou des collectivités intermédiaires (provinces) doit être primordiale dans les domaines touchant au plus près chaque niveau de collectivité ; l'Etat, en dehors des domaines qui lui sont réservés, intervient en appui aux collectivités locales ;
- La concomitance du transfert des compétences et des ressources : l'Etat, en transférant des compétences aux collectivités locales doit leur transférer en même temps les ressources nécessaires pour la prise en charge de ces compétences ;
- Le devoir d'assistance de l'Etat : La décentralisation ne se fait pas à la décharge totale de l'Etat, ni contre l'Etat, mais avec l'Etat qui se doit de l'organiser convenablement pour assurer l'appui technique et l'accompagnement des collectivités locales dans leurs efforts de développement.

1.5. Les facteurs d'avancée et de blocage

La décentralisation s'est progressivement installée au Burkina Faso et semble devenir un processus irréversible avec la mise en place des communes rurales courant 2006. Cependant, à côté des acquis non négligeables, le processus subit des contraintes qu'il est indispensable de lever. Ces contraintes sont surtout d'ordre humain et financier :

- au plan humain, on remarque un déficit de formation pour les élus locaux dont une partie non négligeable est d'ailleurs analphabète. Pourtant ces élus ont un rôle important pour la réussite du processus de décentralisation. Il en est de même pour le personnel administratif et technique insuffisamment doté de capacités d'expertise pouvant lui permettre de mener à bien les missions importantes dévolues aux collectivités locales ;
- au plan financier, l'accompagnement de l'Etat reste insuffisant dans la mise à disposition des ressources nécessaires à l'exercice des fonctions dévolues aux collectivités locales. Les ressources propres des collectivités locales sont très limitées du fait d'une assiette et d'un rendement faible de la fiscalité locale.

Dans ce contexte, l'apport financier des bailleurs de fonds est déterminant pour la réalisation des programmes d'investissement des collectivités locales voire leur fonctionnement tout court. L'importance de cet appui transparaît dans le tableau suivant :

Projets / Programmes		Montant en .000 CFA		Projets / Programmes	Montant en .000 CFA
1	ADELE	770.000	11	PDL	8.276.000
2	FICOD	5.707.200	12	PDL/KOMANDJARI	1.560.844
3	FIL/SENO-YAGHA	1.165.000	13	PDLO	2.890.000
4	PADL2	3.200.000	14	PDR/BOULGOU	4.405.700
5	PADL/CKL	16.805.980	15	PDRD/NORD	21.686.000
6	PA/SAHEL BURKINABE	969.000	16	PDRD/BK	19.558.410
7	PAG/FDL	951.000	17	PDRI NAMENTENGA	8.826.500
8	PAMER	7.474.380	18	PNGT2	41.875.000
9	PAPNA	731.260	19	PPOKK (ECOSSOC)	1.294.653
10	PATECORE	1.312.000	20	PROGEREF	12.102.000

Le Burkina Faso reçoit beaucoup d'appuis extérieurs et par conséquent de nombreux partenaires sont présents sur le terrain. On aurait dans ces conditions tendance à croire qu'il est facile de nouer des partenariats compte tenu du grand nombre de partenaires présents. Mais en fait c'est plutôt l'inverse qui se produit car chacun privilégie ses approches et veut montrer qu'il a un impact important sur le terrain. **Cette absence de cadre de cohérence et de règles uniformes d'intervention des partenaires constitue un facteur limitant pour le processus de décentralisation.** Nous évoquerons deux illustrations :

- le Programme National de Gestion de Terroirs 2 financé par la Banque Mondiale continue (et va le faire jusqu'à fin 2007, date de fin de mise en oeuvre du programme) de soutenir la démarche de mise en place de Comités Villageois de Gestion de Terroirs pour le pilotage et l'animation du développement local alors que la mise en place des communes rurales doit susciter l'intégration des structures communautaires dans le giron des nouvelles CL. « L'entrée communautaire » est maintenue pour la gestion des infrastructures et équipements financés alors que l'entrée décentralisation est en phase d'institutionnalisation au Burkina Faso ;
- A contrario, le Fonds de Développement des Communes (FODECOM) mis en oeuvre jusqu'en 2004 avec l'appui de quatre coopérations bilatérales a, dès la fin des années 90, essayé de renforcer la maîtrise d'ouvrage des nouvelles communes urbaines. Les communes ont bénéficié de formations (via le SAGEDECOM, service d'appui technique) et ont pu assurer le suivi des procédures d'appel d'offres puis des travaux d'infrastructures financés via le FODECOM.

En plus du cadre institutionnel relativement complet, on peut retenir également comme facteurs d'avancée de la décentralisation, l'existence de mécanismes de coordination bien structurés et cohérents pour un bon suivi de la mise en oeuvre. Dans ce cadre on peut mentionner :

- la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) créée par décret N°93-350/PRES/PM du 16 novembre 1993 pour impulser et accompagner la mise en oeuvre du processus de décentralisation. Cette structure a joué un rôle important dans la conduite du processus. Elle a coordonné les démarches ayant conduit à l'adoption des textes d'orientation de la décentralisation de 1998, assuré l'appui au démarrage et au renforcement des capacités des communes urbaines. Son influence est désormais réduite, elle a réintégré en 2003 le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD) qui dispose désormais d'un Ministère Délégué aux Collectivités Locales ;

- l'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF)⁵ créée à l'issue des élections municipales de 1995 joue un rôle d'interface entre les communes, l'Etat et les partenaires internationaux ;

- A partir de novembre 2000, le Ministère de l'administration territoriale et de la sécurité (MATS) devient Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATD) avec pour mission la coordination de la mise en œuvre du processus de décentralisation. La CND et les structures spécifiques d'appui technique ou financier (SAGEDECOM devenu AGEDECOL, FODECOM devenu FODECOL) sont désormais rattachées au MATD ;

- En 2006, la nomination d'un Ministre délégué auprès du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation chargé des Collectivités Locales est intervenue afin d'impulser un dynamisme à la consolidation du processus en cours. La tutelle technique des Collectivités Territoriales est assurée par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation alors que la tutelle financière est assurée par le Ministère des Finances et du Budget.

1.6. Les enjeux actuels

Deux enjeux majeurs émergent du processus actuel de décentralisation :

- les transferts des compétences et des ressources

Le transfert des compétences et des ressources aux collectivités est guidé par le principe de progressivité, c'est-à-dire qu'il s'opère graduellement en fonction du niveau d'appropriation des collectivités territoriales et des capacités de mise en œuvre par l'Etat.

Selon les dispositions du Code général des collectivités territoriales (article 76), le transfert des compétences aux communes urbaines dans les domaines de la santé, du préscolaire, de l'enseignement de base, de l'alphabétisation, de la jeunesse, de la culture, des sports et loisirs est effectif depuis l'année 2005.

Pour les communes rurales, le transfert des compétences et des ressources doit être effectif trois ans au plus tard après la mise en place des organes délibérants. Toutefois peuvent être transférées dès la mise en place des organes délibérants, les compétences et les ressources dans les domaines de la santé, du préscolaire, de l'enseignement de base, de l'alphabétisation, de la jeunesse, de la culture, des sports et loisirs, de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles (article 77). Or, les communes rurales viennent tout juste d'être installées et n'ont pas les capacités de gestion et de valorisation des ressources et compétences transférables. Le délai de trois ans prévu par la loi devra être exploité au maximum en information et renforcement de capacités auprès de ces nouvelles Collectivités Locales.

- Le financement de la décentralisation

D'une manière générale, les finances locales, bien que connaissant une certaine amélioration depuis 1995 dans les communes urbaines, demeurent précaires. L'assiette fiscale reste mal maîtrisée et le potentiel économique mal connu. L'autofinancement du développement par les collectivités territoriales est encore faible. C'est ainsi que les recettes de fonctionnement des communes étaient estimées en 2003 à 9,8 milliards de francs CFA, soit 0,40% du PIB. Cet enjeu est d'autant plus important que le cadre stratégique d'opérationnalisation de la décentralisation évalue la conduite du processus à plus de vingt milliards de francs CFA dont une grande partie pour les dépenses d'infrastructures des communes.

2. Le PDM développe et soutien de nombreuses activités au Burkina Faso.

Le Burkina Faso est un pays important dans la stratégie d'appui sous régional du PDM aux processus de décentralisation. Son intervention réside essentiellement :

- à un niveau stratégique en soutien au processus de décentralisation par l'appui au MATD et plus encore à l'AMBF (programmes POLDEC et APL),

⁵ Nous évoquons plus en détails sa présentation, son rôle et ses relations avec le PDM dans le chapitre suivant.

- à un niveau opérationnel à travers la mise en œuvre (i) du projet d'Appui au Programme de Relance des Economies Locales (APREL) issu de la démarche ECOLOC, (ii) du cycle de formation continue concernant les DST en partenariat avec le CEFOC du Groupe EIER / ESTHER⁶ (programme REHCOL),

2.1. L'appui institutionnel au processus de décentralisation

❖ L'apport de POLDEC jugé limité par les administrations de tutelle

Le PDM a une bonne image de marque auprès du MATD. Alors que le Gouvernement se heurte aux difficultés récurrentes des pays en apprentissage de la décentralisation (mobilisation des ressources, transfert de capacités, articulation avec les politiques sectorielles,...), le PDM lui a offert à plusieurs reprises des opportunités de partages d'expériences et d'échanges de pratiques (ex : Africités, Observatoire des finances locales, séminaires thématiques sous régionaux,...). Son lobbying permet de soutenir le processus de décentralisation du point de vue politique et institutionnel dans un pays où la constitution des organes élus est récente.

Cependant, le MATD, le Ministère des Finances et du Budget et d'autres acteurs nationaux attendent des appuis plus tangibles et concrets du PDM notamment au niveau du CNFL, de la mise à disposition d'outils facilement vulgarisables, des propositions pour une meilleure mise en complémentarité de l'intervention des PTF, des besoins de renforcement de capacités des cadres des administrations de tutelle qui ne sont pas encore pris en compte. Au total, malgré les opportunités de rencontres comme Africités, le PDM ne constitue pas encore l'outil attendu de proximité pour accompagner les autorités nationales dans l'avancée du processus de décentralisation.

Le PDM accompagne historiquement la décentralisation au Burkina Faso comme en témoigne son soutien à la tenue en 1993 d'un séminaire national intitulé « La décentralisation au Burkina Faso : mise en œuvre du processus » en préalable au déroulement des premières élections locales en 1995. C'est ensuite surtout via la mise en œuvre de ses programmes sectoriels que le PDM a accompagné le processus de décentralisation au Burkina Faso.

Le MATD et le Ministère des Finances et du budget sont notamment reconnaissants au PDM d'avoir permis **le partage des expériences et pratiques en cours en matière de décentralisation et d'appui aux collectivités locales en Afrique de l'ouest et du centre**. Ce partage d'expériences est matérialisé par l'organisation de rencontres panafricaines ou sous régionales (Africités, CADDEL, Réseau des Directeurs des Collectivités Locales, Observatoire des Finances Locales,...) entre acteurs pouvant échanger sur des thématiques communes (fiscalité locale, gestion des services urbains,...).

Egalement, le PDM a pu être un vecteur de transmission d'informations au travers :

- de la revue « Afrique Municipale » et des réflexions thématiques (malheureusement stoppées en 2003),
- de la lettre du PDM pour sa description des événements et agendas liés à la décentralisation,
- de la consultation du site Internet qui contient des informations rapidement disponibles et intéressantes y compris pour le MATD (ex : budgets et fiscalités des communes burkinabés),
- de publications thématiques sur la décentralisation en Afrique de l'ouest et ses domaines d'études (gestion foncière, aménagement du territoire, développement local,...),
- des listes de contacts (ex : annuaire électronique) et documents disponibles (cf. centre de documentation du PDM).

Enfin, les activités du PDM ont permis au MATD d'assurer la présidence de deux comités techniques : le Comité National des Economies et Locales et le Comité National des Finances Locales. En sus des objectifs de programmation et de contrôle du déroulement des activités, les réunions de ces instances sont aussi une opportunité, un cadre pour le MATD pour faire valoir ses attributions et capacités en matière de coordination des activités et initiatives d'appui à la décentralisation et aux CL.

Ces différentes interventions sont toutefois caractérisées par des insuffisances et déficits d'impacts relativement importants.

⁶ Récemment rebaptisé 2IE

Ainsi, les informations fournies par le PDM n'arrivent généralement pas jusqu'aux cibles : les communes. Ni le MATD, ni l'AMBF, structures relais légitimes de ces informations ne reçoivent en quantité suffisante les supports nécessaires (ex : lettre du PDM, revues thématiques) ou ne possèdent les capacités et équipements nécessaires à leur mise à disposition aux communes.

Le CNFL se réunit en principe annuellement et possède un programme d'actions, mais il est faiblement fonctionnel et la régularité dans la tenue des réunions est difficile à maintenir. **La faible mise en œuvre de la programmation**⁷, faute de moyens dé motive peu à peu des acteurs essentiels à l'utilité de ce Comité (ex : Direction Générale du Trésor).

Le MATD regrette l'inadéquation des ambitions et des objectifs affichés par le PDM avec ses moyens humains ou budgétaires. En ce sens, le PDM pouvait difficilement avoir une influence sérieuse sur la définition et l'orientation de la politique nationale d'appui à la décentralisation qui relève d'un niveau de réflexion et de décision national.

Un appui du PDM pouvait par exemple être attendu sur l'accompagnement du MATD à **la mise en cohérence de l'intervention insuffisamment complémentaire des PTF** en appui à la décentralisation. La réflexion sur la définition de stratégies et d'outils techniques communs tels qu'ils peuvent exister dans d'autres pays de la sous région (ex : ADM au Sénégal, ANICT / FICT au Mali) méritait d'être davantage accompagnée et soutenue par le PDM.

Il est également reproché au PDM de ne pas accompagner suffisamment les rencontres et séminaires d'échanges et de partage d'expériences par la diffusion d'outils permettant la mémorisation et la valorisation de ces échanges (dossiers thématiques, mémorandums, poursuite des échanges par un système de navette électronique,...).

Enfin, **les administrations de tutelles auraient pu bénéficier d'un renforcement de capacités plus important du PDM.** L'ambition d'influer sur la bonne marche du processus de décentralisation passait aussi par cette nécessité. Hormis l'appui au CNEL lié à la mise en œuvre du programme REEL, le PDM n'a pas développé de démarche structurée ou élaborée de projets spécifiques d'appui aux institutions de pilotage de la décentralisation. Y compris lorsque la CND jouait un rôle mobilisateur vis à vis de la communauté des bailleurs de fonds; l'appui du PDM était orienté sur l'accompagnement d'activités (ex : financement d'études). Peu de cadres du MATD ont eu à bénéficier d'un renforcement de capacités. Cela fait l'objet d'une incompréhension à leur niveau.

❖ Le programme APL : un appui à l'AMBF apprécié mais insuffisamment structuré

Le PDM compte au rang des partenaires institutionnels privilégiés de l'AMBF. Son apport fut déterminant à la création de l'association et pour l'institutionnalisation de la journée des communes. Le PDM facilita également la mise en relation de l'AMBF avec d'autres associations nationales d'élus dans la sous région, il mit à disposition de l'information aux membres de l'AMBF. Il a récemment appuyé la réalisation d'une étude posant les bases de la restructuration de l'AMBF. En effet, depuis 2002 – 2003, l'AMBF traverse une crise organisationnelle et capacitaire qui ne lui permet plus de rendre service efficacement à ses membres. Cette période a mise en évidence l'absence de stratégie de partenariat durable et commun entre les deux institutions. Même s'il est historique, l'appui du PDM à l'AMBF reste conjoncturel. Pour preuve, la convention de partenariat de 1996 n'a jamais été renouvelée. Au lendemain d'élections locales qui ont consacré 302 nouvelles communes rurales, l'AMBF attend des soutiens importants du PDM en matière de communication par l'Internet, de renforcement de capacités de son nouveau secrétariat exécutif et des CL burkinabés membres et pour la création d'un centre de ressources. Elle appelle ainsi le PDM à se recentrer encore davantage sur ses fonctions techniques.

⁷ L'organisation prochaine d'un séminaire sous régional sur la fiscalité foncière du patrimoine bâti et non bâti était attendue depuis plusieurs années. Une intermédiation du PDM en direction de l'UEMOA pour appuyer politiquement la décentralisation dans les états membres est une attente forte du Ministère de l'Economie et du Budget.

L'AMBF fut officiellement constituée en 1995 en regroupant 33 Communes urbaines. En compagnie de la CND, de la Coopération Française et de la Coopération Canadienne, de la Commune de Ouagadougou, le PDM appuya l'AMBF dans son installation physique à Ouagadougou.

Son objectif principal est de se positionner en interlocuteur crédible et incontournable dans la défense des intérêts de ses membres, servant d'interface entre ceux-ci et l'Etat, entre eux et les partenaires et enfin entre les membres eux-mêmes.

Pour ce faire, l'AMBF a développé différentes activités :

- le partage d'expériences et l'animation du dialogue avec l'Etat à travers la tenue régulière de ses instances et l'effectivité du versement des cotisations des membres (93% de recouvrement avant les dernières élections locales),
- l'organisation annuelle régulière depuis 1996 de la journée des communes. Cet événement est un fait annuel majeur pour la promotion des Collectivités locales, l'échange et la réflexion autour des avancées et difficultés de la décentralisation,
- la formation sur des thèmes basiques accompagnant l'émergence des CL : le fonctionnement du Conseil Municipal, la communication communale, la gestion de projets de développement communal,
- la communication par l'organisation de conférences, la création de cellules de communication dans certaines communes, l'appui aux couvertures médiatiques municipales, la diffusion d'une « lettre municipale », la création d'un site Internet,...,
- des activités de lobbying au bénéfice essentiellement des maires et élus communaux,
- le développement partenarial pour elle même et au profit des Communes, avec les PTF, avec d'autres associations nationales d'élus ouest africaines et surtout des collectivités locales françaises dans le cadre de la coopération décentralisée,
- des missions d'appui, de médiation ou d'information auprès de ses membres,
- la promotion de la coopération décentralisée, de l'intercommunalité,
- l'appui au processus de décentralisation par la participation aux réflexions nationales, la réalisation d'études complémentaires (aspects législatifs, adressage,...),
- la mise à disposition d'une documentation (études, plans de ville, statistiques,...) et d'outils (ex : le manuel de l' élu local).

Comme on l'observe, le champ d'intervention de l'AMBF est riche, elle a été en cela largement soutenue par la Coopération française en terme de financement d'activités et de mise à disposition d'assistances techniques permanentes.

Ce volume d'activités et son ancrage institutionnel permettent aujourd'hui à l'AMBF de **potentiellement** se constituer en acteur important du processus de décentralisation et en facilitateur du dialogue entre les 351 communes burkinabés et leurs tutelles.

Comme évoqué, **l'appui du PDM à l'AMBF fut significatif et consistant à sa création en 1995.** Une convention de partenariat précisant les modalités de l'accompagnement du PDM (équipements des locaux, apports de fournitures, renforcement de capacités,...) à la création de l'AMBF fut signée en 1996.

La journée des Communes, événement désormais institutionnalisé au Burkina Faso a bénéficié de l'appui constant du PDM dans le sens de la promotion de l'AMBF, mais aussi du lobbying politique pour l'avancée du processus de décentralisation. Une aide budgétaire annuelle de 2 000 000 F.CFA est ainsi accordée. Cette journée débouche notamment sur la production d'un mémorandum par l'AMBF rappelant à chaque acteur du processus de décentralisation et notamment le Gouvernement ses obligations et engagements.

Durant 7 mois au début des années 2000, la publication de la lettre des municipalités burkinabés fut financée par le PDM.

Le Secrétariat Général de l'AMBF ainsi que plusieurs de ses membres élus furent régulièrement invités aux sommets Africités. Le PDM exerça d'autres appuis ponctuels à l'AMBF :

- l'invitation à des réunions et séminaires internationaux pour l'échange de pratiques ;
- la diffusion d'information à travers des actes de séminaires, la revue de « l'Afrique Municipale » et la lettre du PDM. Malheureusement en quantité insuffisante par rapport aux capacités de reproduction de l'AMBF ;
- l'appui technique et le cofinancement récent d'une étude sur la restructuration de l'AMBF (notamment en terme de gouvernance, d'organisation interne et d'outils de fonctionnement) ;

- la prise en charge d'un membre élu de l'AMBF comme permanent du CNEL⁸ et la participation de l'AMBF aux tables rondes des PTF organisées avant les forums de restitution des produits ECOLOC ;
- la prise en charge d'un personnel permanent de l'AMBF pour rejoindre les rangs de la coordination du projet APREL.⁹

Sur cette base, le PDM est indiscutablement reconnu aujourd'hui comme un partenaire institutionnel privilégié de l'AMBF.

Toutefois, nous regrettons **le manque de structuration et de stratégie évolutive du partenariat établi entre les deux structures.** Ainsi, le PDM n'a pas été en mesure d'amortir la crise organisationnelle et capacitaire qui secoue l'AMBF depuis le début des années 2000 et l'arrêt de l'appui institutionnel de la Coopération française (en dehors de la mise à disposition d'un Assistant Technique). Ce constat révèle l'insuffisance du poids stratégique et politique de l'appui du PDM dans le volume d'activités de l'AMBF. Cet appui du PDM était davantage circonscrit que planifié. Le secrétaire permanent de l'AMBF évoque même une collaboration « au coup par coup ».

La convention de partenariat signée en 1996 n'a pas été renouvelée et le partenariat ne repose pas aujourd'hui sur des objectifs et des engagements communs et réciproques. Pourtant l'AMBF s'estime actuellement faiblement en mesure de répondre aux sollicitations des Communes surtout que leur nombre a décuplé suite aux élections locales d'Avril 2006.

La diffusion d'informations en provenance du PDM à destination des membres de l'AMBF est jugée insuffisante. Le partage d'expériences entre associations d'élus se serait réduit depuis 2003, se limitant pour l'essentiel à Africités et aux réunions du Conseil d'Administration du PDM.

Des attentes demeurent également au niveau de la construction et de l'hébergement du site Web de l'AMBF sur le site web du PDM. Les informations fournies par l'AMBF sur la composition et la récente restructuration du bureau de l'AMBF n'ont pas été intégrées et actualisées sur le site Web du PDM. Idem pour la base de données des élus à actualiser suite aux élections locales d'Avril 2006.

Malgré les soutiens ponctuels du PDM, l'AMBF recommence tout juste à fonctionner après une importante « traversée du désert » accentuée à partir de 2003. L'étude portant sur sa restructuration a redéfini 3 objectifs fondamentaux à son appui aux collectivités locales :

- le renforcement de l'administration communale et l'approfondissement de la démocratie locale,
- la mise en œuvre de la Gouvernance Locale et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement,
- la création des cadres de concertation sur la gestion des collectivités.

Aussi, en lien direct avec les activités des programmes exécutés par le PDM (CRID, APL, REHCOL,...), les besoins d'appui concrets à l'AMBF sont importants¹⁰. Ils ont notamment été exprimés par l'AMBF à travers les besoins suivants :

- un nouvel appui aux équipements pour un meilleur fonctionnement (notamment au niveau des antennes régionales que souhaitent déployer l'AMBF),
- la formation de formateurs pour l'AMBF dans le but de résorber le déficit de connaissances et de capacités des élus locaux. Un projet de création d'un centre de formation est en cours d'élaboration qui permettrait d'organiser des cycles de renforcement des capacités du personnel municipal sur des périodes de 3 à 6 mois au siège de l'AMBF. Celle-ci doit pouvoir intervenir dans le cadre de formations de base auprès des nouvelles communes (ex : fonctionnement du Conseil Municipal). Des créations de poste soutenues par le PDM puis appropriées progressivement par l'AMBF, via les nouvelles cotisations qu'elle va enregistrer, seraient intéressantes,
- la matérialisation et la réponse aux besoins de communication par l'Internet,

⁸ Malgré cela, il n'est pas aisé de trouver des informations concrètes, synthétisées sur les produits et l'évolution de la mise en œuvre du programme ECOLOC au siège de l'AMBF. C'est depuis seulement quelques semaines, que l'information est à nouveau compilée sur ce sujet.

⁹ Il s'agit de M. Dembélé, Géographe et Aménagiste détaché du Ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme auprès de l'AMBF.

¹⁰ La situation actuelle de l'AMBF étant globalement représentative des problèmes rencontrés par les ANPL en Afrique de l'ouest et centrale, le PDM a intérêt à prendre en compte et structurer ses interventions en réponse à ce type de demande d'appuis.

- l'appui à la création d'un centre de ressources au niveau de l'AMBF (documentation relative à la décentralisation, salle de lecture, outils audiovisuels, textes législatifs....) sur la base de l'expérience du CRID¹¹,
- le soutien à la mise en place d'un cadre national de concertation avec le Gouvernement et l'Assemblée Nationale.

L'AMBF estime que le PDM doit maintenant « se recentrer sur sa vocation technique et laisser la fonction tribunitienne à la CGLUA ». Il doit ainsi se consacrer maintenant à son rôle de renforcement de capacités des acteurs de la décentralisation et en premier lieu des associations nationales d'élus afin qu'elles soient « davantage en situation de service à leurs membres ».

2.2. La mise en œuvre de projets et programmes d'activités.

2.2.1 La démarche ECOLOC à travers le programme REEL : un outil innovant à simplifier et à concrétiser

La démarche ECOLOC fut développée au Burkina Faso à travers la mise en œuvre du programme de Relance des Economies Locales (REEL) auprès des 13 capitales régionales. Ces 13 villes devaient être dotées de cadres de référence et de planification pour leur développement économique à long, moyen et court terme. La mise en œuvre du programme était confiée au projet APREL avec l'appui du PDM. L'Etat et les communes étaient respectivement responsables du processus aux niveaux national et local. L'ACDI finance le fonctionnement du projet et son expertise, plusieurs autres PTF soutiennent la démarche au niveau des communes.

La longueur et la lourdeur de la méthodologie ECOLOC concrétisée par l'élaboration d'un Plan Programme de Développement Economique Local pour chaque commune sont encore constatées. Mais dans son ensemble, l'implication des acteurs locaux fut bien réelle, la démarche participative fut active, et la maîtrise d'ouvrage communale effective. La dimension économique et fiscale du développement de la collectivité et de son hinterland est désormais une innovation appréciée et considérée par les autorités nationales et locales impliquées.

Malgré tout, à quelques semaines de la fin de l'exécution du projet APREL, on constate qu'environ 50% des villes concernées n'iront pas au bout du processus. Soit parce qu'elles n'ont pas encore bénéficié de la démarche (cas de 4 villes), soit parce que celle ci a des difficultés à aboutir (Dori, Ouahigouya, Ziniare). Egalement, nous nous interrogeons sur la suite qui sera donnée au programme REEL au Burkina Faso. Le MATD et le CNEL reconnaissent déjà que sans un appui substantiel, ils ne pourront pas accompagner et suivre la démarche ainsi que l'application des outils sur l'ensemble des villes concernées. Les communes pour leur part estiment n'avoir ni les capacités ni les moyens pour susciter les initiatives économiques et les investissements identifiés. Cette difficulté d'appropriation est illustrée par l'exemple de Bobo Dioulasso où le processus de planification est terminé depuis 2 ans sans qu'une dynamique de mise en oeuvre du PPDEL soit véritablement enclenchée.

Face à ces constats, l'efficacité du programme REEL est déjà susceptible d'être remise en cause. Certes, les périodes électorales successives et les procédures et délais de décaissement de certains PTF ont compliqué la tâche du projet APREL. Mais au delà de ces contingences externes, la mise en oeuvre du programme fut alourdie et freinée par des causes endogènes comme (i) le management parfois impossible car insuffisamment cadré et formalisé des équipes de consultants locaux mobilisés, (ii) la complexité du « discours » ECOLOC qui ne suscite pas toujours l'adhésion des élus, (iii) le déficit d'implication réel des opérateurs économiques.

Le PDM doit aujourd'hui prendre du recul par rapport à l'application de la démarche ECOLOC au Burkina Faso en (i) tirant les leçons d'une démarche de recherche action transformée en programme de coopération et (ii) en poursuivant la réflexion sur les dispositifs d'accompagnement à mettre en place aux niveaux national et local pour l'appropriation et la pérennité des processus engagés.

¹¹ Ce centre pourrait permettre d'améliorer la quantité et la qualité de l'information circulant aujourd'hui entre le CRID et les acteurs nationaux de la décentralisation dans chaque pays membre du PDM.

❖ Présentation du programme

L'objectif général du programme REEL est de contribuer au renforcement de la démocratie et de la gouvernance économique locale pour une amélioration des conditions de vie des populations du Burkina Faso.

Il relève initialement du constat que la décentralisation est encore de nature institutionnelle en Afrique de l'ouest et centrale mais pas encore effective. Les acteurs locaux ne sont pas totalement responsabilisés dans la gestion des affaires locales et les processus de décentralisation ne sont pas suffisamment porteurs d'un développement économique local visant à améliorer les conditions de vie des populations locales. Face au risque de perte de crédit de la décentralisation et ses organes élus, la stratégie du programme est de placer l'institution communale au centre d'un dispositif d'animation et de planification du développement économique local.

Le Programme REEL a été construit sur la base de l'expérience de mise en oeuvre de la démarche ECOLOC dans plusieurs villes moyennes de la sous région sur la période 1998 - 2001. Il possède 4 objectifs spécifiques majeurs :

- doter les 13 villes moyennes du Burkina Faso (capitales régionales) de Cadres de Référence pour le Développement Economique à long, moyen et court terme,
- doter les 13 villes et les localités de leur hinterland de programmes d'investissement urbano-ruraux au service de la relance économique et plus particulièrement du secteur agroalimentaire,
- définir les modalités d'une gouvernance économique locale et les modalités de sa mise en oeuvre,
- mettre en place une instrumentation permettant d'assurer la cohérence entre les projets locaux, les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et les politiques sectorielles.

La mise en oeuvre du programme a reposé sur la répartition des responsabilités et les acteurs suivants :

- le MATD est le responsable de la mise en oeuvre du programme au niveau gouvernemental. Il assure le suivi régulier des activités, il co-préside le Comité Directeur avec l'ACDI, préside le CNEL et est co-responsable de l'atteinte des résultats avec le PDM,
- l'ACDI finance le dispositif d'appui (projet APREL) au programme REEL en mettant à la disposition du PDM la contribution financière du Canada,
- le Comité Directeur est co-présidé par le Burkina Faso et le Canada, il veille à l'atteinte des résultats, approuve le plan de mise en oeuvre et les plans de travail annuels, analyse les rapports semestriels et annuels de rendement et recommande les ajustements nécessaires,
- le Comité technique (CNEL) est l'instance de coordination, de suivi et d'accompagnement du programme. Il a bénéficié d'un appui de la coopération française pour son fonctionnement,
- le PDM rebaptisé Société d'Accompagnement Technique (SAT) pour la circonstance assure de facto la maîtrise d'ouvrage délégué du Programme. Il contrôle les calendriers d'exécution, et gère les ressources humaines et financières du programme. Il produit le PMO et les PTA et prépare les rapports de rendement. Il réalise les formations aux consultants locaux et exerce un appui conseil permanent à l'équipe projet APREL,
- la cellule de gestion ou dispositif projet APREL assure la maîtrise d'œuvre nationale à savoir la direction technique du programme, l'organisation des plannings d'exécution, l'appui aux équipes locales, le contrôle des réalisations,... Elle est composée d'un coordinateur et de trois experts burkinabés formant le Groupe d'Appui ou « Fonctions Communes »,
- les Maires assurent la maîtrise d'ouvrage locale du programme en s'appuyant sur une structure ad hoc de suivi, le comité ECOLOC ou sur l'EPCD¹² lorsqu'il en existe un. Cette structure pluri acteurs oriente et valide les phases de diagnostic, de dialogue puis de planification – programmation avant soumission au Conseil Municipal.
- les équipes locales de consultants recrutés par le projet APREL assurent la maîtrise d'œuvre locale et le pilotage technique du processus de planification économique locale. Cela, sous la supervision et avec l'appui des consultants de l'équipe des Fonctions Communes.

L'ACDI finance entièrement les fonctions communes et l'implication du PDM. Le lobbying de ce dernier conjugué à la volonté politique affichée par l'Etat burkinabé ont suscité un intérêt international

¹² Etablissements Publics Communaux de Développement (EPCD) appuyés par la Coopération Suisse.

pour l'innovation ECOLOC et l'implication de plusieurs PTF pour la mise en oeuvre locale du programme. Les coopérations suisses, néerlandaises, françaises et danoises ont ainsi financé la démarche de planification économique locale dans 09 des 13 capitales de région du pays.

La méthodologie d'application du programme est longue, délivre beaucoup de produits et met en scène un nombre important d'acteurs. Bien que variant sensiblement d'une Commune à l'autre en fonction du contexte économique local et de ses caractéristiques en taille et population, elle obéit à la trame générale ci dessous :

Activités	Acteurs	Produits / Sous produits
Phase diagnostic		
Constitution du comité ECOLOC Formation du groupe d'appui Mise en place et formation de l'équipe de consultants locaux	Maire PDM et Fonctions Communes	
Recherche documentaire Enquêtes locales	Consultants locaux et Fonctions Communes	Maquettes spatiales, économiques et sociales de l'Hinterland concerné
Consolidation et restitution des données	Consultants locaux et Fonctions Communes	Documents thématiques et document de synthèse
Restitution des documents Validation des documents	Comité ECOLOC Conseil Municipal	Documents de diagnostic de l'économie locale
Phase concertation – planification		
Recrutement de nouveaux consultants locaux et contractualisation.	Maire et Fonctions Communes	
Formation des nouveaux consultants	Fonctions Communes et PDM	
Réunions mensuelles de suivi de la démarche	Consultants locaux + Fonctions Communes + Comité ECOLOC	Document de formation
Formation du Conseil Municipal	Fonctions Communes et PDM	Document de formation
Atelier de programmation	Tous les acteurs locaux et Fonctions Communes	Document d'appui avec les potentialités et contraintes des ambitions définies.
Constitution et consultation des groupes de dialogue	Consultants locaux et Fonctions Communes	Rapports de concertation et avant projet de CRDE
Validation de l'avant projet de CRDE	Groupes de dialogue puis Comité ECOLOC puis Conseil Municipal	CRDE
Atelier de Priorisation, hiérarchisation et localisation	Comité ECOLOC, groupes de dialogue et consultants locaux	Grilles de stratégies et d'actions dans l'espace
Recrutement d'animateurs et consultations populaires	Mairie et Consultants locaux	Avant projet de Livre blanc
Validation du Livre Blanc	Fonctions Communes, Comité ECOLOC et Conseil Municipal	Livre Blanc
Tenue d'un séminaire stratégique de planification	Tous les acteurs locaux et Fonctions Communes	Avant projet de PPDEL
Validation du PPDEL	Fonctions Communes, Comité ECOLOC, PDM et Conseil Municipal.	Plan Programme de Développement Economique Local (PPDEL) et ses sous produits ¹³
Tenue d'une table ronde des PTF	PDM, Fonctions communes, PTF, AMBF et Maire.	
Elaboration et signature d'une charte du développement local	Fonctions Communes, Autorités et acteurs économiques du territoire.	Charte de développement local
Tenue du Forum final de restitution du PPDEL	Ensemble des acteurs nationaux et locaux concernés.	Rapport de restitution dont liste des engagements promis.

❖ Des acquis reposant sur l'originalité de la démarche et du montage opérationnel

Le montage institutionnel du programme a permis l'implication d'une grande diversité de PTF internationaux en appui respectivement à une ou plusieurs communes pour qu'elles mènent à bien le programme localement. En considérant le manque de coordination des PTF dans leur appui à la

¹³ PPDEL comprenant plusieurs sous produits : le programme d'investissement prioritaire, le programme d'entretien prioritaire, le portefeuille de projets, le plan de réforme fiscale,...

décentralisation au Burkina Faso, **le projet APREL a constitué à travers le CNEL et les forums de restitution des PPDEL un espace d'échanges privilégiés pour le MATD** sur la situation de la décentralisation et les difficultés et besoins des communes urbaines et nouvelles communes rurales.

Même s'il est trop tôt pour mesurer les impacts du programme sur l'amélioration de la Gouvernance locale et l'appropriation locale (et nationale) des produits ECOLOC, on peut dès à présent saluer l'implication effective des Communes dans le pilotage et la maîtrise d'ouvrage locale du processus. Cet intérêt des communes est notamment motivé par :

- l'enjeu que constitue la production d'outils de planification de leur développement à long terme (25 ans) mais aussi à court terme sur la durée des mandats électoraux,
- leur responsabilisation effective à travers la gestion des fonds nécessaires à la prise en charge des consultants locaux et du processus participatif impliquant l'indemnisation des acteurs,
- une contractualisation directe avec les PTF.

La compréhension de nouvelles problématiques et enjeux de développement telles que la valorisation et la considération du secteur informel est également notable dans les communes engagées (ex : Tenkodogo, Bobo Dioulasso,...).

Bien que variable au fil des phases et étapes du processus de planification, **la mobilisation des acteurs fût effective dans plusieurs communes**. Les opérateurs économiques, les organisations de la société civile, les services déconcentrés de l'Etat furent invités, consultés et souvent actifs dans la réflexion au niveau des communes où la démarche était bien ancrée. A ceux là, la démarche ECOLOC a sensibilisé à concevoir une planification du développement orientée sur le partage des responsabilités économiques entre acteurs du territoire municipal et de son hinterland.

Enfin, les produits issus de la démarche de planification sont de qualité inégale. Néanmoins l'ensemble du « package » comporte des données fiscales, économiques, démographiques et sociologiques qui ne se retrouvent que rarement en telle quantité et compilées de la sorte. Par exemple, les PDC et schéma directeur d'urbanisme existants sont quasi exclusivement orientés sur le développement et la gestion d'infrastructures urbaines.

Au Burkina Faso, la démarche ECOLOC et le programme REEL ont permis de lancer un véritable débat de fond partant de la mesure des potentialités économiques et fiscales des communes et du ciblage des contraintes à leur exploitation.

❖ Mais des résultats et impacts encore en deçà des attentes

La mise en oeuvre du programme REEL prévue sur la période 2003 – 2006 est en cours d'achèvement et doit prendre fin complètement en Avril 2007. Si nous ne sommes pas encore à l'heure du bilan, force est de constater que l'exécution du programme a pris beaucoup de retard et que les résultats attendus ne seront pas obtenus.

Sur les 13 capitales régionales programmées au démarrage des activités pour bénéficier du projet APREL, la situation est en deçà des objectifs affichés :

- 3 communes (Bobo Dioulasso, Tenkodogo, Kaya) ont tenu leur forum final de restitution,
- 1 commune est en phase de validation de son PPDEL (Koudougou),
- 1 commune opère aux consultations populaires accompagnant l'élaboration du livre blanc (Banfora),
- 3 communes sont en cours d'élaboration du Cadre Régional de Développement Economique (Dedougou, Dori, Ziniare),
- 1 commune est en cours de validation de la phase de diagnostic (Ouahigouya),
- 4 communes n'ont pas démarré le processus (Fada N'Gourma, Manga, Gaoua, Pô) car elles n'ont pas de partenaires financiers susceptibles de soutenir la démarche ECOLOC localement.

On peut donc raisonnablement espérer que d'ici la fin (précipitée) de l'exécution du programme, environ 6 à 7 communes auront pu tenir le forum final de restitution¹⁴, soit environ 50 % des prévisions correspondant à l'appui budgétaire fourni par le PDM.

Nous doutons de l'appropriation du dispositif national et des outils locaux mis en place par le programme et susceptibles d'assurer la pérennité de la démarche suite à l'arrêt des financements de l'ACDI.

¹⁴ Le processus est bloqué au niveau des communes de Banfora et Dori où un désaccord profond est survenu entre la Commune et les consultants locaux sur l'utilisation des moyens mis à disposition pour animer la démarche.

Si l'on excepte la coopération suisse¹⁵ prête à négocier, les autres PTF engagés jusqu'alors n'ont ni les moyens ni l'ambition de financer la mise en oeuvre des PPDEL ou leur suivi évaluation.

Or, actuellement, le CNEL et le MATD à sa tête ne possèdent pas les capacités budgétaires et humaines pour impulser ni coordonner un processus d'appropriation et de concrétisation des PPDEL. Pourtant, c'est bien en grande partie au niveau national que les PPDEL doivent aussi être reconnus comme cadres de référence du développement économique des territoires considérés et pris en compte dans les politiques sectorielles et les mécanismes de financements. De la même façon, sans les moyens du programme, il sera difficile aux communes de porter ce processus et de susciter les investissements des opérateurs économiques ou d'autres partenaires même si certaines semblent politiquement engagées.

Egalement, **le projet APREL n'a pas encore suscité la réalisation d'études de capitalisation** annexes destinées à enrichir la réflexion nationale sur les avancées et points clés de la réussite du processus de décentralisation au Burkina Faso. Cet apport potentiel doit être concrétisé prochainement par le PDM car il constitue un enjeu majeur du programme de Relance des Economies Locales. Il est par exemple prévu à court terme un dossier national sur « le poids des femmes dans les économies locales au Burkina » et une étude sur « la réforme de la fiscalité locale et la décentralisation financière ». Dans le même ordre d'idée, le projet APREL doit en se désengageant :

- transférer des documents aux collectivités locales concernées par le projet, à l'AMBF, au MEDEV et au MATD. Les fichiers de ces documents seront mis en ligne sur les sites du PDM et de l'AMBF (site non fonctionnel),
- transférer les bases de données issues des activités du projet à des institutions nationales « à identifier » avant la fin du projet,
- réaliser une formation du « savoir faire » du projet à l'attention du MATD, de l'AMBF et de la DGAT.

Ceci pour appropriation au niveau national.

A Bobo Dioulasso, la fin de la phase de planification – concertation est intervenue en 2004. **Le faible niveau de mise en oeuvre du PPDEL** aujourd'hui laisse à penser que la concrétisation de la démarche de planification locale n'est pas évidente. Une seule infrastructure conséquente et planifiée a été réalisée depuis la fin du processus : la construction d'un terminal fruitier¹⁶ avec l'appui financier de la Banque Mondiale. Une seule autre réalisation prévue est « amorcée » avec le démarrage des travaux de construction du port sec.

Incontestablement, plus de deux ans après la production du PPDEL, l'impact de la démarche sur le développement économique de Bobo Dioulasso et son hinterland est encore peu perceptible¹⁷. A noter que les organes pouvant assurer la poursuite du processus (comités ECOLOC, groupes de concertation) ne sont plus fonctionnels. Ceci pose question sur la pérennité de la démarche alors que Bobo Dioulasso est citée comme « ville phare » du processus ECOLOC.

Positivement, **un protocole d'entente a été établi entre le Partenariat pour le Développement Municipal et la Direction Régionale de la Chambre de Commerce d'Industrie et des Artisans (CCIA) de Bobo Dioulasso.** C'est une bonne initiative qui doit appuyer les porteurs de projets identifiés à travers la constitution du Portefeuille de Projets ou Actions de Relance de l'Economie Locale (PPR). En ce sens, le Bureau d'Appui à la Micro Entreprise de la CCIA exerce un appui technique à la conception et au montage des dossiers de financement auprès des porteurs de projets ainsi qu'un appui institutionnel par de l'intermédiation auprès des instituts bancaires commerciaux de la place.

¹⁵ Notamment à travers l'activité d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale des Etablissements Publics Communaux de Développement qui pourraient exercer un suivi de la mise en oeuvre des cadres de planification fournis par le programme à Koudougou et Ouahigouya (le processus reste à démarrer à Fada N'Gourma)

¹⁶ Le PDM a indiqué à la mission que cette infrastructure a permis d'accroître sensiblement la production et l'exportation de mangues et ainsi les revenus des producteurs de l'hinterland. La mission ne conteste pas cet impact mais elle n'a pas pu le vérifier sur place.

¹⁷ De la même façon, le PDM affirme que « le recensement des points d'activités (29 000) effectué grâce à ECOLOC en lien avec les services déconcentrés des impôts et du trésor pour mettre à jour l'assiette fiscale a permis à la Ville de Bobo Dioulasso de multiplier par deux son budget et de multiplier par trois le budget d'entretien de son patrimoine ». Mais ni l'ancien Maire ni l'équipe municipale actuelle rencontrés ne nous ont fait part de telles évolutions grâce à ECOLOC.

Malheureusement, depuis la signature de la convention en Septembre 2005, aucun des 19 projets identifiés (dont 7 formalisés) n'a été financé ni réalisé et n'a ni même démarré. Deux ou trois projets seraient sur le point d'obtenir l'accord de financement des banques commerciales.

Les raisons invoquées d'ordre « culturelles » ne nous ont pas convaincu. Elles défendent que les porteurs de projets aient peur de la concurrence d'autres investisseurs potentiels qui pourraient « récupérer » leur projet. Nous pensons que les « freins » proviennent plutôt des conditions difficiles d'accès aux crédits bancaires, du manque de capacité d'investissement (technique et financier) des porteurs et du manque d'implication des autorités locales dans la mobilisation de ses engagements (ex : mise à disposition de terrain et de bâtiments).

Au regard de ces constats, **il y a lieu de s'interroger sur l'efficience du programme REEL** qui budgétait sur la période 2003 – 2006 près de 1 800 000 Dollars Canadiens soit près de 800 000 000 de F.CFA. En fonction de la taille des villes concernées, le coût de la phase 1 (diagnostic - études) se situait entre 25 000 000 et 50 000 000 F.CFA et le coût de la phase 2 (planification – concertation) se situait entre 15 000 000 et 25 000 000 F.CFA soit un total situé entre 35 000 000 et 75 000 000 F.CFA pour chaque ville. Les coûts de la phase 3 ne sont pas encore connus. Ces coûts ne comprennent pas les frais d'expertise des Fonctions Communes du projet APREL et de l'équipe technique ECOLOC du PDM. Or, nous rappelons qu'aujourd'hui (i) seules 4 à 5 villes sont assurées de disposer des outils achevés à la fin du projet APREL et (ii) d'autre part que les impacts à moyen et long terme ne sont pas garantis puisque non vérifiés par ailleurs.

- ❖ Des facteurs causaux externes mais aussi liés aux modes opératoires et à l'organisation du dispositif projet

Plusieurs contraintes externes fortes ont rendu souvent difficiles la bonne exécution du programme :

- deux périodes électorales successives ont traversé la période de mise en oeuvre, des élections présidentielles en fin d'année 2005 et des élections législatives et locales au cours du premier semestre 2006. Ce contexte détourne naturellement les décideurs politiques en place des objectifs de la démarche ECOLOC et provoque des changements de Maire ou de majorité politique qui suspendent parfois pendant plusieurs mois la validation indispensable des différentes étapes de la démarche,
- les délais de décaissement et d'engagement des PTF se sont allongés au niveau de certaines communes, de même que le PDM n'était pas toujours en mesure de répondre aux échéances d'appels de fonds trimestriels du projet APREL.

Concomitamment, des causes endogènes au projet peuvent être avancées. Elles reflètent des approximations dans les modes opératoires et dans l'organisation des ressources humaines dévolues à la mise en oeuvre du programme. Nous évoquerons notamment :

- **le management très délicat des consultants nationaux** mobilisés sous forme d'équipes locales d'appui dans chaque commune porteuse de la démarche ECOLOC. La lourdeur de l'application de la méthodologie de planification participative a allongé les délais de réalisation ce qui n'était pas prévu dans la contractualisation entre les consultants et le projet APREL qui prévoyait une indemnisation relative à des objectifs de travail. En conséquence, plusieurs consultants se sont démotivés et ont dû être renouvelés et lorsque ce n'était pas le cas, ils quittaient leur commune d'exercice (ou ils rencontraient parfois des difficultés de logement) pour regagner la capitale ce qui ajoutait à la désorganisation locale,
- la coordination du projet APREL a dû être remplacée à mi-parcours de l'exécution du programme, les PTF (Coopération Française, ACDI) remettant alors en cause la bonne gouvernance du programme au niveau national,
- **le « discours » ECOLOC est d'une grande complexité** pour les acteurs locaux concernés et en premier lieu les Maires, maîtres d'ouvrage du processus de planification. Le MATD reconnaît lui même que plusieurs Maires ont mis longtemps à comprendre les buts, les enjeux et les modalités opérationnelles du programme REEL, cette compréhension restant encore partielle actuellement. C'est un problème de capacités qui n'est pas résolu en amont. L'Equipe ECOLOC au siège du PDM est consciente de cette difficulté mais n'est pas encore parvenue à simplifier le discours ainsi que la démarche,
- **Une déviance de la démarche participative** est apparue dans la constitution des Portefeuilles de Projets (PPR) à destination des opérateurs économiques de l'hinterland. En effet, les

opérateurs économiques mobilisés dans les cadres de dialogue et de concertation mis en place par le projet sont souvent ceux qui ont déposé ensuite des projets au PPR (ex : Koudougou). **Mais l'exemple de Bobo Dioulasso montre que ce ne fut peut être pas les meilleurs projets possibles et surtout les opérateurs économiques les plus en mesure de les concrétiser.** Une forme de « deal » peut en effet s'instaurer avec les équipes de consultants locaux qui ont besoin de personnes ressources pour développer leur démarche participative.

Enfin, une réflexion est apparue clairement au cours de nos investigations. ECOLOC fut présenté à ses débuts par le PDM et ses partenaires comme une démarche de recherche - action, une expérimentation en matière de planification et de développement économique local. Cette expérimentation a débouché sur la mise en œuvre du programme REEL de manière uniforme auprès des 13 capitales régionales du Burkina Faso. Mais avait-on tiré les leçons des « expérimentations » effectuées lors de la première phase du programme dans plusieurs villes de la sous région ? Avait-on déjà expérimenté le processus jusqu'à son terme dans une seule de ces villes (Ségou, Saint Louis, Korhogo,...) avant le démarrage du programme REEL ?

Manifestement pas, et c'est probablement une des causes de la lourdeur méthodologique de l'étape de planification – concertation au niveau des communes partenaires du projet APREL. Cette étape n'avait en effet pas été réalisée dans le cadre de la première phase du programme. C'est d'ailleurs fort maintenant de l'expérience en cours sur les 9 villes que le PDM a évoqué au gouvernement burkinabé la possibilité de mettre en place le processus ECOLOC dans les 4 villes pour l'instant non bénéficiaires avec des budgets et des échéances divisés par deux.

A ce stade de la mise en œuvre du programme REEL, il nous semble important pour le PDM d'affiner la réflexion pour (i) asseoir un dispositif de suivi et de mise en œuvre des PPDEL au niveau local (ex : réflexion sur la création d'une Agence de Développement Economique Local à Bobo Dioulasso, réflexion engagée mais non finalisée), (ii) identifier les moyens d'accompagnement de ce dispositif, (iii) renforcer les administrations de tutelles pour une appropriation et un suivi national de la continuité du programme REEL.

2.2.2 Le programme REHCOL a suscité un partenariat original avec le CEFOC mais la pérennité des formations n'est pas encore assurée.

Le Burkina Faso accueille les sessions de formation du cycle en maintenance et gestion des infrastructures et équipements municipaux dans les locaux du CEFOC du Groupe EIER / ESTHER. La Commune de Bobo Dioulasso fut un « client » important du programme. Deux DST successifs ont bénéficié intégralement de la formation au CEFOC. Le DAF et le SG de cette Commune ont quant à eux suivi en continu (en grande partie à Dakar) les cycles en management municipal et gestion financière municipale. La qualité des formations est reconnue par les participants et par leurs maires qui sont satisfaits du renforcement de capacités suscité au sein de leurs services. Toutefois, les autres villes du Burkina Faso n'ont quasiment pas profitées de ces formations (deux participants). Depuis le démarrage du second cycle de formation continue au bénéfice des Directeurs des Services Techniques de la Sous Région, le PDM a délégué totalement la mise en œuvre des formations au CEFOC. Ce changement de mode opératoire a un impact positif sur la gestion du programme. Malheureusement la pérennité de la formation est compromise par le coût trop important des sessions au regard des moyens des CL ciblées. Une adaptation par la formation à distance est aujourd'hui envisagée.

Nos échanges avec le CEFOC ont confirmé trois grands constats caractérisant la mise en œuvre du programme REHCOL par le PDM :

- **La qualité technique des formations délivrées** en terme (i) de contenus et outils pédagogiques, (ii) de qualité des intervenants, (iii) d'organisation logistique et matérielle et de portage institutionnel. Le cycle de formation continue des DST est ainsi devenu un Master intégré au programme de formation diplômant du CEFOC homologué par le CAMES,
- **L'impact important du changement de mode opératoire** effectué après le premier cycle de formation continue par la responsabilisation opérationnelle du CEFOC sur (i) la qualité du

partenariat¹⁸ entre le CEFOC et le PDM et (ii) sur la pertinence des modalités pratiques et pédagogiques de mise en oeuvre des sessions de formation,

- **La réalité incontournable de la non solvabilité des participants.** Dans le cadre du déroulement en cours du second cycle de formation, seulement 15 à 20% en moyenne des participants à chaque session sont pris en charge par leurs collectivités locales¹⁹ et le nombre de participants par modules n'oscillait récemment plus qu'entre 6 et 10 participants.

C'est ainsi essentiellement le coût élevé des formations qui compromet la pérennité du cycle de formation continue. Selon le CEFOC, il serait du à :

- la mobilisation de certains intervenants pendant plus de deux semaines consécutives,
- la mobilisation d'un intervenant du Nord.

Mais force est de constater que le budget est alourdi aussi par la prise en charge des frais de fonctionnement de l'équipe programme du PDM (ex : déplacements, indemnisations du Conseiller Régional).

La formation à distance semble être la solution envisagée par le PDM et le CEFOC pour arrêter les surcoûts et pouvoir poursuivre la mise en œuvre des cycles de formation continue. Elle pourrait offrir un nouveau format de formation continue correspondant à 33% des coûts actuels (chiffres CEFOC) avec un cycle complet de formation continue de 12 mois (comprenant un seul regroupement d'une semaine à Ouagadougou en début de cycle). Un partenariat sera constitué avec l'Agence Universitaire de la Francophonie qui mettra à disposition son réseau de centres d'accès à Internet ainsi que l'outil informatique aux participants.

Le contenu pédagogique des cycles de formation ne serait pas modifié. La formation continuerait d'alterner les enseignements théoriques et les mises en situation professionnelle avec des périodes d'examens et soutenances. Elle serait toujours certifiée par le CEFOC.

3. Conclusion : des impacts peu perceptibles et des attentes nationales non encore satisfaites.

Malgré la place centrale occupée par le Burkina Faso dans la stratégie d'intervention du PDM, **les impacts de ses apports ne sont pas encore significatifs**. La difficile intégration de la CND au sein du MATD à partir de 2000 n'a pas facilité l'ambition du PDM de soutenir à la fois politiquement et techniquement la décentralisation au Burkina Faso. La CND était en effet l'interlocuteur institutionnel et technique des partenaires internationaux en appui aux CL émergentes entre 1995 et 2000.

Le MATD estime qu'aujourd'hui le PDM, « malgré la matière grise investie » n'a pas encore apporté de réponses concrètes, ou au moins structurées, à des réflexions centrales du type « comment renforcer les capacités financières des CL sans alourdir la charge fiscale des populations qui n'ont pas nécessairement demandées la décentralisation ? ».

De la même façon, les Maires des communes urbaines burkinabés qui jusqu'à présent se sont acquittés très majoritairement de leur cotisation à l'AMBF sont en mesure de la questionner comme suit : « quels services pouvez vous nous apporter moyennant notre cotisation annuelle ? ». Le PDM doit pouvoir appuyer l'AMBF à répondre à cette question, il en va de sa légitimité et sa justification en tant qu'institution administrée par les ANPL.

Le partage d'expériences, la capitalisation et la diffusion d'outils et informations sont jugés insuffisants par les acteurs institutionnels nationaux qui considèrent qu'il s'agit là de la vocation sous régionale véritable du PDM. Le non rendu des services promis via son site Web limite aussi l'offre du PDM dans ces domaines.

La mise en œuvre de quatre programmes distincts a été « reconnue » par nos interlocuteurs au Burkina Faso : APL, REHCOL, ECOFILOC et POLDEC. Toutefois, ces diverses activités obéissaient pour chacune d'elles à des logiques projets et on ne perçoit pas de mise en cohérence. Peut être le

¹⁸ Le CEFOC participe à la recherche et la sélection des participants et coordonne les activités pédagogiques et l'organisation matérielle des sessions de formation. Le PDM définit les objectifs pédagogiques et assure la sélection finale des participants.

¹⁹ Les autres participants sont pris en charge par le PDM et ses partenaires. En premier lieu l'ACDI et le Conseil Régional d'Ile de France.

PDM n'a-t-il pas trouvé au sein des acteurs nationaux de la décentralisation au Burkina Faso le ou les interlocuteurs susceptibles de les accompagner dans cette mise en complémentarité pour plus d'impacts au niveau national ?

M. Le Maire de Ouagadougou, Président du PDM a lui même souligné que « huit programmes constituent trop d'objectifs pour le PDM actuellement, on constate une légère dispersion des activités, cinq programmes seraient peut être suffisants. AMTER et POLDEC pourraient relever des responsabilités des Etats et de leurs partenaires. En revanche, ECOFILOC, REHCOL, CITACTIONS sont des programmes prioritaires car répondant à des besoins concrets des CL ».

Lorsque l'on considère les déficits de capacités et de moyens ainsi que les problèmes de positionnement institutionnel de la majorité des ANPL de la sous région, il ressort que les moyens humains et budgétaires disponibles actuellement au niveau du programme APL du PDM ne sont pas suffisants loin s'en faut. Dans l'hypothèse d'un recentrage des activités du PDM, **il serait pertinent à notre sens de concentrer les appuis auprès de quelques ANPL** sans vouloir toucher les ANPL de tous les pays de la zone du PDM. Cette stratégie permettrait au PDM de rendre plus précis et efficace ses appuis, de susciter des effets démultiplicateurs en reproduisant cette approche et ses produits auprès d'autres ANPL et d'espérer en définitive davantage d'impacts à son soutien aux CL ouest africaines. Une réflexion doit être ouverte pour savoir si l'on doit appuyer des ANPL naissantes ou bénéficiant déjà d'une reconnaissance institutionnelle et de savoirs faire.

ROLE ET IMPACT DU PDM AU BENIN

1. Contexte de la décentralisation au Bénin

La décentralisation est prise en compte dans les orientations et les textes dès 1990, elle sera véritablement affirmée lors des états généraux de l'administration territoriale en 1993 qui a clairement précisé son contenu et les principes devant la régir. Mais il faudra attendre 2003, soit 10 ans après pour qu'elle se concrétise avec les 1ères élections communales. L'étude de l'impact du PDM se situe dans ce contexte récent de décentralisation au Bénin. Les paragraphes qui suivent rappellent ce contexte du point de vue juridique, des compétences des communes, de leurs ressources et des programmes et structures existants en appui à la décentralisation ou au développement local.

1.1. Cadre juridique

Le Bénin s'est doté de 77 communes autonomes dont 3 à statut particulier qui remplacent les anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines. Parallèlement, un seul niveau de déconcentration a été mis en place : le département. L'administration territoriale est structurée en douze départements, même si aujourd'hui 6 préfets sont en place pour couvrir ces 12 départements.

Ce sont 5 lois spécifiques et 25 décrets d'application qui régissent aujourd'hui le cadre légal des collectivités territoriales au Bénin :

- la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation de l'administration territoriale ;
- la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes ;
- la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes à statut particulier ;
- la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant sur le régime électoral communal et municipal ;
- la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant sur régime financier des communes.

Selon la loi 97-029, les compétences des collectivités territoriales concernent :

- la gestion de l'état civil et des archives;
- la protection civile, l'assistance et les secours;
- l'aménagement du territoire, la gestion du domaine foncier et l'aménagement urbain;
- la réalisation de plans communaux de développement par la valorisation des potentialités locales, l'exploitation des opportunités et la résolution des problèmes qui se posent au territoire à travers les modèles de production et les systèmes de consommation qui le caractérisent;
- la promotion du développement économique, éducatif (enseignement maternel et primaire pour les communes ordinaires et aussi enseignement secondaire pour les communes à statut particulier), social, sanitaire, culturel et scientifique de la commune prenant en compte toutes ses unités administratives;
- la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Les compétences des communes sont différenciées entre compétences propres, partagées ou déléguées. Les communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) ont en outre des compétences supplémentaires dans les domaines de l'enseignement secondaire, des transports collectifs, de la sécurité publique et en matière de communication. La loi 97-029 spécifie aussi que l'État transfère aux communes les ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de construction, d'équipement et de réparation des établissements publics d'enseignement des niveaux primaire et maternel, des centres publics de santé, de promotion sociale, de jeunesse, de la culture et des sports aux niveaux communal et infracommunal.

1.2. Ressources financières des CT

La n°98-007 portant régime financier des communes en République du Bénin précise les différentes catégories de ressources dont bénéficient les communes pour alimenter leurs budgets de fonctionnement et d'investissement. Ces ressources proviennent des (i) transferts directs provenant de l'Etat, (ii) des ressources liées à la fiscalité partagée et enfin, (iii) des recettes propres relevant de la fiscalité locale. Par ailleurs, chaque année, un décret pris en conseil des Ministres détermine le pourcentage minimum des ressources de la section fonctionnement qui doit être consacré aux investissements de la commune.

Au titre des subventions de l'État, les collectivités bénéficient :

- d'une subvention d'équilibre afin que toutes les communes disposent d'un budget minimum pour assurer leurs charges de fonctionnement, l'État a fixé ce budget minimum à 40 millions de FCFA et subventionne les communes n'atteignant pas ce minimum (248 millions affectés en 2004 à cette subvention);
- d'une subvention aux salaires afin d'assurer le paiement des personnels (300 millions en 2006);
- d'une subvention de substitution à la Taxe Civique, (487 millions de FCFA en 2006);
- d'une subvention pour le financement des micro-projets communaux (MDFE), à raison de 12 millions par commune jusqu'en 2005 (cette subvention aurait été supprimée en 2006 pour servir de contrepartie à un programme de la Banque Mondiale).

Ces ressources sont réparties entre les différentes communes selon leur richesse relative, les collectivités les moins "riches" percevant des montants plus élevés que les autres. Outre ces ressources distribuées, l'État a constitué depuis 2003 une provision pour alimenter le futur FADEC (1,2 milliards de CFA en 2006).

Si le financement accordé aux communes est insuffisant par rapport à leurs besoins, les tendances de ces dernières années montrent un accroissement progressif des subventions versées par l'État ainsi qu'une augmentation des ressources mobilisées auprès de l'aide internationale.

1.3. Programmes d'appui à la décentralisation

Une quinzaine de programmes d'appui au développement local et/ou à la décentralisation couvre une grande partie du territoire national. Ils touchent généralement les communes et les institutions en charge de les accompagner dans l'exercice de leurs compétences avec souvent, la complémentarité d'un volet d'appui à l'investissement et d'un volet d'appui-conseil. Les modes opératoires sont très variables d'un programme à l'autre suivant l'origine des fonds et les procédures du bailleur de fonds. Certains programmes privilégient l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, d'autres à l'inverse, la réalisation directe d'infrastructures par le projet ou par des structures d'exécution autonome de la commune. Les 15 principaux programmes sont les suivants :

- « Projet National de Développement Conduit par les Communautés (PNDCC) abondé par la BM ;
- Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOI) cofinancé par le FENU, le PNUD et le Fonds Belge de Survie ;
- Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) de l'aide allemande dans les départements de l'Atacora et de la Donga, étroitement lié avec le FIVIS abondé par le même pays ;
- Projet d'Appui au Développement Communal dans les Collines plus connu sous l'appellation de PDL Collines cofinancé par l'AFD et la Région Picardie (France) ;
- Programme Picardie-FENU dans le département de l'Alibori, en cours de démarrage (PDL Alibori) ;
- Programme Gouvernance et Droit de la Personne du Danemark, Zou et Collines (PGDP) ;
- Programme d'Appui à la mise en œuvre des PDC dans les départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga (PAPDC) qui devrait démarrer au cours de l'année 2007 à l'issue d'une mission de formulation prévue au cours du second semestre de cette année ;
- Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD) de l'USAID ;

- Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD II) de la Banque Mondiale.
- Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO) de l'AFD ;
- Programme d'Assainissement des Zones Inondables (PAZI) de l'Union Européenne ;
- Projet d'Appui à la Réalisation de Travaux Urbains, de Voirie et d'Assainissement de l'UE ;
- Programme Hollandais ;
- Projet d'Appui à la Décentralisation, Déconcentration et à l'Aménagement du Territoire (PADDAT) de la coopération française, en cours d'étude ;
- Projet "Etat Local" de la coopération suisse, en cours de réflexion.

Une étude récente pour l'UE a estimé les montants disponibles à travers ces différents programmes à environ 80 milliards de FCFA hors PNDD. A noter que 5 programmes (PGUD II, PAACO, FIVIS, PAZI, PARTUVA) apportent 70 % de ces financements (hors PNDD).

Durée d'intervention et coût des programmes

Programme	PTF	Période	Coût
PNDCC	Banque Mondiale	2005-10	52,2 millions €
ADECOI	FENU-PNUD-FBS	2004-06	5,3 millions \$
PDL Collines	AFD-Région Picardie	2007-11	1,8 millions €
PDL Alibori	FENU-PNUD-Picardie	2006-09	4,57 millions €
PGDP	Danemark	2005-07	1,8 millions €
PAPDC	Belgique	2007-11	13,25 millions €
PAD	USAID	2005-07	1,257 millions €
PADDAT	MAE France	2007-09	1,18 millions €
PDDC	Allemagne	2004-07	5,84 millions €
FIVIS II	Allemagne	2006-09	3,36 millions €
PGUD II	Banque Mondiale	Non connu	35 millions \$
PAACO	AFD France	2006-09	13,15 millions €
PAZI	Union Européenne	Non connu	18 millions €
PARTUVA	Union Européenne	2006-09	30 millions €
Projet hollandais	Pays-Bas	2006	1,22 millions €

Cette même étude souligne une très grande disparité entre les communes dans les dotations reçues en fonction du programme qui les appuie, disparité allant de 56 fcfa /hbt /an à 1100 fcfa /hbt /an. Les mécanismes de financement ont recours à des procédures très différentes, certaines jouent le jeu de la maîtrise d'ouvrage communale et des procédures nationales conformément à l'accord de Paris, d'autres par contre contournent les communes et confient la mise en œuvre à des agences d'exécution qui assurent une maîtrise d'ouvrage déléguée. Cette hétérogénéité des mécanismes est d'ailleurs une contrainte forte dont l'étude devra tenir compte.

1.4. Les structures nationales de pilotage de la décentralisation et d'appui aux CL

La décentralisation est de la responsabilité principale du Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD) et plus particulièrement de la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT) de ce ministère. A ce ministère, est rattaché une Mission de la Décentralisation MD dont le rôle est essentiel pour les aspects de conception des orientations et des textes. Par ailleurs, l'Etat a mis en place une Maison des Collectivités Territoriales (MCL) dont le rôle est d'assurer un accompagnement technique des CL. A noter que la Présidence de la République attache dorénavant une importance plus marquée au processus de décentralisation, un conseiller technique est en charge de ce dossier.

Mission de Décentralisation – MD

Cette structure a joué un rôle clé dans toute la préparation du processus de décentralisation. C'est elle qui a travaillé à la définition des orientations et des stratégies du gouvernement en matière de décentralisation et qui a ensuite élaboré les différents textes qui régissent la décentralisation. Elle est directement rattachée au MISD et continue aujourd'hui son travail de conception.

Maison des Collectivités locales du Bénin – MCL

Statut : Dans ses efforts de promotion et d'appui à l'organisation de l'institution municipale dans le contexte de la décentralisation, le PDM a participé à la mise sur pied de la Maison des Collectivités Locales du Bénin. Créée en juin 1997, la MCL constitue un Établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation.

Mission : La mission de la MCLB se décline en 4 volets :

- Renforcer, harmoniser et étendre à l'ensemble du territoire national des apports en ingénierie technique, administrative et financière dont auront besoin les élus et les cadres locaux pour gérer les communes ;
- Aider les Collectivités locales à affirmer leurs responsabilités de maîtrise d'ouvrage ;
- Développer des outils d'aide à la prise de décision ;
- Animer un réseau de conseil et d'assistance aux Collectivités locales.

Un représentant du PDM est d'office membre du Comité d'Orientation de la MCL.

Programmes : Pour accomplir sa mission, la MCL a élaboré quatre (4) programmes :

- Programme de formation (PRODEF) dont l'objectif général est de renforcer les compétences des ressources humaines des Collectivités locales, soient les élus locaux, les personnels communaux et les représentants de la société civile. La MCL dispose dans son portefeuille d'une trentaine de modules basiques et spécifiques de formation, chacun faisant l'objet d'un manuel du participant.
- Programme d'études et outils d'aide à la prise de décision (PROGETO). Ce programme est axé sur la production d'études et l'élaboration d'outils de gestion nécessaires au bon fonctionnement des Collectivités locales. Il met à la disposition des bénéficiaires une série de guides pratiques de gestion des services locaux et vise à offrir des manuels de procédures et des banques de données fiables et exploitables.
- Programme de coopération décentralisée (PROCOCODEC). L'objectif général de ce programme est de faciliter l'ouverture des communes béninoises sur le monde municipal africain et international. Alors que la MCL entretient des relations de partenariat avec des organismes de développement et de formation en matière d'affaires municipales (Centre International de Développement et de Recherche – financement Région Picardie) depuis 2000, avec le Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM) du Cameroun depuis 2001, Cités Unis France depuis 2002, la SNV depuis 2003, etc., une vingtaine de communes béninoises ont établi des partenariats avec des communes françaises, belges et hollandaises.
- Programme information et communication (PROGICOM). Ce programme poursuit les objectifs suivants : (i) promouvoir la MCL au Bénin et à l'extérieur du pays ; (ii) fournir l'information plurielle sur la décentralisation au Bénin ; (iii) faire connaître les activités, produits et références de la MCLB ; (iv) accroître les ressources de la MCL. Les principaux produits de ce programme sont : (i) une revue trimestrielle axée sur la vie locale au Bénin intitulée : « Dynamiques locale », depuis 1999 ; (ii) création en 2000 d'un site web : www.mcl-net.org ; (iii) éditions de plaquettes et de dépliants sur la MCL ; (iv) animation de conférences, séminaires, émissions radiodiffusées et télévisées.

Partenariats : Pour mener à bien ses objectifs, la MCL a créé des partenariats avec plusieurs organismes procurant chacun des contributions spécifiques ou complémentaires. Outre le PDM, on retrouve parmi ceux-ci, la Coopération Française (SCAC), l'Agence Française de Développement (AFD), la Coopération Allemande (GTZ), la Coopération Suisse, la Coopération Danoise, la Coopération Canadienne, la Coopération Belge, la Coopération Néerlandaise, la Coopération Européenne (UE), l'École Nationale d'Administration, le Réseau National des Formateurs, etc.

Une réflexion est en cours au niveau de la MCL, de son ministère de tutelle et de ses partenaires. Il est probable que la MCL change de statut et évolue comme un outil pour ANCB. Les personnes rencontrées pensent au rôle qu'a joué la Maison des élus locaux au Sénégal et ont un lapsus révélateur : « on va s'approprier de l'ANCB ». La MCL devrait développer ses ressources propres. Elle deviendrait un centre de services pour les CL, pourrait être un opérateur de projet et pourrait répondre aux besoins tant des projets en place que des communes.

1.5. L'Association Nationale des Communes du Bénin – ANCB

Création et démarrage : C'est à la suite des premières élections municipales dans les 77 nouvelles communes issues de la décentralisation que l'ANCB a été créée le 6 novembre 2003. Donc, un organisme encore jeune.

Plusieurs partenaires ont appuyé la création de l'ANCB, notamment le PDM et la coopération allemande. La Coopération allemande s'est fortement investie dans les démarches devant conduire à la création de l'organisme, dans la mise en place d'un Centre d'information et de documentation ainsi que du secrétariat de l'Association. Au départ, les 77 communes étaient réunies, mais bientôt la ville de Cotonou a quitté (pour des raisons politiques) puis est revenue en 2005. Depuis, aucune commune ne s'est déclarée non membre mais seulement une cinquantaine paient leurs cotisations annuelles qui varient de 20 000 à 1 500 000 FCFA selon les effectifs de population.

En amont de l'ANCB, il existe des associations de communes : l'une constituée des communes de deux départements, les autres étant formées des communes de chaque département. Il n'existe pas de liens fonctionnels entre ces associations et l'ANCB. Il n'y a pas de tension, plutôt de la méfiance ; ou simplement, on ne voit pas la nécessité de se regrouper en une seule association. Ces associations départementales sont antérieures à l'ANCB.

Le Secrétaire permanent a été recruté suite à un concours fin 2004, le PDM, la MCL ont participé au côté du CA de l'ANCB à sa sélection.

Mission : La mission de l'ANCB comporte deux grands volets : (i) représenter les communes et défendre leurs intérêts, (ii) rendre des services aux communes qui sont les parents pauvres de la décentralisation.

Les communes expriment en effet de nombreux besoins en termes de renforcement des capacités techniques, financières et administratives. On estime que sur un total d'environ 5000 agents des collectivités locales, plus de 4000 sont de faible niveau professionnel ou technique. Cette insuffisance des capacités locales retarde l'appropriation de la décentralisation à ce niveau.

Partenariat : Prépondérance de la Coopération allemande. Pour financer son fonctionnement interne, l'ANCB ne dispose que d'un budget de 80 M FCFA dont 40% est assuré par la Coopération allemande. Les cotisations annuelles des membres couvrent normalement le résiduel de 60%. Par ailleurs, la Coopération allemande prend en charge un certain nombre d'actions ciblées à réaliser pour et dans les communes. Elle finance par exemple la revue bimestrielle « Échos des Communes ». Avec l'appui de l'ANCB, des communes établissent des accords de coopération avec des partenaires internationaux: Union européenne, Coopération allemande, Coopération danoise, Coopération belge, PNUD, Émirats Arabes, etc.

Programme d'activités et d'action : Jeune structure, l'ANCB a un bilan réduit d'activités. *Le Rapport d'élaboration du Plan d'action stratégique* produit en mars 2004 énumérait un certain nombre d'actions planifiées pour l'année 2004-05, dont :

- poursuivre les négociations sur le transfert des compétences avec le pouvoir central ;
- mettre sur pied un réseau d'experts béninois pour seconder l'ANCB ;
- mettre en œuvre une stratégie de coopération avec la Maison des Collectivités Locales ;
- promouvoir la formation des élus locaux et du personnel de l'administration communale ;

- promouvoir l'échange d'expériences des communes en gouvernance locale et diffuser les meilleures pratiques ;
- élaborer un statut particulier pour le personnel communal ;
- suivre l'avancement de la mise en œuvre de la décentralisation pour ajuster le programme d'action de l'ANCB ;
- appuyer la création d'un réseau Internet de communication entre les communes et l'ANCB
- organiser la première édition de la Journée Nationale des Communes (les 2, 3 et 4 décembre 2004).

La faiblesse des ressources financières de l'ANCB et la faible disponibilité des élus pour s'investir dans leur association limitent la mise en œuvre de son plan d'action malgré la volonté de son secrétaire permanent. **L'ANCB est une organisation à construire, elle doit faire ses preuves pour acquérir sa « légitimité » tant à travers la fourniture de services qu'à travers une bonne gouvernance interne.**

A noter toutefois le travail de l'ANCB avec le PNUD sur l'implication des communes dans DSRP2. C'est la première fois que l'ANCB arrive à construire une position structurée des communes en vue d'arriver à territorialiser les financements. Ce travail a été réalisé avec un consultant, suivi d'une tournée de l'ANCB dans les 6 principaux départements, des propositions d'amendements des communes, puis correction du consultant, adoption par bureau national ANCB et enfin vulgarisation par ANCB. Le PNUD a financé l'appui à l'ANCB sur cette question : consultant et tournée, c'est le PNUD –avec un appui technique SNV- qui a été à l'origine de la proposition à l'ANCB, l'ANCB n'était pas au courant de l'existence d'une convention entre Etat et PNUD sur cet appui –donc pas initiative ANCB, mais bien accueilli par ANCB qui a su s'en saisir.)

Points de vue de quelques élus

Mardi le 14 octobre, deux membres de l'équipe d'évaluation ont eu un entretien d'environ 1 ½ heure avec trois maires et un premier adjoint de quatre communes béninoises réunis à un congrès à Cotonou. Ce fut une rencontre très instructive à plusieurs égards. Nous résumons ici nos échanges en fonction de trois thèmes : les problèmes, les besoins, point de vue sur l'ANCB. On peut bien sûr interroger la représentativité de ces maires. Retenons qu'il s'agit de points de vue exprimés spontanément dont la plupart faisaient consensus.

Les problèmes

Nous exposons en vrac les principaux problèmes auxquels ils sont confrontés dans la gestion de leurs communes :

- la décentralisation est un grand bouleversement et les moyens mis à la disposition de communes ne sont pas suffisants;
- on n'a pas les compétences et les outils pour mettre en œuvre le Plan de développement communal;
- les élus locaux ne maîtrisent pas toujours les textes de la décentralisation et les mécanismes de développement local;
- l'État continue sa réforme sans tenir compte des PDC. Pourtant la décentralisation n'est pas « une course de vitesse »;
- les ressources financières ne rentrent pas car la population n'a pas compris le besoin des impôts. Comment faire comprendre à la population que payer ses impôts c'est aider sa commune à se développer?;
- les communes n'ont pas, ou peu, de cadres et de personnels qualifiés et souvent n'ont pas souvent les équipements de secrétariat de base;
- l'État ne transfère pas les ressources financières et pas toutes les compétences prévues dans les lois de décentralisation;
- la fiscalité locale est un problème majeure : c'est une source de revenu inexploitée;
- le dialogue politique des communes avec l'État est difficile, il est à bâtir;
- la mauvaise gouvernance des élus locaux est très répandue;
- la préoccupation de toutes les communes du Bénin c'est le développement économique local;
- les infrastructures de base sont dans un état lamentable.

Les besoins

Les besoins exprimés réfèrent principalement à des formes d'appui et d'accompagnement dans leurs tâches pour administrer localement la décentralisation, favoriser le développement économique local, l'amélioration des services aux populations et la bonification des finances locales :

- formations pour les élus et les personnels techniques et administratifs;
- équipements matériels pour les mairies;
- réforme de la fiscalité locale;
- amélioration des procédures de perception des impôts;
- plus de transparence dans l'utilisation des fonds provenant de l'aide internationale;
- renforcement des capacités de l'ANCB et de la MCL pour que ces associations puissent offrir des services administratifs et techniques aux communes;
- les priorités concernant les services de base aux populations sont : le développement local, l'eau et l'électricité;
- évaluation des potentialités locales pour bien orienter le développement.

Leur point de vue sur l'ANCB

A noter que plusieurs associations locales de communes ou d'élus existent au Bénin mais ne sont pas articulées avec l'ANCB. Ils constatent la faiblesse actuelle de l'ANCB et précisent leurs attentes vis-à-vis de l'ANCB :

- organisation du dialogue, lobbying,
- assistance pour doter les associations locales de compétences,
- rôle de formation auprès des élus,
- revitalisation des associations locales des élus.

« Or aujourd'hui, en étant centralisée, l'ANCB ne peut faire un travail de proximité. Elle devrait s'appuyer sur les organisations départementales d'élus et établir des partenariats. (Besoin de revoir les statuts de l'ANCB). L'ANCB n'a pas su se connecter aux associations d'élus ou de communes, elle doit se décentraliser. ».

1.6. Les enjeux actuels du processus de décentralisation au Bénin

L'ensemble des acteurs rencontrés tant au niveau des administrations que des élus et des partenaires, partagent la même lecture des enjeux actuels au niveau de la décentralisation.

- l'administration est entrée à reculons dans le processus de décentralisation. Si la réforme de l'Etat est inéluctable, elle tarde à se mettre en place et rencontre une forte résistance des administrations ;
- le processus de décentralisation est handicapé par cette résistance, ce qui explique en grande partie l'absence aujourd'hui d'une politique affirmée et claire en matière de décentralisation ; on est dans un « pilotage à vue » ;
- la priorité actuelle est de régler la question des transferts de compétences (fonctions et ressources). Le gouvernement travaille sur un document d'orientation en la matière qui sera débattu avec les communes avant d'être traduit en décret, (une stratégie de transfert en 2 temps est prévue et s'étalera jusqu'en 2010) ;
- un document d'orientation plus global est en cours d'élaboration et permettra de fixer le cap du gouvernement pour les prochaines années en matière de décentralisation ;
- au niveau opérationnel, deux questions sont à résoudre rapidement :
 - le mécanisme de financements des collectivités;
 - l'évolution du mode de recrutement et de gestion du personnel des CL ;
- les dispositifs d'accompagnement des CL doivent être renforcés pour les accompagner dans le développement et la gestion de leurs ressources (ex. stratégie de recouvrement fiscal) et la réalisation des équipements ;
- le développement des investissements communaux et donc de services est la condition pour que les populations adhèrent au processus de décentralisation.

Pour la MCL, les **grands enjeux de la décentralisation au niveau local**, sont:

- les besoins de renforcement des capacités des élus et des personnels des communes : les ressources humaines des communes ne sont pas en adéquation avec les besoins découlant de la décentralisation ;
- la promotion de la concertation avec les populations. Ex. : démarche participative dans la préparation des PDC et les processus de développement local;
- l'appropriation par les élus locaux des compétences élargies définies dans les lois de décentralisation et rupture avec l'ancien régime qui manifeste des résistances et maintient des reliquats ;
- l'importance que des transferts de budgets correspondants suivent le transfert des compétences. Avant de passer à une autre étape de la décentralisation, un bilan de la situation devra être fait afin d'évaluer comment est pris en charge la gestion des nouvelles compétences et quels sont les besoins financiers des Collectivités locales.

2. Rôle du PDM dans la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin

2.1. Actions des programmes du PDM

2.1.1 POLDEC

Les interventions du PDM, plus précisément de son Coordinateur, dans les années 1993 à 2000 ont été appréciées en tant qu'apport de réflexions sur la mise en place de la décentralisation. Si les relations se sont concrétisées par un accord de partenariat avec la Mission de Décentralisation et un appui à la mise en place de la Maison des Collectivités Locales, le constat est qu'à partir des années 2000 et surtout de 2003, ces liens se sont distendus et aujourd'hui ils sont quasi inexistantes. Les autorités béninoises, qui sont depuis un an dans un processus de réflexion stratégique sur leurs politiques de décentralisation et les instruments à mettre en place, n'ont pas sollicité le programme POLDEC dans cet exercice et POLDEC n'a pas été pro-actif pour s'insérer comme force de proposition ou personne-ressource dans ce débat.

Le PDM a apporté un appui apprécié en terme de réflexion en 1993 lors des États généraux de la décentralisation qui ont donné la première impulsion et les grandes orientations en matière de décentralisation. Le coordinateur du PDM a régulièrement mené un travail de lobbying auprès des différents ministres de l'intérieur et auprès de la Présidence sur l'intérêt d'une politique de décentralisation. Ces interventions ont donc été utiles dans les années 1990 à 2002. Ces dernières années, par contre il n'apparaît pas que le PDM, notamment le programme POLDEC, ait été sollicité par les autorités béninoises. Pourtant le PDM aurait pu intervenir en expertise ou personne-ressource dans les actuels travaux sur la définition de la stratégie décentralisation, sur les questions de transfert de compétences.

Un accord de partenariat avait été passé entre la Mission de Décentralisation et le PDM. L'appui du PDM a été considéré par cette structure comme positif au départ. Le premier séminaire sur les villes côtières s'est tenu à Cotonou et a permis de faire connaître le PDM en 92 ou 93. La mission de décentralisation a aussi appuyé le PDM à son démarrage en mettant à sa disposition un cadre spécialisé dans les finances locales. Les participations à AFRICITES sont appréciées. Les responsables de la MD rencontrés regrettent le tournant pris par le PDM en devenant « partenariat pour le développement municipal » et l'outil d'un seul acteur : les élus. Ils constatent que depuis, les liens se sont distendus et qu'il n'y a plus de relation d'échanges entre les deux structures. Le document « état de la décentralisation » y est peu connu et non disponible dans cet organisme pourtant stratégique au Bénin dans le processus de décentralisation. Aujourd'hui, ces responsables considèrent que le PDM n'a pas d'impact au Bénin, que le PDM devrait se réorienter en étant plus présent auprès des élus et pas seulement au travers des voyages offerts. Le PDM devrait faire connaître son offre actuelle de services auprès des élus et des administrations.

Le conseiller technique à la décentralisation auprès de la Présidence, a une vision très positive du PDM et des appuis apportés les premières années en terme de réflexion, lobbying et appuis à la mise en place de la MCL. Si aujourd'hui l'apport n'est plus significatif, il pourrait le redevenir. Le PDM pourrait apporter son expertise sur 3 domaines :

- appui aux autorités béninoises dans la rédaction des documents relatifs à la politique de décentralisation ;
- appui dans les travaux sur les transferts de fonctions et de ressources ;
- contribution au développement d'outils de formation et d'accompagnement des communes.

2.1.2 Programme APL

Le PDM a été impliqué en 1997 dans la mise en place de la MCL et fait toujours fait partie de son comité d'orientation. Son apport a été apprécié lors des premières années de la MCL, mais depuis les relations ont cessé en dehors de la participation à Africités et il n'y a pas d'échanges entre les structures sur les outils d'appui aux CL. Le PDM a participé activement à la création de l'ANCB en 2003 en lien avec la coopération allemande ; il a appuyé l'ANCB à l'organisation de la première Journée des communes. Les relations avec cette association apparaissent aujourd'hui très marginales, il n'y a pas de cadre commun de travail et d'actions communes entreprises. Pourtant l'ANCB, structure très fragile, aurait besoin d'un accompagnement notamment au niveau de sa structuration et du développement de services aux membres, mais les limites que rencontre aujourd'hui cette association, notamment en terme de gouvernance, et cela malgré la volonté et le dynamisme du SP, rendent difficile l'établissement d'un cadre de concertation entre les deux structures. Le programme APL n'a pas non plus été pro-actif pour tisser des liens avec les principaux programmes nationaux qui intervenaient dans le domaine de l'accompagnement des CL.

Le PDM a participé activement à la mise sur pied de la Maison des Collectivités Locales au Bénin et par la suite dans la mise en œuvre d'un certain nombre d'activités au cours premières années de son existence. Un cadre du PDM a ainsi participé à plusieurs réunions de la MCL lors de la conception des modules de formation. Mais depuis plusieurs années, les relations entre les deux organismes sont rares. Il n'y a pas d'échanges sur les outils ou ressources disponibles. Le PDM a associé la MCL à Africités : huit (8) maires béninois ont effectivement participé à la 4^e édition de cet événement. L'appui du PDM s'est ici limité à une aide administrative : démarches pour l'obtention des visas et les modalités de transport. On regrette qu'il n'y ait pas eu de réflexion préparatoire, ce qui aurait permis à chacun de tirer un meilleur profit de sa participation à l'événement. « Il n'y a pas eu de synergie, pas de vision. C'est en rangs dispersés que le Bénin a participé à cette 4^e édition d'Africités. » De façon globale, on estime que la plus-value du PDM au Bénin a été faible et on fait le même constat pour son action dans les autres pays de la région. « Le problème qui se pose au PDM c'est qu'on se cherche, il n'y a pas de cohérence dans l'action. » La MCL souhaite toujours un appui substantiel du PDM pour l'avenir, dans le cadre toutefois d'une convention de partenariat formalisée entre le PDM et la MCL. Ce partenariat porterait en priorité sur : (i) un appui technique, (ii) des études, (iii) la coopération décentralisée.

Le PDM a participé à la mise en place de l'Association Nationale des Communes du Bénin, l'ANCB. Le secrétaire permanent (SP) rappelle que le PDM a signé des accords de collaboration avec des associations d'autres pays et se demande pourquoi de tels accords n'existent pas avec l'ANCB. Le SP s'est approché en 2004 du programme APL pour avoir des informations sur le fonctionnement des autres associations et services rendus. Le responsable du programme lui aurait conseillé d'aller visiter l'AMM au Mali. Le SP de l'ANCB souligne que le PDM devrait avant tout rétablir une communication structurée et régulière avec les différentes APL. A noter que le PDM a participé à la première Journée des communes mais pas à la seconde. Autre déception de l'ANCB : le peu de communication du PDM sur l'accès à la facilité eau , « par exemple, l'accès à la ligne de financement « facilité eau » n'a bénéficié qu'à 3 communes, le PDM n'a pas informé l'association du mécanisme qui aurait pu bénéficier à plus de communes. » À la question « En quoi le PDM pourrait-il vous être utile? » plusieurs éléments de réponse sont avancés :

- la diffusion de l'information sur divers aspects de la mise en œuvre de la décentralisation au niveau local et des bonnes pratiques ;
- l'accompagnement des communes dans les processus d'appropriation des compétences nouvelles ;

- la production d'outils pratiques à la gouvernance locale ;
- le renforcement des capacités locales ;
- le rôle de relais entre les communes et les États et les bailleurs ;
- le rôle d'instrument technique efficace au service des APL et des communes.

Sur le groupe de 4 élus rencontrés, un seul (responsable au sein d'un programme de développement local) connaissait bien le PDM et considérait que les deux produits utiles du PDM sont : ECOFILOC et Africités. Les autres en ont une connaissance vague et l'un d'entre eux ne connaît pas le PDM. Un seul élu a une connaissance des publications du PDM. Il est à regretter que le PDM et l'ANCB n'aient pu structurer et développer leur collaboration, le PDM aurait pu être utile pour amener un rapprochement de l'ANCB et des associations locales, rapprochement qui est une condition pour donner un minimum d'efficacité à l'ANCB.

Nous constatons par ailleurs que le programme APL n'a pas développé de relations avec les programmes nationaux d'appui aux CL tel le PDDC ou le PRODECOM, programmes qui ont produit des outils dans le domaine de l'accompagnement des CL.

2.1.3 REHCOL

Neuf personnes au Bénin ont été formées dans les cycles de formation continue REHCOL. Elles ont été envoyées par les trois principales municipalités : Cotonou, Porto Nuovo et Parakou. Ces formations ont été suivies avec régularité par 8 d'entre elles : 3 directeurs de services techniques, 3 SG et 2 responsables de services financiers.

Le directeur des Services Techniques de la Ville de Cotonou, Monsieur Basile GBAGUIDI, se dit un produit du PDM, signifiant qu'il a gradué d'une formation diplômante offerte par le programme REHCOL. Il se dit heureux et satisfait de cette formation tant sur le plan théorique que pratique.

2.1.4 ECOLOC

L'appui du programme ECOLOC à la MCL pour la rédaction des TDR d'une étude sur le développement économique de 3 communes Natigendou, Bohicon et Kandi ainsi que pour l'appréciation du rapport d'étude, est considéré comme positif. Cette étude s'est inspirée de la démarche ECOLOC mais l'a considérablement allégée. La MCL, maître d'ouvrage de ce travail, considère que le niveau d'information obtenu est suffisant pour les décisions à prendre par les élus et la définition des priorités. La MCL s'interroge par ailleurs sur l'impact effectif d'ECOLOC dans les autres villes où cette démarche a été menée. Elle rappelle que d'autres démarches de projet de territoire, telle celle mise en œuvre depuis plusieurs années avec la coopération décentralisée Picardie – Collines, donnent des résultats satisfaisants. Récemment, ECOLOC a entrepris un travail avec la coopération Suisse sur la préparation de la démarche ECOLOC (2006) sur Parakou et un appui à la ville de Cotonou dans le cadre de son plan de développement (2005-2006). Ces travaux étant en cours, les résultats ne sont pas encore connus.

Les responsables de la MCL rencontrés portent une appréciation mitigée sur le processus ECOLOC. Des cadres de la MCL ont participé à une formation à Ouagadougou sur ECOLOC. L'appui du PDM a été apprécié lors de la réalisation d'une étude sur les économies locales; **le PDM a été d'un apport positif pour la rédaction des TDR de l'étude à mener.** Cette étude sous maîtrise d'ouvrage de la MCL, a permis un travail sur le développement économique local de trois communes, Natigendou, Bohicon et Kandi (25 millions pour les 3 communes). **La MCL a choisi d'utiliser une démarche simplifiée** en utilisant des données existantes au niveau de la statistique, puis extrapolation pour différents secteurs. L'étude a dégagé un profil estimatif mais suffisant de la commune : objectif de dégager les potentialités, les secteurs porteurs, les potentiels fiscaux. Comparativement à la démarche ECOLOC, les responsables de MCL considèrent que l'approche simplifiée apporte un niveau d'informations suffisant pour les choix d'orientations des élus et des activités à développer. Ils émettent l'opinion que les études réalisées selon l'approche ECOLOC : « ...pourront peut-être s'avérer utiles pour le développement des communes, mais pour l'instant, quand on recherche les impacts, on ne les voit pas. Il y a des produits, des résultats de parcours intéressants, mais si l'on tient compte de la finalité escomptée en matière d'aménagement et de développement, on ne voit pas les

effets réels dans les 12 villes pilotes. Des résultats d'études sont disponibles mais leur utilisation n'est pas simple. ECOLOC constitue une approche compliquée, longue et onéreuse. D'ailleurs, on s'est arrêté aux études de diagnostic. Il n'y a pas de relation entre ECOLOC et les projets de développement de territoire tels ceux du Programme de Développement Local du Département des Collines financé par la Région Picardie. L'application de l'approche ECOLOC nécessite du financement important de l'extérieur ; les communes n'ont pas les moyens d'adopter une telle approche. Dans le cadre du projet des Collines financé par la Région Picardie, c'est une méthodologie allégée qui a été entreprise fondée, entre autres choses, sur un profil (diagnostic) estimatif des communes. Un des objectifs recherchés est d'améliorer la fiscalité locale des communes impliquées et d'identifier les secteurs porteurs (plus de 70% des économies de ces communes se trouvent dans le secteur informel). (...) Les collègues de la Coopération allemande mettent de l'avant une approche moins contraignante. (...) Les travaux qui accompagnent l'élaboration des Plans de développement communaux (PDC) ont conduit à la préparation de guides pour les actions à mener dans l'avenir (avec la collaboration de l'Université Toulouse le Mirail et le professeur Jean-Paul Laborie). »

Récemment, ECOLOC travaille avec la coopération Suisse sur la préparation de la démarche ECOLOC (2006) sur Parakou et en appui à la ville de Cotonou dans le cadre de son plan de développement (2005-2006). Ces travaux sont en cours.

2.1.5 FILOC

La situation au Bénin illustre les difficultés que peut rencontrer le PDM dans le travail avec les administrations. Le programme FILOC est tributaire des informations collectées au niveau du Trésor qui se basent sur les fiches mensuelles de trésorerie envoyées par les trésoriers départementaux, car les CL font rarement remonter leurs comptes administratifs et beaucoup d'entre elles ne les produisent plus. Une autre administration constate d'ailleurs les écarts entre les données du Trésor et celles de la DGAT. On note aussi que la base de données du PDM n'a pas été transférée, ce qui gêne l'exploitation que pourrait en faire des administrations telle la Mission de Décentralisation. Le manque de retour d'informations et le questionnement sur la valeur des indicateurs du fait de la non connaissance de leur mode d'élaboration et le questionnement sur la pertinence des comparaisons entre pays du fait des difficultés d'harmonisation budgétaires, sont les points saillants de ces entretiens. Concernant le CNFL, il a une faible fonctionnalité; ne disposant pas des outils et de l'information pour travailler, il se cantonne dans un rôle de validation une fois par an de la répartition de la dotation de l'État aux communes.

En résumé des entretiens obtenus au Trésor et à la Mission de Décentralisation (Cf. détail dans annexe FILOC), il ressort que l'apport du PDM a été apprécié au niveau de l'appui institutionnel lors de la création du service des collectivités locales de la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique (appui en mobilier et méthodologie pour concevoir un bulletin sur les finances locales). Une remontée d'information régulière est organisée du Trésor vers le PDM pour alimenter la base de données du PDM sur les finances locales. Par contre le service concerné du Trésor regrette qu'il n'y ait pas : « la systématisation des retours d'information traités et en provenance des différents pays, accompagnée de la méthode de traitement pour permettre de se situer les uns par rapport aux autres ; des formations au niveau national permettraient à des agents formés d'aller à leur tour former les agents des collectivités locales (effet démultiplicateur et impact qui arriveraient ainsi aux communes). » « Le PDM aurait pu servir d'espace d'échanges entre les pays sur leurs pratiques et leurs performances. »

Au niveau de la Mission de Décentralisation, la personne en charge de la cellule organisation financière, considère que le CNFL ne ferait pas son travail de manière satisfaisante et surtout qu'il ne dispose pas des données suffisantes pour réaliser son travail :

- les CL sont autonomes et ne transmettent pas systématiquement leurs comptes administratifs. L'autre source d'informations provient du Trésor (situation mensuelle de Trésorerie);
- on se rabat sur le PDM pour avoir des données, mais se pose tout autant le problème de leur fiabilité. Il y a souvent manque de cohérence entre les données provenant de la DG de l'administration territoriale et celles provenant du Trésor;
- outre la question de la fiabilité des données, la commission manque d'autonomie pour donner un point de vue indépendant.

Concernant le travail avec le PDM, une responsable (de la Trésorerie?) affirme qu'elle doit aller au PDM quand elle a besoin d'informations financières sur les CL du Bénin car les données ne sont pas transférées à son niveau. Elle n'a accès qu'à des données globalisées, ce qui est insuffisant pour les analyses qu'elle souhaite mener et elle a du mal à travailler sur les ratios fournis par le PDM, n'ayant pas tous les éléments sur leur construction et s'interrogeant sur la pertinence de la comparaison entre pays du fait des problèmes de nomenclatures différentes.

2.1.6 Contributions du programme CITATIONS

Le travail de CITATIONS au Bénin a touché trois activités :

- la gestion des déchets solides avec notamment la mise en place d'une organisation faîtière regroupant les acteurs locaux travaillant sur la collecte des déchets et l'accompagnement de la direction des services techniques de la ville de Cotonou sur la gestion des déchets;
- la gestion de l'eau et l'assainissement avec principalement la création d'une organisation de concertation et de négociation regroupant tous les petits opérateurs d'eau de Cotonou : l'Association des Revendeurs d'Eau du Bénin (AREB);
- les transports urbains avec la réalisation par un consultant d'une étude sur la « Gestion de la mobilité urbaine par les collectivités africaines, cas de Cotonou ».

La mission ne peut se prononcer sur ces actions, le rôle et l'influence des contributions du PDM aux réalisations accomplies et leurs perspectives de capitalisation et de pérennité; le temps imparti n'a pas permis de mener les investigations nécessaires. Néanmoins, la mission reste prudente, malgré les assertions du PDM dans ses rapports sur l'importance de sa contribution à ces secteurs, celle-ci étant aussi à moduler en lien avec les interventions d'autres acteurs que le PDM sur ces questions. Comme plusieurs organisations d'origines diverses oeuvrent dans les domaines des services urbains de base aux populations, il s'avère difficile de départager les contributions réelles et spécifiques de chacune. La mission reste avec une interrogation sur la plus-value du PDM dans ces domaines et ceci sans remettre en question la qualité du travail mené par la personne en charge de ce programme.

La documentation PDM relative aux initiatives et aux réalisations du programme CITATIONS au Bénin présente une série d'activités et d'actions, regroupées ci-dessous selon les différentes thématiques du programme.

A. Gestion des Déchets solides:

Activités et actions

- identification, évaluation de potentiels et structuration des Organisations Non Gouvernementales, des organisations communautaires et des micro entreprises de pré-collecte d'ordures ménagères avec la création d'une organisation faîtière de concertation et de négociation regroupant tous ces acteurs dénommée COGEDA (1997-2000) Statuts et règlement intérieur;
- appui à la Direction des Services Techniques de la Mairie de Cotonou l'identification, l'évaluation et l'acceptation auprès des populations riveraines des points de regroupement des déchets solides ménagers (1997-2000);
- appui-conseil et suivi de l'étude de planification intégrée du projet de gestion des déchets solides à Cotonou et Porto-Novo" (1999-2001);
- appui-conseil pour l'étude de construction d'un Centre d'Enfouissement Technique à Ouesse;
- appui à l'élaboration et à la validation d'un plan de gestion durable des déchets solides ménagers à Cotonou;
- installation et animation de l'antenne nationale du réseau African Waste Net Bénin.

B. Eau et Assainissement

Activités et actions

- Identification, évaluation de potentiels et structuration des petits opérateurs d'eau de Cotonou avec la création d'une organisation de concertation et de négociation regroupant tous ces acteurs : l'Association des Revendeurs d'Eau du Bénin (AREB);

- appui à l'AREB pour sa participation à des rencontres et réunions internationales (Bamako 1999), (Abidjan 2002);
- plaidoyer pour la reconnaissance de ces opérateurs, leur intégration dans un schéma organisationnel approprié et l'application de tarif préférentiel (réunion périodique des responsables de la Société nationale de distribution de l'eau – SONEB- et les petits opérateurs, élaboration d'un projet de convention entre la SONEB et les petits opérateurs, étude tarifaire en cours pour connaître le taux approprié à appliquer aux petits opérateurs) ;
- stratégies municipales concertées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement à Grand-Popo et à Glazoué;
- formation des petits opérateurs à la gouvernance des points d'eau (technique, managériale et hygiène);
- formation des Comités de Développement de Quartiers et des Gestionnaires de bornes fontaines de Cotonou à la gouvernance des points d'eau.

De nouvelles dispositions du projet du Code de l'eau et de la politique nationale de l'assainissement du Bénin, reconnaissent de nouvelles responsabilités aux collectivités locales et créent des instances de concertation dans lesquelles les élus locaux ont un rôle de prépondérant.

C. Transports urbains

Action

Réalisation d'une étude sur la mobilité urbaine intitulée « Gestion de la mobilité urbaine par les collectivités africaines. Étude de cas de la Ville de Cotonou » Étude confiée à un consultant.

Commentaires

Notre analyse terrain de deux jours au Bénin ne nous aura pas permis de vérifier dans le détail la nature exacte des activités et actions énumérées et moins encore le rôle et l'influence des contributions du PDM aux réalisations accomplies et leurs perspectives de capitalisation et de pérennité. Des informations recueillies lors d'entretiens avec des responsables ou représentants d'organismes directement concernés par les interventions du PDM (CITATIONS), nous incitent toutefois à des réserves. Ainsi, bien que CITATIONS s'attribue des contributions significatives à la réalisation de projets dans la ville de Cotonou, des témoignages (notamment celui du Directeur des Services Techniques de la Mairie de Cotonou, M. Basile GBAGUIDI) font plutôt état d'interventions marginales sans réels impacts. Dans le domaine de la gestion des déchets (collecte, sites d'enfouissement sanitaire) et de l'assainissement, beaucoup de progrès ont pu être accomplis grâce au travail en collaboration avec Cities Alliance. L'élaboration du plan d'assainissement pour l'ensemble de la ville de Cotonou a été préparée en régie interne avec la collaboration de la société Lavallin de Montréal qui a aussi assuré son exécution avec du financement de la Banque Mondiale. Une stratégie de gestion des déchets a été élaborée par la firme SOPRIN complétée en 2005.

Dans un document produit par le PDM (non daté) intitulé : **Résultats au niveaux des impacts** (du programme CITATIONS), on peut lire :

«Le cas de la ville de Cotonou est probant où l'impact des activités du programme se mesure au taux de couverture spatiale et démographique du service des déchets qui est passé de 30% à 65% en 4 ans avec une diminution progressive de la tension financière sur le budget municipal consacré à ce service. »

Il nous apparaît audacieux d'écrire et de laisser croire que l'amélioration du service de la collecte des déchets de la ville de Cotonou est le résultat des activités du programme CITATIONS. Certes les actions de recherche et d'information, de sensibilisation et de formation initiées et organisées par le programme ont joué un rôle, mais celui-ci, tel que perçu sur le terrain, est demeuré marginal dans l'évolution de l'ensemble de l'opération.

Conformément aux orientations stratégiques de sa mission, le PDM priorise des actions d'information, de sensibilisation, de mobilisation et d'accompagnement en amont ou simultanément à des actions de maîtrise d'oeuvre. Comme plusieurs organisations d'origines diverses oeuvrent dans le domaine des

services urbains de base aux populations, il peut s'avérer difficile de répartir les contributions réelles et spécifiques de chacune en terme d'impact.

Les résultats de notre recherche documentaire et les témoignages recueillis convergent vers un bilan mitigé de CITATIONS tant sur le plan des résultats concrets dans les collectivités locales, que sur celui de leur capitalisation et de leur pérennité. Les actions tournées vers le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales n'ont pas contribué à améliorer de façon sensible la fourniture de services de base aux populations, entraînant déception et frustration que nous ont exprimées les maires rencontrées. Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ces piètres performances, les problèmes de gouvernance interne, les carences chroniques de dialogue entre le PDM et les APL et les faibles capacités de percolation des APL vers les collectivités locales, n'étant pas les moindres.

Enfin, il faut situer l'analyse des résultats dans la durée. Près de 12 ans se sont écoulés depuis la création de ce programme (1995-96) et des millions de FCFA ont été investis dans ses opérations. Au terme de cette période, on pouvait s'attendre à un bilan plus consistant de réalisations et de retombées sur la fourniture des services de base aux populations.

2.1.7 Contributions du programme AMTER

L'apport du programme AMTER au Bénin a été significatif au niveau de la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), principalement par la conduite d'une action pilote décentralisation/intercommunalité/aménagement du territoire, avec la DAT à partir de 2003. Par ailleurs, l'appui du PDM a permis un meilleur positionnement de la DAT au niveau de la Présidence du Bénin et la réalisation d'un stage de courte durée "Intercommunalités et construction d'un projet territorial" en 2006.

Concernant l'action pilote décentralisation, un seul des deux volets prévus a pu être mené à terme avec succès : un projet de territoire à partir des Plans locaux de développement. Le premier volet consistant à réaliser en appui de la DAT, l'étude de diagnostic stratégique de la planification contractuelle et des perspectives de mise en place d'un système d'intercommunalité de projet confiée à un consultant a conduit à une rupture de contrat. Concernant l'expérimentation du projet de territoire, l'évaluation récente notait « qu'il est encore trop tôt pour mesurer les premiers résultats de cette action qui a démarré au début de 2006. Si nous pouvons être confiant sur l'élaboration d'un premier diagnostic territorial, la réalisation d'un guide méthodologique d'élaboration des projets de territoire au Bénin paraît un objectif ambitieux compte tenu des ressources humaines et financières à disposition du projet et du territoire choisi qui n'est pas forcément caractéristique et emblématique de l'ensemble des paramètres à prendre en considération pour développer une méthodologie duplicable à l'ensemble du territoire national. »²⁰

Trois contributions significatives ont été fournies au Bénin par AMTER :

- l'action pilote décentralisation avec la DAT Bénin;
- le stage de courte durée "Intercommunalités et construction d'un projet territorial" à l'Université de Toulouse le Mirail, du 19 au 23 juin 2006;
- l'appui au positionnement de la délégation à l'aménagement du territoire au niveau de la Présidence du Bénin.

N.B. : Nous tenons à souligner que notre analyse s'est inspirée et puise largement au Rapport d'évaluation du consultant Jean-Luc Perramant. Les constats et les conclusions de ce rapport confirment les nôtres construits sur la base de la revue documentaire, des entretiens auprès de l'équipe du PDM et des témoignages recueillis sur le terrain. Il nous est apparu superflu de réécrire, pour l'essentiel, en d'autres mots, des constats et des conclusions que nous partageons. Pour fin de

²⁰ PERRAMANT, Jean-Luc; *Rapport d'évaluation sur la convention entre le ministère des Affaires étrangères et le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) portant sur la mise en œuvre, en Afrique subsaharienne, d'actions prévues dans le projet FSP mobilisateur «Appui au renouveau des politiques d'aménagement du territoire dans la zone de solidarité prioritaire*. Septembre 2006.

synthèse, nous avons pris la liberté de certains aménagements de forme du texte de Monsieur Perramant. Puisse l'auteur et les lecteurs nous autoriser cette licence.

A. L'action pilote décentralisation avec la DAT Bénin

« L'action pilote comporte deux volets :

- le premier volet consiste à réaliser en appui de la DAT une étude de diagnostic stratégique de la planification contractuelle et des perspectives de mise en place d'un système d'intercommunalité de projet.
- Le second volet consiste à réaliser, toujours en appui de la DAT un projet de territoire à partir des Plans locaux de développement.

La coopération intercommunale est fortement encouragée afin de mutualiser les ressources des communes et d'initier un véritable développement local. Elle permettrait de mettre en place des contrats de programme entre l'État et une vingtaine d'intercommunalités afin d'assurer l'articulation entre la vision nationale et locale.

Pour l'exécution du premier volet, la DAT a sollicité, en 2003, l'appui du PDM pour réaliser une étude visant à préciser les modalités de mise en œuvre de certains points du Document de Stratégie Opérationnelle (DOS) :

- les statuts des établissements de coopération intercommunale ;
- l'articulation entre les différents documents de planification spatiale (aux niveaux local et national) et leurs procédures d'élaboration, ;
- les procédures de gestion du contrat de programme entre l'Etat et les intercommunalités.

Le PDM se tourne vers le secteur privé. Après un appel d'offres, le cabinet Ecoplan est retenu et le contrat signé le 23 juin 2005. L'étude devait être réalisée en six mois et s'achever le 23 décembre 2005. Or, des décisions unilatérales prises par le consultant ont conduit à un désaccord avec le PDM et la DAT. À défaut de parvenir à une entente, le PDM a informé le cabinet Ecoplan de la rupture du contrat en juin 2006.

Du fait des espoirs placés dans cette mission, les résultats ont été très décevants.

Le second volet allait cependant connaître un cheminement et un aboutissement plus heureux. L'objectif de cette action pilote était d'appuyer la DAT pour la mise en place, à titre expérimental, d'une démarche d'intercommunalité et d'un projet de territoire dont l'expérience serait capitalisée dans la réalisation d'un guide méthodologique d'élaboration des projets de territoire au Bénin.

Réalisation d'un diagnostic territorial sur les territoires de la Basse Vallée de l'Ouémé et du Pays Gun

La mise en œuvre de cette action n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres. L'option de conduire l'étude en interne a été retenue et une équipe composée de la DAT et du PDM s'est constituée.

Cette équipe a adopté une démarche méthodologique de concertation et de participation active à la réalisation du projet de territoire. Ce projet se décline en deux grandes étapes :

- la réalisation d'un diagnostic territorial qui permettra d'identifier les potentialités et ressources locales de développement en analysant les dynamiques structurantes et tendances lourdes par thématique globale;
- les enjeux mis en évidence permettront de définir des axes stratégiques de développement. En d'autres termes, il s'agira de traduire en projets concrets les pistes de solutions retenues pour relever les défis d'amélioration des conditions de vie et d'activités des populations locales.

Commentaires

Au Bénin, des programmes sont en cours, et plus avancés, sur d'autres espaces d'intercommunalité. Il conviendrait de les prendre aussi en considération pour l'élaboration d'un guide méthodologique²¹. Des visites d'expériences similaires ont été prévues sur le terrain. Une rencontre a eu lieu avec le Conseil Intercommunal d'Eco-développement qui assure aujourd'hui la gestion du projet de gestion intégrée de la lagune côtière du sud Bénin.

L'équipe a bénéficié d'un stage en France (Toulouse) pour se familiariser à la construction d'un projet territorial. (Nous y reviendrons par la suite.) Elle aurait pu bénéficier des formations dispensées au Bénin dans le cadre du projet « Lagune » si une bonne coordination des projets avait été assurée.

B. Le stage de courte durée "Intercommunalités et construction d'un projet territorial" à l'Université de Toulouse le Mirail. Du 19 au 23 juin 2006

Ce stage avait pour objectif général de s'enquérir des expériences françaises en matière d'intercommunalités et des connaissances pratiques et méthodologiques de construction du projet territorial. Il a été programmé dans le cadre de l'action pilote décentralisation Bénin et suivi par des membres de l'équipe AMTER du PDM.

De façon spécifique, ce stage visait à :

- acquérir des capacités pour conduire de façon méthodique, le processus d'élaboration de projet de territoire dans le contexte béninois ;
- acquérir des outils techniques devant permettre de conduire les différentes phases du processus ;
- améliorer le projet de guide méthodologique en élaboration et l'adapter au contexte béninois.

Au delà de l'atteinte des objectifs fixés pour ce stage, les participants se sont familiarisés avec d'autres outils et concepts tels que : historique et nouvelles pratiques des intercommunalités en France, les instruments techniques de planification spatiale en France, la politique de contractualisation en France ;...

Ce stage a été assez riche d'enseignements. Il aura permis aux stagiaires de se rendre compte des grandes différences qui existent entre le contexte français et celui du Bénin. Eu égard à ces différences notables, l'adaptabilité des outils d'aménagement du territoire n'est pas évidente. Même si les modèles ne sont pas forcément duplicables, le modèle français peut cependant être utile pour mener une réflexion sur les politiques, les stratégies et surtout les outils techniques, organisationnels et réglementaires d'aménagement du territoire.

Concernant le diagnostic territorial et la construction d'un projet de territoire, le temps du stage n'aura pas suffi pour aborder dans les détails ces processus d'élaboration. Toutefois les visites de terrain ont été très utiles pour apporter des premiers éléments aux participants.

En raison des insuffisances constatées et/ou enregistrées, il pourrait être recommandé :

- à travers le soutien financier du PDM, des appuis ponctuels des encadreurs de ce stage pour accompagner l'équipe technique béninoise dans ce processus de réalisation des projets de territoire ainsi que la réalisation du guide méthodologique.
- qu'un appui soit donné à l'équipe béninoise dans la technique d'indexation des données, la cartographie légère simplifiée pour mieux conduire la réalisation des cartes diagnostiques et prospectives qui sont indispensables au projet de territoire.
- que la DAT fasse un listing de ses besoins d'appui en aménagement du territoire afin de recevoir également un accompagnement technique de l'Université de Toulouse le Mirail en termes de construction de méthodes et d'outils. »

Extraits tirés du Rapport d'évaluation du consultant Jean-Luc Perrament.

²¹ Observation de la mission : Il est à regretter que l'expérience des « Projets de Territoires » dans le département des Collines, ne soit pas prise en compte alors que ces projets de territoires sont mis en œuvre depuis plusieurs années et suivis par la Maison des Collectivités Locales. Le cadre du PDM en charge aujourd'hui d'AMTER n'en avait d'ailleurs pas entendu parlé...

C. Appui au positionnement de la délégation à l'aménagement du territoire au niveau de la Présidence du Bénin.

AMTER a appuyé la délégation Aménagement du Territoire au moment de la campagne présidentielle par quelques actions de communication (réalisation d'un film sur « les territoires de la pauvreté » et d'émissions TV). Selon Christel Alvergne, « cette visibilité accrue de la Délégation à l'aménagement du territoire a pu contribuer à un résultat qui est pour l'aménagement du territoire une réelle avancée. Il faut également noter que d'autres appuis français ont pu aider à obtenir ce résultat, et notamment le FSP d'appui à la décentralisation et à l'aménagement du territoire. Si l'action pilote que nous avons engagé sur le Bénin n'a pas eu les résultats techniques et institutionnels escomptés, elle a en revanche apporté à la DAT une légitimité et une visibilité dont on peut penser qu'elles ont contribué au résultat ci-dessus.» (Cf. Ch. Alvergne-Latouche, septembre 2006).

2.2. Point de vue des partenaires

Les partenaires du Bénin dans le domaine de la décentralisation ont mis en place une coordination et discutent entre eux de la position à prendre par rapport au projet du gouvernement en matière de décentralisation. Les avis restent partagés notamment sur (i) les mécanismes de financement des CL et le recours au non à un appui budgétaire aux communes via les canaux du Trésor et (ii) les approches sectorielles. Aujourd'hui les partenaires interviennent de manière dispersée avec des modes opératoires très différents marquant ainsi un manque de cohérence des interventions.

La Coopération allemande est particulièrement présente par son **Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal** (PDDC). Pour sa première phase de janvier 2004 à juin 2007, le budget alloué est de 5 950 000 euros alors que la seconde phase de juillet 2007 à décembre 2010, le montant prévu est de 8 110 000 euros. Les prestations sont dans les domaines suivants : (i) appui-conseil technique et études, (ii) formation, (iii) équipement, (iv) financement d'infrastructures communales.

Le responsable de ce programme est très réservé sur l'apport du PDM. Il note le travail fructueux entre le PDM et le PDDC pour la création de l'ANCB mais ensuite la difficulté de construire des liens pour un travail sur des thèmes spécifiques du fait du peu de disponibilité des cadres du PDM « en voyage en permanence ». Concernant l'Observatoire des finances locales, il considère que l'initiative est bonne mais que les produits fournis ne sont plus d'actualité, 2 ans de décalage, remettant en question la pertinence de l'outil. Il note le manque de communication entre le PDM et les programmes en place, par exemple la GTZ a commencé à travailler sur une base de données pour la collecte et l'analyse des comptes des communes; en cours d'étude elle s'est aperçue que le PDM avait initié ce même travail auparavant mais qui n'avait pas abouti. La GTZ a tenté d'établir un partenariat avec le PDM mais cela ne s'est pas conclu. La GTZ note le côté trop « francophone » du PDM. Il s'interroge sur AFRICITES : « qu'est-ce que les maires en retirent ? ». Pourtant le PDM pourrait être d'un apport certain sur les questions stratégiques auprès des États et organismes d'appui à la décentralisation : « ce qui est important c'est d'appuyer les différents pays à mettre en place l'outillage nécessaire et adapté, d'apporter des analyses pertinentes sur les problèmes spécifiques qu'ils rencontrent. Pour cela le PDM doit être en mesure d'analyser de manière fine ce qui se fait dans les différents pays et d'être en mesure d'identifier où il peut avoir une plus-value. Or il ne participe pas aux réunions de concertation qui lui permettraient d'ouvrir le dialogue avec des partenaires et de proposer sa plus-value.»

La délégation de l'Union Européenne reste aussi réservée sur l'apport du PDM. Le constat est l'absence de liens entre d'une part la délégation et le PDM et d'autre part entre le PDM et des programmes, tel le PRODECOM, dont certains sont des programmes majeurs dans l'accompagnement du processus de décentralisation au Bénin. On regrette le manque de pro-activité du PDM.

Le SCAC appuie la décentralisation au Bénin à travers:

- le programme d'appui à la gestion urbaine (PADGU en fin de parcours),
- le programme d'appui à la décentralisation et à l'aménagement du territoire (ADDAT) avec trois volets : appuis à la DGAT et aux préfectures, appui à la MCL et appui à la DAT,
- les actions de coopération décentralisée.

Pour le SCAC, la présence du PDM se fait trop peu sentir, on s'interroge sur sa plus-value réelle. Les liens effectifs qui ont eu lieu concernent Africités et la synergie entre AMTER et le programme d'appui à la décentralisation et à l'aménagement du territoire.

Le PDM souligne de son côté le partenariat très constructif mené avec Cities Alliances et UN habitat. Le siège du PDM abrite d'ailleurs le conseiller régional de Cities Alliances. Ce dernier appuie les CL de la région. Il a monté des demandes de financements auprès de Cities Alliances. Grâce à l'accord avec Cities Alliances, le PDM peut faire financer la démarche ECOLOC pour les villes qu'il parraine. C'est le cas pour Abomey et demain probablement pour Porto Nuovo. Cities Alliances s'appuierait, au plan méthodologique, sur une démarche DEL (développement économique local) qui aurait été développée par François Yatta et l'équipe de Cities Alliances sur la base d'ECOLOC.

3. Conclusions

3.1. Un contexte d'intervention difficile

Le Bénin a amorcé son processus de décentralisation en 1993 avec les États généraux de l'administration territoriale. Mais il a fallu attendre 10 ans pour que les intentions de 1993 se concrétisent et que des élections communales aient lieu en 2003. Aujourd'hui, en 2006, on en est encore à la phase d'appropriation des compétences élargies par les communes, de leur articulation avec les instances de tutelle et des efforts de mobilisation et d'organisation de l'institution municipale. Cette situation s'explique par la forte résistance de l'administration qui est rentrée à reculons dans le processus de décentralisation. Ceci est à relier au retard général du processus de réforme de l'Etat au Bénin, processus inéluctable, mais ralenti par cette résistance des administrations. La traduction directe est l'absence d'une politique affirmée et claire en matière de décentralisation : on est dans un « pilotage à vue ».

Les conséquences négatives se font sentir directement pour les communes. Les transferts de compétences ne sont pas réellement effectifs et les moyens humains et financiers n'ont pas suivi. La priorité actuelle est de régler cette question des transferts de compétences (fonctions et ressources) ; le gouvernement travaille sur un document d'orientation en la matière. Le développement des investissements communaux et donc de services aux populations, est considéré par les principaux responsables comme la condition pour que les populations adhèrent au processus de décentralisation. Pour cette raison, au niveau opérationnel, deux questions sont à résoudre rapidement (i) le mécanisme de financements des collectivités, et (ii) l'évolution du mode de recrutement et de gestion du personnel des CL.

Les nouvelles orientations de l'actuel Président de la République laissent présager une accélération du processus de décentralisation dans l'année à venir.

3.2. Deux périodes d'appui du PDM

De 1993 à 2002 : des appuis ponctuels appréciés dans un contexte difficile.

Ce contexte historique, s'il a limité au départ les actions du PDM, n'a pas empêché des initiatives malgré la position ambiguë où se trouvait le PDM. Fer de lance de la décentralisation en Afrique, il avait son siège dans un pays réticent à entrer dans ce processus et, à l'époque, avec un Président de la République peu favorable à l'implication du PDM dans le débat national.

Le PDM a appuyé les premières réflexions sur la décentralisation dès 1993, établi un partenariat avec la Mission de Décentralisation et aider à la mise en place de la Maison des Collectivités Locales

(MCL). La dernière action significative a concerné l'appui à la mise en place de l'ANCB en 2003 avec la coopération allemande.

Les actions de CITATIONS d'accompagnement et d'aide à la structuration concernant la collecte des déchets avec les opérateurs locaux sur Cotonou, ainsi que les petits opérateurs d'eau, sont à retenir ainsi que l'aide à la concertation entre les acteurs, la municipalité et les sociétés concessionnaires.

REHCOL a permis de former à travers ces cycles de formation continue 9 personnes (DST, SG et DAF) des trois principales municipalités entre 1999 et 2004.

Depuis 2003 : une faible présence du PDM.

Les apports du PDM se sont amenuisés au fil des années, dès 2000, pour être quasi inexistantes depuis 2003, date des élections communales. Certes, comme dans les autres pays, Africités est l'évènement qui maintient un lien avec les différentes instances nationales et élus, mais le PDM n'a pas eu d'apport significatif auprès des différents acteurs en dehors de l'action pilote avec la Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'appui au positionnement institutionnelle de cette dernière. Les appuis de l'équipe ECOLOC se mettent en place sur la ville de Cotonou, Parakou et Abomey dans le cadre de conventions de financement entre ces villes et leurs partenaires. Les liens entre l'Observatoire des finances locales et les services du Trésor ou de la MD restent essentiellement des liens tournés vers la remontée d'informations.

3.3. Le PDM a un impact limité sur le processus de décentralisation au Bénin

Si le contexte difficile des années 1993 à 2003 explique la difficulté pour le PDM à intervenir et le caractère limité de ses actions, par contre il est peu compréhensible que le PDM ne soit pas plus présent aujourd'hui sur le terrain de la décentralisation au Bénin.

Les actions antérieures et les contacts tissés avec les différentes institutions, dont la MCL et la Mission de Décentralisation, aurait dû permettre de se placer comme l'organisme de référence, la « personne-ressource » pour faciliter les choix, proposer des méthodologies et outils adaptés aux problèmes rencontrés en s'appuyant sur l'expérience capitalisée dans les autres pays plus avancés en décentralisation.

C'est bien sur un exemple comme le Bénin entre 2003 et 2006 que l'on peut juger de la plus value du PDM. Le PDM existe depuis 15 ans, il aurait être pleinement en mesure (i) d'être reconnu comme pôle de référence et sollicité et (ii) d'être force de proposition et fournisseur d'outils.

Le constat est malheureusement des plus faibles :

- les liens avec les institutions clés se sont distendus (cf. MCL et MD),
- ni POLDEC ni APL n'ont un impact réel et n'ont réussi à établir des relations structurées avec les différents acteurs (hors expérience pilote avec la DAT),
- les liens de FILOC avec les structures nationales n'ont pas encore permis de transférer la base de données aux institutions pérennes de l'État et de mieux armer les cadres en matière d'analyse financière.

Le PDM a néanmoins continué à positionner son produit ECOLOC, et poursuivi à travers CITATIONS quelques actions ponctuelles mais dont l'impact à moyen et long terme reste à démontrer. AMTER constitue l'exception du fait que le Bénin a servi de pays pour certaines de ses actions pilotes.

Le contexte béninois est certes difficile, mais il y a des contraintes dans chaque pays, et l'attente d'une expertise régionale est justement d'aider les acteurs nationaux à les dépasser. Est-ce que le PDM et spécifiquement ses deux programmes clés POLDEC et APL, se sont donnés les moyens et une stratégie pour se positionner auprès des organismes nationaux et partenaires, pour valoriser auprès d'eux leur expérience et savoir-faire ? A notre connaissance non, mais peut-être, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs, n'y a-t-il pas une réelle plus-value que le PDM peut offrir aujourd'hui.

3.4. Conclusion

L'historique de l'implication du PDM au Bénin est court, du fait de l'adoption tardive des lois de décentralisation dans ce pays (milieu des 90) et de la tenue des premières élections municipales en février 2003. Les besoins d'appui étaient toutefois très grands. La présence du siège régional du PDM à Cotonou a pu laisser croire que le Bénin allait être privilégié. Or il n'en fut rien.

Les appuis aux associations de maires et de collectivités locales se sont manifestés au moment de leur création, puis sont devenus très discrets. ÉCOLOC et ECOFILOC ont généré très peu de produits jusqu'à maintenant. Les contributions les plus significatives ont été réalisées dans le cadre des programmes AMTER (action pilote décentralisation, intercommunalité et aménagement du territoire) et CITATIONS-REHCOL (interventions d'information, de sensibilisation, de mobilisation, de formation et d'accompagnement), bien que davantage pouvait être attendu.

Le faible bilan d'ensemble, oblige à une réflexion profonde sur la gouvernance, l'aire géographique d'intervention, le nombre et le mode de fonctionnement des programmes, les orientations stratégiques à privilégier, etc. Il est impératif d'accroître le niveau d'efficacité et d'efficacé du PDM, afin de redonner à cet organisme son potentiel d'appui au renforcement des capacités des APL et des CL, pour une amélioration des cadres de vie des populations et une réduction effective de la pauvreté.

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 3

Analyse des programmes du PDM

Sommaire :

- Analyse du programme POLDEC p. 1
- Analyse du Programme AMTER p. 16
- Analyse du programme CRID p. 31
- Analyse programme APL p. 45
- Analyse du programme REHCOL p. 66
- Analyse du Programme CITATIONS p. 82
- Analyse du programme ECOLOC p. 97
- Analyse du programme FILOC p. 118

Analyse du programme POLDEC

1. PREVISIONS LORS DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME	1
1.1. LE PROGRAMME POLDEC S'IDENTIFIE AU PDM.....	1
1.2. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME POLDEC	1
1.3. RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES.....	3
2. LES ACTIVITES ET LES RESULTATS DE POLDEC	3
2.1. L'OBSERVATOIRE DE LA DECENTRALISATION	3
2.2. LES DEUX ESPACES TRIBUNITIENS	5
3. ANALYSE DE L'EQUIPE D'EVALUATION : PERTINENCE ET IMPACT DU PROGRAMME POLDEC PAR RAPPORT AU CONTEXTE	8
3.1. CADRE D'APPRECIATION	8
3.2. PERTINENCE	8
3.3. Impact	9

Prévisions lors de la conception du programme

Le programme POLDEC s'identifie au PDM

Le Programme d'appui aux politiques nationales de décentralisation (POLDEC) est né formellement en 2000. Il a pour but d'apporter aux acteurs nationaux un soutien pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de décentralisation à travers, d'une part, la réalisation d'évaluation sur les principaux indicateurs de la décentralisation des politiques générales et sectorielles et, d'autre part, la mise en place d'un espace d'échanges sur le processus de décentralisation dans les différents pays de la sous région.

Si formellement POLDEC est apparu sous forme de programme spécifique en 2000, les principales problématiques soulevées se retrouvaient déjà prises en compte dès les débuts du PDM dans les années 1992 à 1995. En effet pendant cette période, le PDM dans le cadre du premier 1^{er} appui FAC avait entre autres objectifs :

- le développement des plateformes de débat et de concertation sur les politiques, les programmes et les projets mis en œuvre dans le domaine de la décentralisation,
- l'appui à la formulation de programmes et projets de décentralisation et de développement local en vue d'une meilleure adaptation des politiques de décentralisation aux enjeux du développement local et au contexte socioculturel en mutation.

Cette prise en compte de ces problématiques ressort dans le cadre d'objectifs du PDM des premières années :

- Objectifs qualitatifs :
 - animer le réseau des acteurs de la décentralisation ;
 - créer l'observatoire de la décentralisation ;
 - répondre aux demandes d'expertise ponctuelle ;
 - consolider la structuration du mouvement municipal.
- Objectifs « opérationnels » :
 - identifier les acteurs de la décentralisation,
 - réaliser des publications et la diffusion des textes sur la décentralisation et les indicateurs sur la décentralisation ;
 - constituer une Base de données ;
 - mettre en place un Observatoire de la décentralisation ;
 - appuyer les Associations de pouvoirs locaux ;
 - mettre en place un programme de Formation des secrétaires permanents ;
 - créer un Réseau internet.

De tels éléments structurant du PDM vont constituer les axes majeurs du programme POLDEC. Celui-ci, de ce fait, peut être considéré comme étroitement lié à la naissance et aux objectifs initiaux du PDM à l'institutionnalisation duquel il a contribué à travers:

- la fourniture de l'information et accessoirement des appuis techniques aux Etats et aux gouvernements s'engageant dans la décentralisation ;
- suscitation des concertations et échanges pour de meilleures politiques et pratiques en matière de décentralisation et plus généralement d'administration du territoire.

Les objectifs du programme POLDEC

A travers le programme POLDEC, le PDM appuie l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de décentralisation et évalue leur avancée dans les différents pays. A cet effet, le programme POLDEC apporte un appui aux acteurs africains en charge de la conception et de la mise en œuvre des politiques de décentralisation afin que celles-ci contribuent à l'amélioration de la gouvernance et à la promotion du développement local durable. Ces appuis consistent à mettre en place les conditions

d'une réflexion collective qui implique tous les acteurs du processus de décentralisation (que sont les représentants des institutions gouvernementales chargées de la définition et de la conduite des politiques, les représentants de la société civile ou des projets d'appui au développement local, les représentants des collectivités locales existantes).

Cette réflexion porte sur le processus de décentralisation dans ses dimensions législatives, financières, administratives et techniques. Elle porte aussi sur les changements que la décentralisation peut apporter à la conception et à la mise en œuvre des diverses politiques sociales, économiques, sociales et culturelles.

Cette réflexion comporte deux volets qui ont donné lieu à deux programmes complémentaires du PDM:

-un volet d'appui aux politiques de décentralisation (POLDEC), et
-un volet d'appui aux associations des pouvoirs locaux (qui va être développé au travers du programme APL).

Les bénéficiaires identifiés des activités menées sont les administrations centrales chargées de la conception et de la mise en œuvre des politiques de décentralisation, les collectivités locales, les institutions chargées de l'intégration sous régionale impliquées dans le dialogue sur la décentralisation, les populations africaines dont les conditions de vie devraient être améliorées par la mise en œuvre de la décentralisation.

Une analyse croisée des différentes sources disponibles (rapports d'activités, rapports d'évaluation etc...) permet la reconstitution suivante des objectifs du programme POLDEC sur l'ensemble de la période :

- élargir la base de connaissance comparée des politiques de décentralisation et de l'Etat de leur mise en œuvre et impact sur le développement ;
- mobiliser les réseaux d'acteurs de la décentralisation et stimuler un débat sur la relance et l'approfondissement du processus de décentralisation dans la sous région ;
- étudier l'impact des politiques de décentralisation sur les politiques sectorielles et éclairer les principales questions que soulève la gestion des compétences transférées ;
- préparer et coordonner l'organisation des rencontres de la conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL).

On remarque que ces objectifs sont restés dans le fond relativement stables jusqu'à maintenant comme le montre le tableau comparatif des objectifs sur quelques années indicatives :

Objectifs en 2001 :

- construire et animer le Réseau des acteurs de la décentralisation en AOF et du Centre ;
- bâtir et animer l'observatoire de la décentralisation ;
- promouvoir le rôle des acteurs locaux dans la gestion du foncier ;
- appuyer les administrations centrales impliquées dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation ;
- répondre aux demandes d'expertise ;
- développer l'expertise locale en matière de décentralisation, développement local, développement municipal.

Objectifs en 2005 :

- réunir l'instance régionale de pilotage de l'observatoire de la décentralisation ;
- publier « l'Etat de la décentralisation en Afrique » en français et en anglais avec élargissement de son champ à l'Afrique orientale et australe ;
- mener des études sur l'articulation politiques sectorielles / décentralisation pour en tirer des leçons en terme d'outils et méthodes ;
- animer les réseaux d'acteurs de la décentralisation en Afrique ;
- appuyer la mise en place des réunions de la CADDEL.

Orientations fixées à l'horizon 2010

- maintenir la décentralisation dans les priorités de l'Agenda politique des pays africains ;
- remettre à l'ordre du jour les préoccupations de long terme et d'aménagement du territoire ;

- articuler les différents niveaux de gouvernance (local, national, régional) dans la mise en œuvre des politiques publiques selon le principe de subsidiarité.

Par ailleurs POLDEC a contribué au développement et à l'animation des sommets AFRICITES.

Ressources humaines et financières

Un conseiller régional (CR) est en charge de POLDEC et s'appuie sur la mobilisation ponctuelle de consultants. A noter que ce poste a été tenu jusqu'en 2003 par des assistants techniques qui, par ailleurs, assuraient un appui au SG du PDM en matière de coordination des programmes. (A noter le recrutement en 2002 d'un CR pour la recherche.)

Ce poste a été assuré à partir de 2004 par le Directeur des Opérations nouvellement recruté, un CR spécifique n'a pas été recruté spécifiquement en 2004 alors que c'était prévu. Ce poste devrait être pourvu cette année et complété par un poste de chargé de mission.

Entre 1999 et 2005, ce programme a consommé hors assistance technique 470 millions de FCFA.

Budget entre 1999 et 2005 :

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités		TOTAL Fcfa
POLDEC	117 165 267	64 128 947	290 229 340		471 523 554
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	UE	Autres	TOTAL
POLDEC	590 759 490	0	0	0	590 759 490

Pour la période antérieure 1992-1998, en regroupant les activités qui seraient aujourd'hui rattachées à POLDEC (hors AFRICITES), on peut estimer les dépenses exécutées à : 90 millions Fcfa. Le montant total engagé par le PDM sur POLDEC est environ de **560 millions de Fcfa** sur l'ensemble de la période de 1992 à 2005.

Les activités et les résultats de POLDEC

Les objectifs ci-dessus indiqués ont été déclinés en produits (résultats) développés par le PDM. Les principaux sont (i) l'observatoire de la décentralisation et les éléments connexes que sont le réseau des experts de la décentralisation, l'état de décentralisation, la base de données sur les textes législatifs et réglementaires de la décentralisation, etc et (ii) les deux espaces de concertation de nature tribunitienne que sont la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL) et AFRICITES (rencontre des villes africaines).

[P.S. AFRICITES a été un moment donné considéré au sein du PDM comme un programme indépendant, puis a été rattaché au programme APL qui assure avant tout son organisation, le contenu étant préparé par les différents programmes dont POLDEC. Dans le cadre de cette analyse rétrospective nous avons choisi de présenter AFRICITES dans le cadre de l'analyse POLDEC pour avoir une vision globale des espaces dits tribunitiens.]

L'observatoire de la décentralisation

Le POLDEC organise et gère un observatoire de la décentralisation dont le but est d'évaluer la progression de sa mise en œuvre (à partir d'un certain nombre d'indicateurs) et de procéder à une relecture des politiques sectorielles à l'aune de la décentralisation. L'observatoire de la décentralisation est une structure active dont l'idée de création est ancienne. Aujourd'hui réalisée, l'observatoire est plus qu'une simple base de données telle que prévue par les premiers rapports d'étude afférents. Six principaux domaines d'observation sont retenus :

- la démocratie locale ;
- le fonctionnement des organes des collectivités locales ;
- le transfert et l'exercice des compétences ;

- les finances locales ;
- le développement local ;
- le fonctionnement de la tutelle.

Peuvent être rangés comme produits spécifiques constitutifs de l'observatoire les éléments ci-dessous :

- **La base de données documentaires sur la décentralisation** : elle regroupe les données disponibles sur le sujet, qui peuvent être chiffrées, factuelles ou sous forme de textes de droit positif organisant la décentralisation. Ceci permet une circulation des connaissances entre les acteurs concernés. C'est dans ce contexte que son accessibilité doit être considérée comme le principal facteur déterminant ses chances de contribuer à l'atteinte des objectifs.

La base de données comporte : le fichier des projets sur la décentralisation, le fichier des experts de la décentralisation, le réseau des experts de la décentralisation (alimenté par le débat sur la décentralisation) l'annuaire des acteurs de la décentralisation, le recueil des textes sur la décentralisation et le recueil des législations domaniales et foncières.

- **L'état des lieux de la décentralisation** (auquel se rattachent les fiches pays sur la décentralisation) est une publication périodique qui met en lumière certains éléments constitutifs de la décentralisation dans les pays couverts. Son objectif est de dresser périodiquement la situation ou / et l'état d'avancement de la décentralisation dans un certain nombre de pays. La démarche doit non seulement permettre de pouvoir échanger et évaluer la mise en place du processus lui-même et particulièrement pour un certain nombre de domaines, mais également de faciliter au niveau sous régional un échange sur les options retenues. L'état des lieux de la décentralisation est structuré en deux parties :

- une partie « analyse régionale » qui comporte une analyse transversale de l'évolution du processus de décentralisation dans la région et un tableau synthétique d'indicateurs ;
- des fiches pays (réalisées dans dix sept pays) décrivant la décentralisation tant dans ses principes à partir des textes que dans sa mise en œuvre. Les fiches pays servent de base et font apparaître des faits observés dans la mise en place de la décentralisation. Chaque fiche est introduite par une note de conjoncture faisant apparaître les principaux événements, orientations ou problèmes apparus.

Les thèmes abordés sur chaque fiche sont les suivants :

- le processus de décentralisation (la chronologie, les institutions, le cadre juridique, la législation, l'organisation administrative, les collectivités locales et les circonscriptions administratives, les statuts particuliers) ;
- l'intercommunalité et la coopération décentralisée ;
- le transfert de compétences et la tutelle (l'état des transferts de compétences, l'exercice de la tutelle) ;
- la démocratie locale ;
- les services aux populations (soutien à l'économie locale, les services publics locaux), la planification et les équipements ;
- les Finances locales (les transferts de ressources, l'effort de mobilisation des ressources locales, l'accès à l'emprunt).

Pour chacun des thèmes, en plus d'une description de la situation actualisée autant que possible, il en est procédé à une évaluation assortie d'indicateurs. L'observation a mis au point deux sortes d'indicateurs : les indicateurs formels qui caractérisent la forme et la consistance de la décentralisation et s'appuient sur les textes qui la fondent et l'organisent et les indicateurs dynamiques qui apprécient la réalité de la décentralisation et de son fonctionnement.

Si tous les produits ci-dessus indiqués existent effectivement, ils sont à différents degrés d'achèvement et de fonctionnalité. C'est ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, qu'à part l'Etat de la décentralisation qui peut être considéré comme un produit achevé et pleinement opérationnel, les autres sont encore dans un état d'achèvement et de fonctionnalité discutables : problème de mise à jour régulière, de disponibilité sur un site opérationnel, etc.

Etat indicatif de l'effectivité et de la fonctionnalité des produits de POLDEC.

Libellé	Mises à jour	Sur Site	Accessible	Observations
Annuaire de la décentralisation	Effective (annuelle)	oui	Accessible en ligne	Fonctionne
Etat de la décentralisation	Effective (chaque trois ans)	Non	Non	Disponible mais peu diffusé
Fiches pays sur la décentralisation	Effective (annuelle)	Non	Non	
Réseau des experts de la décentralisation	Continu	Non	Non	Quelle fonctionnalité effective de ce réseau ?
Fichier des experts de la décentralisation	Non régulière	Non	Non	
Base de données sur les textes de la décentralisation	Régulière	Non	Non	En format papier
Recueil des textes sur le foncier	Non régulière	Non	Non	
Dialogue	-	-		Ne fonctionne pas

A ces produits relativement structurés et dynamiques s'ajoutent des études (dont certaines ont donné lieu à publication et d'autres non) d'ordre thématique sur la mise en œuvre de la décentralisation. Elles visent à alimenter les débats sur la mise en œuvre de la décentralisation et à répondre aux questions pratiques que se posent les décideurs. Les principaux thèmes abordés dans ces études sont relatifs à :

- la répartition des compétences et des ressources entre Etat et collectivités locales ;
- l'articulation entre décentralisation et politiques sectorielles au niveau national ;
- la problématique de l'intercommunalité ;
- le financement du développement local.

La liste jointe en annexe et relative aux publications du PDM donne une idée de cette production, du moins pour les plus importantes (La liste annexée ne concerne pas seulement POLDEC).

Les deux espaces tribunitiens

Le POLDEC coordonne l'organisation des rencontres de la **conférence africaine de la décentralisation et du développement local** (CADDEL). C'est une initiative du PDM et résulte du sommet Africités 2000 à Windhoek au cours duquel les ministres en charge de la décentralisation et des finances ont décidé de la création de cet espace politique pour la promotion et la consolidation des politiques de décentralisation dans les pays d'Afrique. C'est une réunion permanente des Ministres de l'Intérieur et/ ou de l'Administration territoriale en charge de la décentralisation. Cette instance a pour ambition de faire progresser la décentralisation et le développement local. Le PDM met à la disposition de cette institution un argumentaire politico administratif approprié qui positionne la décentralisation comme un dossier prioritaire. La seule remarque sur la pertinence de CADDEL tient à sa composition. En effet elle comprend uniquement les ministres de décentralisation alors que les questions qui bloquent sont principalement d'ordre financier.

Le PDM a impulsé, à l'occasion des sommets Africités, la création de la « **Conférence Africaine sur la Décentralisation et le Développement local** », dénommée CADDEL. Cette instance regroupe les responsables gouvernementaux en charge de la décentralisation dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Elle s'est dotée de 2 organes : la conférence des

ministres et un comité des directeurs. Ces organes doivent se réunir annuellement. L'objectif de la CADDEL est de « promouvoir par chaque gouvernement la décentralisation dans la définition des politiques de développement, inscrire la décentralisation et le développement local au rang des priorités de l'action gouvernementale... assurer l'intermédiation entre le Collectif des associations africaines de collectivités locales et leurs gouvernements sur toute les questions touchant à la décentralisation et au développement local... ». Le PDM en assure le secrétariat technique en attendant une autonomisation de la CADDEL.

Les activités suivantes ont été réalisées :

- En mai 2000, décision de créer la CADDEL lors d'Africités 2 à Windhoek.
- En avril 2003 à Cotonou, tenue d'un atelier technique des directeurs en charge de la décentralisation dans les ministères concernés pour préparer la 1^{ère} rencontre de la CADDEL. Cet atelier a permis de préparer les statuts, les résolutions mais aussi de travailler sur 4 thèmes clés présenté par le PDM : répartition de compétences et des ressources entre l'État et les CL, articulation entre décentralisation et politiques publiques sectorielles, l'État et la problématique de la coopération entre collectivités locales, le financement du développement municipal.
- En décembre 2003, lors d'Africités 3 à Yaoundé, s'est tenue la « 1^{ère} réunion ministérielle préparatoire à la CADDEL », qui correspond à la première réunion statutaire créant la CADDEL. Institutionnellement, l'objectif est d'en faire un comité spécialisé de l'Union Africaine.
- En septembre 2005, tenue de la 2^{ème} réunion des directeurs en préparation à la prochaine CADDEL.
- En octobre 2005, tenue de la « 2^{ème} réunion ministérielle préparatoire à la CADDEL ». Les statuts ont été adoptés et les travaux sur l'état de la décentralisation préparés par le comité des Directeurs en avril 2003 et en septembre 2005 ont été discutés. Cette conférence a abouti à un document engageant la conférence sur 34 points touchant la mise en œuvre de la décentralisation dont on peut citer les points suivants sur le partage des compétences et des moyens entre l'État et les CL, « 13- adopter une approche pragmatique dans la répartition des compétences entre l'État et les CL, ; 14 - de renforcer les missions de souveraineté, d'encadrement, d'arbitrage et d'impulsion de l'État. »

Le POLDEC participe à l'organisation et à l'animation des sommets AFRICITES, en lien avec l'ensemble de l'équipe du PDM. Cet espace tribunitien, né en 1998, permet aux différents acteurs de la décentralisation, principalement les élus, de se rencontrer et d'échanger sur les questions d'actualité touchant la mise en œuvre de la décentralisation.

AFRICITES : le succès du PDM !

Pour sa 4^{ème} édition, AFRICITES n'a pas démenti son succès grandissant. Pour le maire de Gao (Mali) : « C'est la première fois que je participe à ce grand sommet. Sincèrement je ne regrette pas d'avoir fait le déplacement à part les problèmes d'hébergement qu'on a rencontrés. Et il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de gérer un aussi grand nombre de participants. Ce qui est impressionnant c'est de voir presque toute l'Afrique représentée. Dans le cadre de la décentralisation et du développement, il faut des contacts, il faut faire connaître sa commune, sa ville et son pays aux autres. Et Africités a offert une grande opportunité pour ma commune de faire cet exercice là. Prochainement je ferai tout mon possible pour faire participer aussi d'autres collègues à ces sommets si je suis toujours à la tête de la mairie car il y a beaucoup à apprendre ». AFRICITES c'est avant tout un lieu de rencontres pour les élus, un lieu pour faire connaître sa commune, voir saisir des opportunités. Pour les autres acteurs aussi, AFRICITES est la seule rencontre internationale de cette ampleur qui permet les échanges sur les questions d'actualité touchant la décentralisation entre des acteurs d'origine très diverses. Mais avant tout, AFRICITES est l'évènement qui permet la prise de parole des élus à l'échelle internationale. Le PDM présente ainsi les étapes marquées par les différents AFRICITES : « Les sommets Africités sont organisés sous les auspices du Partenariat pour Développement Municipal (PDM). Le premier sommet Africités organisé à Abidjan en 1998 a permis l'émergence des collectivités locales africaines sur la scène régionale et internationale. Le sommet de Windhoek en 2000 a marqué le début de la structuration du mouvement municipal africain et du dialogue panafricain sur la décentralisation et le développement local durable. Le sommet de

Yaoundé en 2003 a consacré la mise en place effective de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement local (CADDEL) et de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA), chapitre africain de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Le sommet de Nairobi en 2006 a offert une opportunité unique aux Collectivités locales, aux Gouvernements et aux partenaires, ainsi qu'à tous acteurs de la décentralisation en Afrique, de faire le point sur la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique, et des Objectifs du Millénaire pour le Développement au sein des collectivités locales africaines. » ... « Avant que les feux d'Africités 2006 ne s'éteignent, les participants au sommet ont exigé de CGLUA, qui organisera désormais les sommets Africités, de mettre au point un système permanent d'évaluation des recommandations et résolutions desdits sommets, à commencer par celles du sommet Africités 2006 » (JP Elong Mbassi 22 septembre 2006, clôture du sommet).

Quelques points de repères

AFRICITES 1, Abidjan, Côte d'Ivoire 1998 : 1er sommet des CL d'Afrique, orienté sur la communication. 600 participants.

AFRICITES 2, Windhoek, Namibie mai 2000 : « Financer les collectivités locales pour renforcer la démocratie et le développement durable ».

- 4 sessions thématiques,
- Politiques économiques et développement durable,
- Renforcement des capacités de CL à mobiliser les ressources financières locales,
- Financement en partenariat des infrastructures et des services urbains,
- Accès des CL africaines à l'emprunt et aux marchés financiers.
- 10 sessions spéciales.
- Sessions politiques (Maires, administrations, et tripartie)

37 pays et 800 participants.

Résultat majeur : décision de créer la CRRA regroupant les APL africaines, et de créer la CADDEL, conférence des ministres en charge de la décentralisation.

AFRICITES 3, Yaoundé Cameroun Décembre 2003 : « assurer l'accès aux services de base dans les collectivités locales africaines »

- 14 sessions thématiques dont 4 transversales,
- 20 sessions spéciales.
- Sessions (journées) politiques (Maires, administrations, et tripartie)

2365 participants de 67 pays

Résultat majeur : Création de la CRRA regroupant les APL africaines, et création de la CADDEL, conférence des ministres en charge de la décentralisation.

AFRICITES 4, Nairobi, Kenya, septembre 06 :

- 23 sessions thématiques,
- 37 sessions spéciales,
- Sessions (journées) politiques (Maires, administrations, et tripartie)

3000 participants de 80 pays

Résultat majeur : prise de conscience de la place des CL dans l'atteinte des objectifs du millénaire.

Enfin, parce que la décentralisation a remis à l'ordre du jour les questions de développement économique local et qu'elle interpelle l'organisation même de l'Etat et son redéploiement territorial, POLDEC a intégré dans ses activités la dimension aménagement du territoire, ce qui a donné naissance à un programme **« aménagement du territoire »**. (Voir analyse spécifique de ce sous-programme, dénommé AMTER)

Analyse de l'équipe d'évaluation : pertinence et impact du programme POLDEC par rapport au contexte

Cadre d'appréciation

La caractéristique majeure d'un bon programme est la clarté dans la conception et la rédaction de manière à faciliter le suivi des résultats et des impacts et plus généralement le traitement de toutes les informations. La conception du programme doit donc permettre d'identifier sans difficulté les différents éléments : les activités, les résultats, les impacts, etc., le tout adossé à un chronogramme et assortis de moyens nécessaires. Dans le cas de POLDEC, ces conditions ne nous semblent pas remplies, vu qu'il ne nous a pas été possible de retrouver un document formel de programme POLDEC en dehors de composantes spécifiques de programmes dans les conventions avec les bailleurs (cf. FSP). Le rapport STOQUART (2003) confirme cet état de fait lorsqu'il recommandait « que l'appui (le financement) à venir devrait être relié à des activités de production très précises, clairement échelonnées dans le temps et disposant d'indicateurs de succès vérifiables. Il pourrait être demandé à l'équipe du POLDEC une évaluation régulière de l'impact du programme.... ». Cette situation, qui a caractérisé le PDM depuis les origines 1992 jusqu'à une date récente, est en voie de changement avec l'adoption du Plan de mise en œuvre du PDM (PMO) 2006-2010.

Le PDM, en réaction au rapport provisoire, souligne l'évaluation positive du programme POLDEC réalisée en 2003 à la demande du MAE (Rapport de Rémy Stoquart, 2003). Cette évaluation portait sur le projet FAC 98008800. La présente mission d'évaluation attire l'attention sur les limites de l'évaluation Stoquart, non pas dues aux qualifications de son auteur, mais aux conditions dans laquelle elle a été réalisée. L'auteur de cette évaluation met lui-même en garde, en introduction de son rapport, sur les contraintes rencontrées : « Le consultant a pleinement conscience des limites de l'exercice qui lui a été assigné eu égard à la durée de la mission sur place (5 jours ouvrés). En outre, faute de cadre logique, l'examen de la « la réalisation du projet par rapport aux indicateurs de suivi » était d'autant plus difficile à suivre que ni le Rapport de Présentation (RP) ni la convention de financement ne comportaient d'indicateurs de suivi. A ce titre, la mission regrette, faute de moyens financiers spécifiques, de ne pas avoir été en mesure de mesurer l'impact des activités du PDM sur place, dans les pays bénéficiaires, au moins avec une mission très courte dans un des pays de la zone où des activités POLDEC et ECOLOC ont été menées de façon concomitante. Cela lui aurait permis d'apprécier les difficultés rencontrées de manière pratique et de mesurer l'ampleur de la tâche assignée au PDM dans ce domaine. » Si l'auteur conclue à un résultat positif au regard des objectifs spécifiques du projet FAC, il souligne aussi les limites de cette appréciation : « Sur un plan purement technique et contractuel, le PDM a parfaitement répondu aux objectifs affichés par le projet. Néanmoins, cela ne signifie pas que le PDM ne connaît pas de difficultés dans la gestion de ses programmes ni que les résultats attendus sur le moyen terme, aient été forcément atteints. »

La présente mission propose une appréciation globale de ce programme et s'appuie, outre sur l'analyse des documents et les entretiens au sein du PDM, sur les analyses qu'elle a mené dans trois pays.

Pertinence

Cette composante nous paraît importante et pertinente parce qu'elle porte sur une problématique encore réelle. Bien menée la composante confère au PDM une visibilité et permet aussi aux différents acteurs de la décentralisation d'articuler leur travail dans une perspective de partage de l'information et d'expériences, ce qui peut être source d'économie et de temps et de moyens pour les différents pays. Le programme semble avoir réussi à donner une certaine importance sous régionale voire internationale aux questions de décentralisation à travers les deux instances tribunitiennes que sont CADDEL et AFRICITIES.

Par ailleurs par les débats qu'il a animés dans la région, le PDM a été utile pour :

- maintenir auprès des Etats un minimum d'attention sur la nécessité de continuer à approfondir la mise en œuvre des politiques de décentralisation dans le respect des principes démocratiques,
- persuader les collectivités locales de (i) s'investir dans la maîtrise des compétences que leur confèrent désormais les lois de décentralisation en respectant les principes de partenariat et de participation, et (ii) d'entrer dans un dialogue structuré avec l'Etat au niveau de chaque pays mais aussi à l'échelle de la région.

Sans qu'on puisse objectivement mesurer sa contribution effective, aux progrès observés dans la mise en place des collectivités locales et dans la création des associations nationales d'autorités locales, le renforcement de leur audience auprès des Etats, de la société civile et des partenaires au développement, on peut considérer que l'animation de débats politiques sur la décentralisation y a apporté sa part de contribution.

Impact

L'efficacité du programme POLDEC pour contribuer à la recherche groupée et sous régionale de réponses aux préoccupations communes n'a pas été évidente, peut être faute d'anticipation ou d'investissement structuré et consistant dans ce domaine. A titre d'exemple, déjà au début des années 2000, tous les acteurs de la décentralisation estimaient qu'il y a deux sujets majeurs pour lesquels il n'y avait pas de réflexion de base structurée : la question de financement des collectivités locales et celle de l'articulation à rechercher ou à créer entre les collectivités et les politiques sectorielles. Le PDM pouvait contribuer à la réponse par :

- la collecte des expériences accumulées dans les différents pays pour les circulariser (approche capitalisation) ;
- l'initiative d'entreprendre une réflexion de fond dont les résultats auraient pu faire l'objet de validation entre les acteurs nationaux et les partenaires au développement. Ceux sont les mêmes qui interviennent et appuient le processus dans tous les pays de la sous région, (approche pôle d'expertise sous régionale).

Une telle démarche à laquelle s'attendaient les structures centrales en charge des politiques de décentralisation de la part du PDM a été initiée partiellement au travers d'études et de séminaires, de leur valorisation au sein de la CADDEL, mais n'a pas aujourd'hui abouti à des résultats tangibles dans ces domaines au niveau des différents pays.

Il s'ensuit que l'impact réel de ce programme sur les politiques de décentralisation en terme d'avancée ou de matériaux pour alimenter la réflexion, bien que difficile voire impossible à mesurer, reste à notre avis discutable.

S'y ajoute une cause plus profonde et structurelle et qui à notre avis résulte de la stratégie choisie. En effet, le PDM semble avoir choisi d'influencer les politiques de décentralisation en grande partie par les formations et l'effet de motivation qu'elles engendrent et le renforcement des APL pour en faire des acteurs de proposition et de changement. Le PDM renforce et appuie les bénéficiaires intermédiaires de la décentralisation (APL) avec l'hypothèse sous jacente qu'une fois lesdits intermédiaires renforcés, ils vont réclamer et pousser en avant pour accélérer le mouvement.

Une telle hypothèse ne peut se vérifier qu'à condition que les APL soient dans les conditions objectives de le faire, ce qui n'est pas toujours le cas. En effet les APL déjà en place sont dominées par les maires des grandes villes, non nécessairement représentatifs de la grande majorité des élus locaux qui sont des maires des communes rurales ou des communes urbaines de moindre importance.

Par ailleurs, la décentralisation est et restera une politique publique dont la maîtrise reste entièrement monopolisée par l'Etat dans les pays concernés. L'Etat met en œuvre le processus à son rythme sur lequel au mieux, les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile semblent pouvoir exercer plus d'influence que ne le font les APL.

Le peu d'articulation institutionnelle entre POLDEC et les Etats se vérifie à travers le nombre de contacts fort limités du dit programme avec les gouvernements centraux des différents pays ; ce qui

s'explique aussi par le fait que pendant de longues années le CR en charge de ce programme exerçait des tâches de gestion et d'administration générale du PDM.

Le PDM semble s'être rendu compte de son déficit d'arrimage ou d'articulation avec les niveaux d'impulsion des politiques nationales (les administrations de l'Etat) et c'est certainement ce qui explique son initiative de promouvoir la CADDEL. Celle-ci n'est pas encore pleinement opérationnelle et autonome, mais d'ores et déjà, si elle doit fonctionner au rythme des Africités auxquelles elle est associée (une fois chaque trois ans) son efficacité sera problématique, voire compromise.

Le niveau d'efficacité du POLDEC peut se présumer et se déduire à travers le contenu et la méthodologie d'exploitation de ces deux produits majeurs que sont : l'état de la décentralisation et la CADDEL.

« L'état de la décentralisation » suscite peu de réaction parce que peu diffusé. En effet, malgré l'intérêt que peut revêtir son contenu, il ne fait l'objet d'aucune stratégie structurée de dissémination nationale pour qu'une masse critique de personnes intéressées aient au moins l'opportunité de savoir qu'il existe et de prendre connaissance de ce qu'il contient. Pourtant le pluralisme médiatique effectif dans plusieurs pays concerné offre une belle opportunité à cet effet. C'est le lieu de proposer de faire en sorte que la parution de l'état de la décentralisation, compte tenu de l'énergie mobilisée, puisse constituer un évènement et mobiliser tant soit peu les opinions des acteurs concernés.

Le contenu aussi de l'état de la décentralisation n'est pas de nature à entretenir de longs débats puisque simplement d'ordre photographique. Or le PDM tire sa légitimité non pas de sa représentativité de l'espace géographique qu'il couvre (combien de nationalités sont elles présentes au PDM pour combien de pays couverts ?) ni des moyens dont il dispose (aucune politique de décentralisation dans aucun des pays qu'il couvre n'est financée ni par le PDM, ni via ce dernier) mais de l'expertise et du savoir et savoir faire qu'il est censé détenir. Pour cette raison, la simple observation, certes très utile et pertinente, doit être accompagnée et approfondie par des analyses plus poussées et critiques qui permettent de relancer le débat sur le sujet abordé et de le tirer dans le sens des propositions d'amélioration des existants. Pourtant des matériaux existent à cet effet : les différentes études thématiques, l'état de la décentralisation qui peut être le support de diffusion des synthèses de certaines des études sur des enjeux considérés comme stratégiques, exemple : le foncier, la place des autorités coutumières, le rôle des collectivités dans les politiques sectorielles.

AFRICITES : Elles ont marqué l'entrée des collectivités locales dans le paysage africain avec pour ambition d'exprimer les préoccupations des communautés africaines par rapport aux défis de la décentralisation et du développement local (Voir document PMO2006-2010 annexe sur Africités). Il s'agit d'une bonne tribune pour les collectivités locales mais qui dans une grande mesure reste surtout événementielle. La dimension et le succès de l'évènement semblent avoir fait oublier ou amoindrir les efforts et désirs de se pencher et s'occuper un peu plus de « l'après évènement ».

- L'avant évènement par la recherche de solution à la question « comment faire émerger les vraies préoccupations et les recommandations appropriées » pour qu'elles soient réalistes et appropriées par les acteurs concernées afin de leur donner d'être mise en œuvre.
- L'après évènement : comment suivre la mise en œuvre des recommandations de chaque AFRICITES avant la suivante pour conserver à cette approche de recommandations un minimum de crédibilité. Ce manque de suivi-évaluation semble être la règle, puisque même les recommandations explicitement mises à la charge du PDM ne fait l'objet d'aucun suivi-évaluation structuré de la part de ce dernier. En effet, les recommandations ne sont pas explicitement intégrées dans un programme d'activités et il n'est point fait état de leur mise en œuvre entre deux AFRICITES.

En définitive, il est difficile d'apprécier l'impact véritable de POLDEC sur l'état d'avancement du processus de décentralisation dans les différents pays. On peut simplement faire remarquer et à titre simplement d'illustratif sans qu'il ne soit possible d'établir une relation de cause à effet évidente que :

- en 1992, au moment où le PDM commençait à opérer, seulement 6 pays sur 24 dans sa région de compétence avaient adopté et mettaient en œuvre des lois de décentralisation. A la même période on ne comptait dans la région que 6 associations nationales d'autorités locales ;
- en 2000, seulement 5 pays sur les 24 n'avaient toujours pas adopté et mis en œuvre de telles lois. A la même période la région compte 16 associations nationales et deux regroupements régionaux d'associations nationales: l'Association des Maires de la CEDEAO, et l'Association des Maires et Magistrats Municipaux d'Afrique centrale (AMAC).

Sans affirmer que ces résultats sont imputables au PDM, il est raisonnable de penser qu'il y a contribué ne serait ce que modestement.

Néanmoins, **la capacité du PDM d'impacter sur le processus de décentralisation dans les pays se trouve relativement limitée à cause de la stratégie d'intervention choisie qui privilégie les Associations de pouvoirs locaux comme porte d'entrée et levier d'influence sur la marche du processus et non l'Etat alors même que c'est ce dernier qui détient toute la maîtrise du processus dans tous les pays.** L'influence du PDM est donc indirecte à travers les formations (pour faire émerger des acteurs acquis à la cause) et les publications (pour alimenter les réflexions nationales). En témoigne la liste des activités réalisées pendant quelques années témoin et qui portent sur des sessions de formation /information d'une part et d'autre part sur des recherches et publications.

L'analyse pays nous amène aussi à relativiser l'impact de POLDEC. Aujourd'hui les liens entre les administrations et le PDM, et plus spécifiquement POLDEC, sont rares. Si dans des pays comme le Burkina, des administrations ont apprécié les opportunités d'échanges et de réflexions offertes par le PDM notamment à travers AFRICITES, par contre toutes considèrent que le PDM est aujourd'hui de peu d'apport concret par rapport à leurs besoins d'appui dans leur pays. Elles sont pourtant « demandeuses » (cf. analyses pays).

Annexes : Activités entre 2002 et 2004 et liste publications

Liste des activités prévues et réalisées par le programme POLDEC

ACTIVITES PREVUES EN 2002	ACTIVITES REALISEES EN 2002	ECART
- Relancer la réflexion stratégique sur la mise en place des politiques publiques au regard de la décentralisation ; - Initier des recherches sur la clarification et l'explication du jeu des acteurs et de la distribution des pouvoirs dans la mise en œuvre de la décentralisation démocratique ; - Définir un programme de recherche et une stratégie pour en assurer le financement ; - Mener un programme de recherche action sur la gouvernance locale et la démocratie participative en partenariat avec l'organisation « Towns and development »	- publication de deux ouvrages : décentralisation et acteurs locaux et services sociaux en Afrique ; Economie réelle de l'Afrique et ses perspectives de développement : la nécessité du développement local - recrutement d'un conseiller régional chargé de la recherche ; - Préparation de proposition de recherche : le rôle des autorités traditionnelles dans le développement local ; genre et gouvernance locale ; impact de la décentralisation sur la livraison des services urbains ; outils et meilleures pratiques pour le développement local participatif - Formalisation d'un partenariat avec « Towns and development »	
ACTIVITES PREVUES EN 2003	ACTIVITES REALISEES EN 2003	NON REALISES
- Enrichissement et élargissement géographique de la base documentaire sur la décentralisation ; - Publication de l'Etat de la décentralisation ; - Réalisation d'études approfondies sur l'état de la décentralisation (indicateurs, transferts, décentralisation en zone rurale) - Organisation et animation de la réunion préparatoire de CADDEL ; - Animation d'un forum de dialogue sur la décentralisation sur le net - Réalisation de l'étude sur décentralisation et politiques publiques (rôles des CT dans la lutte contre la pauvreté) - Etudes rétrospectives des politiques d'aménagement du territoire ; - Lancement des études sur les grands bassins ; - Organisation de séminaires régionaux de sensibilisation aux politiques d'aménagement du territoire ; - Organisation d'une session spéciale sur l'aménagement du territoire à Africités	- Edition des études thématiques sur la mise en œuvre de la décentralisation (4 fascicules) - Organisation de la réunion préparatoire de CADDEL - Réunion préparatoire de CADDEL - Mise au point d'un cadre de concertation pour la préparation de la CADDEL - Elaboration de l'agenda de la CADDEL ; - Rédaction et publication de l'état de la décentralisation ; - Réalisation de l'étude sur décentralisation et politiques publiques (rôles des CT dans la lutte contre la pauvreté) - Elaboration du rapport provisoire de l'étude sur l'implication des collectivités dans la lutte contre la pauvreté ; - Elargissement géographique de la base de donnée documentaire sur la décentralisation ; - Lancement de l'étude d'approfondissement (indicateurs et transfert compétences) - Animation de dialogue (AMTER : - Etude rétrospective sur la politique d'aménagement du territoire au Bénin - et lancement de cette étude sur les	-réalisation du répertoire des projets et programmes d'appui à la décentralisation ; - évaluation de la décentralisation dans certains pays (Niger, Congo, RDC, Gabon) - mise en place de réseau d'experts sur la décentralisation ; - lancement des études sur les grands bassins et les espaces transfrontaliers

	autres pays de la région ; - Organisation d'un séminaire régional de lancement du programme aménagement du territoire ; - Organisation de séminaires régionaux de sensibilisation aux politiques d'aménagement du territoire ; - Organisation d'une session spéciale sur l'aménagement du territoire à Africités)	
ACTIVITES PREVUES EN 2004	ACTIVITES REALISEES EN 2004	NON REALISES
- publication et diffusion des rapports sur l'évaluation de l'impact de la décentralisation dans quatre pays (Niger, Congo, RDC et Gabon) - restructuration de l'observatoire de la décentralisation et son extension à toute l'Afrique ; - publication et diffusion d'un CD rom sur la législation de la décentralisation en Afrique ; - Edition et diffusion de l'annuaire des acteurs et projets et programmes de décentralisation, - Mise en réseau des Directeurs des CT en appui à la CADDEL ; - Edition et diffusion de la version anglaise de l'état de la décentralisation ; - Elaboration de dossiers de base sur les expériences d'aménagement du territoire dans 12 pays de l'Afrique de l'ouest - Relance du dialogue sur la décentralisation en Afrique ; - Mise en fonctionnement d'un site web sur l'Aménagement du territoire ; - Etude d'un document de perspectives sur l'avenir des territoires africains ; - Organisation d'une rencontre des ministres africains de l'Aménagement du territoire	- CD rom sur les législations sur la décentralisation ; - Traduction de l'état de la décentralisation 2003 en anglais ; - Elaboration d'un guide sur l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre la pauvreté (AMTER : - adoption par l'UEMOA de l'acte additionnel sur l'aménagement du territoire (expertise du PDM) - adoption d'un plan d'action pour le renouveau de l'aménagement du territoire (Ouagadougou 2004) ;)	- Rapport sur l'impact de la décentralisation dans quatre pays ; - Restructuration de l'observatoire de la décentralisation - ???

Liste des principales publications du PDM

ANNEES	REFERENCE DES PUBLICATIONS
2005	- Aménagement du territoire et dynamiques de réseaux en Afrique de l'Ouest et du Centre ; Actes du séminaire des 18 et 19 octobre à Ouagadougou /Aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest et du Centre – Cotonou : PDM, 2005. - Annuaire de la décentralisation en Afrique : 2^{ème} édition : acteurs, programmes et projets d'appui PDM ; observatoire de la décentralisation, Cotonou PDM 2005
2004	- Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté : Repères pour l'action – Cotonou : PDM, 2004. - Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain – Cotonou, PDM, 2004 - Sommet Africain des Collectivités Locales : Rapport AFRICITES 2003 : Yaoundé – Cameroun du 2 au 6 décembre 2003 – Cotonou : PDM, 2004.
2003	- Le renouveau des politiques d'aménagement du territoire entre décentralisation et intégration régionale / PDM – 2003 - Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne/ Charles Nach Mback – Pairs : PDM, Karthala, 2003. - Etat de la décentralisation en Afrique – Paris : PDM, Karthala 2003. - Les méthodes d'élaboration participative d'une stratégie de développement économique local et communal en Afrique : Actes de l'Atelier de Grand Bassam – Côte d'Ivoire 16-18 avril 2002 – Cotonou : PDM 2003. - Elaboration participative de plans de développement économique local : Eléments méthodologiques / PDM – 2003. - Annuaire de la gestion des déchets solides en Afrique de l'Ouest et du Centre /Africain Waste Net/PDM – Cotonou 2003.
2002	- Décentralisation, Acteurs locaux et services sociaux en Afrique : L'impact de la décentralisation sur les services de la santé et d'éducation en Afrique de l'Ouest et du Centre – PDM : février 2002. - L'économie réelle de l'Afrique et ses perspectives de développement : Pour une nouvelle conception de la problématique de développement en Afrique ; La nécessité du développement local / Paul Lachance – février 2002
2001	- Gérer l'économie localement en Afrique : Manuel ECOLOC Evaluation et prospective de l'économie locale – 2001 - Regard sur les économies locales, une approche renouvelée sur les stratégies de développement Afrique – Cahier du PDM N° 3 2001
	- Aménagement du territoire, intégration régionale et décentralisation : 23 - 24 octobre 2000. - Politiques économiques et développement local durable ; Actes de la réunion scientifique « AFRICITES 2000 »

2000	- Décentralisation, Foncier et acteurs locaux – Actes de séminaire : Cotonou 22 – 24 mars 2000. - Accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et aux marchés financiers : « AFRICITES 2000 » : Windhoek, 15 – 16 mai 2000. - Décentralisation, acteurs locaux et foncier (A. Rohegude /PDM) – mars 2000. – Systèmes d'informations et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre : Cahier du PDM n°2 – 2000
1998	– Pour une gestion efficiente des déchets dans les villes africaines : Les mutations à conduire : Cahier du PDM n°1 Cotonou : PDM, 1998, - Premières journées de la commune africaine – Africités 98 : Bilan.
1996	- Déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'Ouest et Centrale : vers une gestion durable – Abidjan, 14 - 16 février 1996/PDM ; Cotonou : PDM, 1996.
1995 :	- La décentralisation au Burkina Faso : mise en œuvre du processus : séminaire national Ouagadougou, 18 – 21 juillet 1994 – Cotonou/PDM 1995. - La décentralisation en Afrique de l'Ouest : conduite du processus dans les pays francophones et lusophones : Ouagadougou, 5 – 8 avril 1994 – Cotonou /PDM 1995 – 332 p. - Communes et développement local dans les pays du Sahel : Nouakchott, 10 – 13 avril 1994 – Cotonou /PDM 1995.
1994	- Gestion de la croissance des grandes villes côtières d'Afrique de l'Ouest : Cotonou, 28 juin – 1^{er} juillet 1993/PDM – Cotonou/ PDM - Municipalités africaines et développement économique local : Niamey, 26 - 29 avril 1993, Cotonou /PDM 1994. - La participation communautaire à la gestion municipale : Bamako, 29 mars – 1^{er} avril 1993 – Cotonou/PDM 1994. - Systèmes d'informations foncières et fiscalité / PDM – Cotonou : PDM 1994

Analyse du Programme AMTER

1.	PREVISION LORS DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME	17
1.1.	BUT ET OBJECTIFS DU PROGRAMME ET RESULTATS ATTENDUS	17
1.2.	CLIENTELES CIBLES	18
1.3.	PAYS BENEFICIAIRES	18
1.4.	LIENS AVEC LES ENJEUX ET LES PROBLEMATIQUES DE LA DECENTRALISATION	18
1.5.	LIENS AVEC LA STRATEGIE DU PDM	19
1.6.	STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE.....	19
1.7.	ACTIVITES PREVUES ET MOYENS MOBILISES.....	20
1.8.	MODES OPERATOIRES PREVUS	21
2.	CONSTATS DANS L'EXECUTION DU PROGRAMME	21
2.1.	RESULTATS ET OBJECTIFS ATTEINTS.....	21
2.2.	DEGRE DE MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITES PREVUES.....	23
2.3.	INTEGRATION DE L'EGALITE DE SEXES	23
2.4.	CONSTRAINTES RENCONTREES DANS LA MISE EN OEUVRE	23
2.5.	APPRECIATION DES BENEFICIAIRES.....	24
3.	ANALYSE DE L'EQUIPE D'EVALUATION	24
3.1.	UTILITE DU PROGRAMME DANS LES PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET LE RENFORCEMENT DE L'INSTITUTION MUNICIPALE	24
3.2.	RESUME DES ACQUIS ET QUELQUES RESERVES	25
3.3.	ENSEIGNEMENTS A TIRER ET PERSPECTIVES POUR LE FUTUR	26
3.3.1	Enseignements à tirer	26
3.3.2	Perspectives pour le futur.....	29

AMTER: Appui aux politiques d'aménagement du territoire et au développement local dans la zone de solidarité prioritaire

« L'Afrique est en train de sortir d'une régulation assurée par le nomadisme et l'exploitation agricole. La croissance urbaine, la sédentarisation nous prouvent que l'occupation de l'espace change de nature. La question aujourd'hui fondamentale est de savoir comment gérer la formidable croissance démographique et de dessiner les contours d'un peuplement harmonieux. Où vivront les 400 millions d'ouest-africains demain ? Il est urgent de trouver des formes d'aménagement de l'espace qui conduisent l'Afrique vers le développement. Si la lutte contre la pauvreté passe par le désenclavement des régions les plus éloignées des échanges, le développement implique d'anticiper l'Afrique des villes de demain.

La croissance urbaine sera une chance pour l'Afrique si demain une gestion durable permet de façonner des villes humaines, capables d'accueillir des populations, de leur assurer un cadre de vie harmonieux. L'étalement urbain impose de trouver des solutions en terme de gestion urbaine. La préservation des ressources est la condition de survie des villes : la forêt est leur poumon, la prise en compte de l'environnement urbain est indispensable pour les rendre agréables et en faire des vecteurs du développement.

La croissance urbaine a aussi pour conséquence de façonner un nouvel espace ouest-africain, avec ses villes, ses villages, de nouvelles façons d'habiter et de se déplacer. Ce territoire qui se façonne aujourd'hui sera également l'ancrage de l'Afrique à la mondialisation.

Pour que les villes africaines soient des métropoles, pour qu'elles attirent et génèrent des activités productives et qu'elles deviennent compétitives dans la concurrence que se jouent les pôles du XXIème siècle, le paysage urbain, la construction de logement, la sécurisation du foncier sont indispensables. » (Cf. Christel Alvergne, Rapport d'activité, oct. 03)

Prévision lors de la conception du programme

C'est à la suite du séminaire « Aménagement du territoire, intégration régionale et décentralisation » organisé par le PDM en octobre 2000, que la coopération française a proposé ce programme de sensibilisation, d'identification et de mobilisation des acteurs dans le but de renouveler les politiques d'aménagement du territoire dans les pays de l'Afrique subsaharienne. Il a été reconnu lors de ce séminaire que la prise en compte des questions territoriales permettrait alors de formuler des stratégies plus efficaces, adaptées à chaque territoire pour son développement local et pour réduire la pauvreté.

Rappelons que le programme POLDEC a récemment intégré dans ses interventions la dimension Aménagement du territoire (programme AMTER) et proposera désormais des cadres et des mesures permettant d'articuler les politiques publiques à la nouvelle problématique territoriale issue de la décentralisation. Comme l'intégration d'AMTER à POLDEC est récente, nous analyserons les activités d'AMTER en fonction de sa structure antérieure indépendante. En fin d'analyse, le regard prospectif tiendra compte de la réunion des deux programmes.

But et objectifs du programme et résultats attendus

Démarré en 2001, le programme AMTER a pour premier but d'appuyer la relance des politiques d'aménagement du territoire dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sur deux volets :

- appui institutionnel à la définition de politiques d'aménagement du territoire dans un contexte de décentralisation;
- appui à la définition de politiques d'aménagement du territoire dans un contexte d'intégration régionale de l'ensemble de ces territoires pour faire face aux nouveaux défis de la mondialisation.

Ce but est poursuivi avec la volonté de réintroduire la perspective du long terme qui avait presque disparue des stratégies de développement. En effet, les dimensions politiques, sociales et culturelles

à caractère prospectif étaient devenues les parents pauvres du développement. Ce long terme est réhabilité dans l'articulation désormais établie entre l'aménagement du territoire et la décentralisation.

« Le programme de "Relance des politiques d'aménagement du territoire" est essentiellement destiné à proposer des idées et de nouvelles pratiques institutionnelles. Sa légitimité est étroitement liée à la manière dont il peut s'inscrire dans le discours et la volonté internationale. Son utilité est fonction de la manière dont il peut répondre aux transformations réelles de la géographie africaine »

« Dans un contexte de restriction budgétaire, il n'est pas question d'ajouter une ligne budgétaire supplémentaire, mais au contraire de rationaliser l'action publique, par une mise en cohérence des politiques nationales, locales et régionales.

En d'autres termes, l'aménagement du territoire devrait plutôt permettre une autre façon d'envisager les politiques publiques locales, nationales et régionales que d'étendre les dépenses publiques, même si des fonds d'impulsion peuvent contribuer à enclencher des dynamiques. Le problème n'est donc pas celui des moyens, mais plutôt de la capacité des responsables africains à impliquer l'ensemble de l'action publique et des bailleurs dans un projet de développement territorial.

Il s'agit donc essentiellement de « mettre des préoccupations territoriales » dans l'ensemble des politiques sectorielles. Les nouveaux ministères de l'Aménagement du territoire pourraient être des « catalyseurs territoriaux » des politiques sectorielles. »

Christel Alvergne, idem.

P.S. : Il faut comprendre la notion d'aménagement du territoire comme une approche fondée sur l'appréhension des réalités factuelles et dynamiques qui caractérisent les territoires habités, conduisant à la formulation d'un ensemble de prescriptions conçues pour faciliter la réalisation d'une vision et d'objectifs spécifiques de mise en valeur des espaces, dans le respect de considérations d'ordre collectif tels le développement social, l'accès au travail, l'équilibre écologique, etc.

Clientèles cibles

Ce programme se concentre géographiquement sur les pays d'Afrique subsaharienne et plus précisément, mais non exclusivement, sur les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre : zone de solidarité prioritaire.

Pays bénéficiaires

Il s'agit des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre représentés par les institutions en charge de l'aménagement du territoire, notamment les ministres et directeurs responsables de l'Aménagement du Territoire ainsi que les institutions d'intégration régionale (UEMOA, CEDEAO) des 15 pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Tchad, Togo. Les pays engagés dans des conflits armés ont été écartés du projet.

Liens avec les enjeux et les problématiques de la décentralisation

Selon les lois et politiques de décentralisation adoptées dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre depuis les années 80, l'aménagement du territoire est une compétence transversale désormais partagée entre l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales. La décentralisation, par une meilleure prise en charge du développement au niveau local, est une contribution essentielle à la bonne gouvernance. Il ne peut y avoir de décentralisation effective sans véritable politique d'aménagement du territoire qui interpelle et implique les acteurs locaux.

Dans ce nouveau contexte des responsabilités décentralisées de mise en valeur des territoires, il importe que les rôles de chacun soient connus et appropriés et que des outils de connaissance et d'intervention soient diffusés et correctement maîtrisés.

L'aménagement du territoire est aussi en lien étroit avec l'objectif de la réduction de la pauvreté. Sa réflexion conceptuelle et son inscription dans les territoires, par la mise en place d'infrastructures, d'équipements, de services et de distributions rationnelles d'utilisations des sols, etc., ont essentiellement pour but de « mettre les territoires en état de se développer », un objectif balisé par les exigences du développement durable.

Par ailleurs, une attention particulière sera accordée au déficit de capacité des collectivités locales en ce domaine, dans un souci de renforcement des compétences des personnels professionnels et techniques et aussi des élus locaux, afin de les rendre aptes à relever le défi de l'aménagement et du développement des territoires.

Liens avec la stratégie du PDM

Le programme AMTER souscrit tout naturellement à la mission et à la stratégie du PDM définies en fonction (i) de la promotion de l'institution municipale en tant que niveau décentralisé de pouvoir et responsable désormais de la gestion de plusieurs compétences dont celle de l'aménagement du territoire (partagée avec les autres niveaux de gouvernements), (ii) du renforcement des capacités des APL et des collectivités locales et (iii) de la lutte contre la pauvreté.

Mais au-delà du « lien naturel », l'arrimage est-il bien effectué? Les activités retenues ainsi que les actions entreprises dans le cadre d'AMTER sont-elles appropriées et de nature à procurer une contribution significative à la bonne marche de la stratégie du PDM et l'impératif de résultats? C'est ce que nous aurons l'occasion de vérifier plus loin dans l'analyse.

Stratégie de mise en œuvre

La stratégie de mise en œuvre s'articule autour de trois axes : (i) actions d'information et de sensibilisation pour faire connaître le projet et mobiliser les ministères concernés sur les enjeux de l'aménagement du territoire; (ii) actions d'appui institutionnel et d'assistance technique au niveau des pays et des collectivités locales; (iii) actions pilotes pour leur valeur démonstrative et méthodologique : a) action régionale; b) action transfrontalière; c) action Décentralisation et aménagement du territoire au Bénin.

Les travaux et diverses actions découlant de la stratégie de mise en œuvre ont été structurés en fonction de trois phases :

- Dans un premier temps, des études ont permis une mise à jour de l'état des lieux de l'aménagement du territoire dans chacun des pays bénéficiaires (problématique et évolution). Ces études, ainsi que d'autres réflexions menées par le PDM ont été diffusées dans le cadre d'un réseau des acteurs de l'aménagement. Il s'agit d'opérations d'information et de sensibilisation des acteurs concernés, aux mérites d'un développement territorial planifié (séminaires et ateliers).
- Dans un second temps, une Rencontre des ministres (octobre 2004) a permis de vérifier avec eux l'intérêt de travailler dans ce domaine et de remettre à l'agenda les politiques d'aménagement et de développement du territoire.
- Dans un troisième temps, le travail a consisté à mettre en place des actions pilotes afin de tester de nouveaux outils institutionnels. Trois actions pilotes ont été menées. La première concerne la contractualisation État-collectivités locales et la définition d'intercommunalités de projet (Bénin) ; la seconde concerne l'appui aux politiques transfrontalières (zone Sikasso, Bobo Dioulaoss, Khorogo) ; la troisième concerne la zone CEDEAO et CEMAC et permet d'identifier des indicateurs de potentiel de développement à l'échelle de ces deux sous-régions.

Remarque concernant la démarche retenue dans la troisième phase : Face à des institutions en panne, à l'incapacité des textes et des politiques prédéfinies à être appliquées, la démarche adoptée s'est voulue pragmatique. Il s'agissait en effet de favoriser de nouvelles pratiques, de tester des formes de coopération et de consentement entre les pouvoirs, à des échelles non traditionnelles : transfrontalière, intercommunale, sous-régionale. L'angle d'approche est différent pour chacune des actions pilotes : institutionnelle pour l'action pilote décentralisation, appui aux populations pour l'action pilote transfrontalière, réflexion et recherche pour l'action pilote régionale.

Activités prévues et moyens mobilisés

Le tableau qui suit présente les principales **activités programmées** dans le cadre du programme AMTER et leurs produits ainsi que les budgets prévus et exécutés.

Activités	Produits	Niveau d'atteinte des résultats	Budget prévu en euro	Montant investi en date du 11/10/06 en euro
Recherches Études générales	Études nationales par pays et fiches pays	100%	114 336	130 223,61
Appui institutionnel, formation technique	Appui à l'élaboration et à l'adoption de textes et de lois sur l'aménagement du territoire (DEPONAT)	97%	143 237	147 177,78
Séminaires et ateliers	3 publications des actes	100%		
Communication et capitalisation	Animation du réseau des acteurs de l'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest et du centre Animation du site Internet www.amenagement-afrique.com	75%	56 622	47 736,84
Action Pilote régionale	Cartographie régionale des indicateurs infra nationaux de dévelop. régional	60%	280 642	157 204,36
Action Pilote transfrontalière	➤ Annuaire transfrontalier, ➤ Réseau transfrontalier de radios SKBO	90%	73 185	44 925,53
Action Pilote décentralisation et intercommunalité	Réalisation de diagnostic territorial et de projet de territoire	75%	74 362	74 425, 27

Les moyens mobilisés pour agir dans les champs d'activités choisis, provenaient exclusivement des provisions budgétaires qui accompagnaient la convention française. Cette situation correspond à celle de novembre 2006. Nous redonnons ci-dessous la situation budgétaire à la fin 2005, date prise en considération pour la consolidation financière.

Données budgétaires période 1999-2005 (AMTER 2001-2005)

Entre 2001 et 2005, ce programme a consommé hors assistance technique 454 millions de FCFA.

Budget exécuté (01-05)	Pôles	Réseaux	Activités		TOTAL Fcfa
AMTER	131 372 060	0	322 984 633		454 356 693
Financem. acquis (01-05)	MAE	ACDI	UE	Autres	TOTAL
AMTER	668 685 728	0	0	0	668 685 728

Ressource humaine : 1 assistante technique, un chargé de mission.

Modes opératoires prévus

Les modes opératoires sont de quatre (4) ordres :

- séminaires et ateliers;
- assistance technique et appui conseils;
- mise en œuvre de trois actions pilotes : régionale, transfrontalière et intercommunale;
- capitalisation et communications : mise en place et animation du réseau des directeurs de l'aménagement du territoire, création et animation d'un site Internet www.aménagement-afrique.com

Constats dans l'exécution du programme

Pour bien saisir la portée du programme AMTER, il est important de préciser certaines caractéristiques qui le distinguent des autres programmes du PDM.

- Contrairement à la majorité des programmes du PDM qui sont en activité depuis le début ou depuis les premières années de la décennie 90, AMTER est un programme jeune qui a été créé en 2001.
- Bien qu'animé par le besoin de procurer une contribution pragmatique aux problématiques d'aménagement et de développement territorial, AMTER est un « projet de recherche-action de nature exclusivement institutionnelle » (art. 5 Définition de la prestation, Convention no. 001/03 convenu entre le MAE et le PDM). Ce qui confère une dimension intellectuelle à une partie des activités de ce programme. Le défi sera d'assurer un juste équilibre entre les activités dites de « recherche » et celles inscrites dans l'« action terrain ».
- Le programme correspond à un projet conventionné par la coopération française sur une période de cinq ans, dont les orientations et les composantes sont clairement définies dans le texte et balisées par un budget préétabli. La planification et l'organisation du travail sont ici confortées par les dispositions de cette convention.
- Par le biais de cette convention, AMTER bénéficie d'une assistante technique, Madame Christel ALVERGNE, qui s'avère non seulement hautement qualifiée, mais particulièrement dévouée à la bonne réussite du projet.

Résultats et objectifs atteints

Le projet arrive à son terme en décembre 2006. L'analyse de sa mise en œuvre et des résultats obtenus nous permet de conclure d'ores et déjà à un bilan plus que satisfaisant. Par rapport à ses objectifs, on peut affirmer que le programme a atteint un haut niveau des résultats escomptés au terme de sa durée contractuelle.

Étapes et évolutions du programme :

- Octobre 2001-2004 : Études nationales et réflexions au PDM: revue des politiques menées dans le domaine de l'aménagement du territoire et identification des axes de relance de politiques d'aménagement du territoire;
- Octobre 2004 : Rencontre des ministres en charge de l'aménagement du territoire : vérification de l'intérêt de l'aménagement du territoire, accréditation de travail dans ce domaine;
- Fin 2004-2006 : Mise en œuvre pratique de 3 actions pilotes :
 - action pilote Décentralisation au Bénin : contractualisation État-collectivités locales sur la base de projet de territoire intercommunal (réalisation d'un guide méthodologique avec appui du professeur Jean-Paul Laborie de l'Université de Toulouse);
 - action pilote transfrontalière : coopération transfrontalière entre collectivités locales;
 - action pilote régionale : identification de potentiels et définition d'indicateurs de développement et d'intégration régionale.

Voici une liste des principales réalisations :

A. Etudes nationales :

1. Burkina Faso : *Études d'investigation et de diagnostic sur la situation de l'aménagement du territoire dans les pays de l'Afrique de l'Ouest* : nov 2003
2. Cameroun : *Diagnostic sur la situation de l'aménagement du territoire au Cameroun* 2003
3. Tchad : *Études d'investigation et de diagnostic sur la situation de l'aménagement du territoire dans les pays de l'Afrique de l'Ouest* : déc 2003
4. Niger : *Études nationales de diagnostic stratégique sur l'aménagement du territoire au Niger* ; juin 2003
5. Sénégal : *Études nationales de diagnostic stratégique sur l'aménagement du territoire au Sénégal*; 2003
6. Côte d'Ivoire : *Études nationales de diagnostic stratégique sur l'aménagement du territoire en Côte d'Ivoire* ; septembre 2003
7. Togo : *Études nationales de diagnostic stratégique sur l'aménagement du territoire au Togo*; juillet 2003
8. Ghana : *Investigation and diagnostic study on the situation of spatial planning in Ghana*, août 2003
9. Nigeria, *La politique d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest et du centre : le cas du NIGERIA*, sep. 2003
10. Mali : *Études nationales de diagnostic stratégique sur l'aménagement du territoire au Mali*; novembre 2003.

B. Fiches pays selon les thèmes suivants :

- Présentation
- Démographie et géographie
- Système urbain
- Infrastructures, transports et mobilité
- Dynamiques socio-économiques
- Dispositifs transfrontaliers et intégration régionale
- Outils et dispositifs de la décentralisation et de l'aménagement du territoire
- Prospective de l'aménagement du territoire
- Conclusion : synthèse des enjeux territoriaux.

Les pays concernés : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Tchad, Togo

C. Publications des Actes de séminaires

- *Aménagement du territoire, intégration régionale et décentralisation*, Compte rendu des débats de l'atelier régional de Cotonou, Octobre 2000.
- Appel de Possotomé : Actes du séminaire régionale de Possotomé : *Le renouveau des politiques d'aménagement du territoire entre décentralisation et intégration régionale*, 2003.
- *Aménagement du territoire et dynamiques de réseaux en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Actes de la rencontre régionale des ministres de l'aménagement du territoire, Octobre 2004.

Les résultats des trois actions pilotes

Action Pilote régionale : identification du potentiel d'intégration régionale à travers la territorialisation des projets du NEPAD et l'étude des dynamiques économiques régionales par des indicateurs infranationaux.

Remarque : la réalisation d'une image des territoires du NEPAD est une démarche inédite (découpage de l'Afrique de l'Ouest et du Centre en 255 régions, identification des populations urbaines et rurales en 1990 et 2005, identification des produits régionaux bruts en 1990 et 2005). C'est un outil d'aide à la prise de décision avec une ambition d'intégrer le local dans la mise en œuvre du NEPAD.

Dispositions prises : Le premier rapport de cette étude est déjà livré. Le PDM en est à l'analyse de son contenu dans le but d'améliorer la clarté et la présentation du rapport final.

Action pilote transfrontalière : Cette action pilote ne concerne pas seulement la mutualisation des services par les collectivités territoriales. L'objectif visé est de mettre en évidence le processus de l'intégration par les populations des zones transfrontalières. Les résultats sont :

- la tenue de séminaires et d'ateliers sur la coopération transfrontalière;
- la réalisation d'un annuaire des services et des acteurs de la zone transfrontalière;
- la constitution d'un réseau transfrontalier des radios communautaires pour la production et la diffusion commune d'émissions transfrontalières.

Remarques : cette action simple est une initiative innovante à pérenniser, à capitaliser et à promouvoir sur d'autres espaces transfrontaliers. Le PDM doit prendre des dispositions à cet effet.

Action Pilote Bénin : réalisation en cours d'un guide méthodologique d'élaboration de projets de territoire dans une démarche d'intercommunalité au Bénin. Cette action pilote a donné lieu à la signature d'une convention de partenariat entre la DAT et le PDM.

La réalisation de ce guide se fait par le montage de deux projets de territoire sur deux territoires pilotes qui sont des « territoires de projets » définis par la DAT selon une conception d'espace vécu et d'espaces homogènes et pertinents d'intercommunalité.

Les projets de territoire sont élaborés sur la base d'un diagnostic préalable fait à partir des Plans de développement Communaux des communes constituant le « territoire de projet ». Ce diagnostic est complété par des ateliers de terrain organisés par la DAT et le PDM réunissant les acteurs locaux (élus, techniciens et personnes ressources) en séances de travail.

L'élaboration finale du projet et du guide méthodologique bénéficie de l'appui de consultants français (Jean-Louis COLL et Jean-Paul LABORIE de l'Université de Toulouse le Mirail) qui ont déjà participé à la formation des acteurs sur ce projet.

Degré de mise en œuvre des activités prévues

Le tableau présenté au point 1.7 fait état de la mise en œuvre effective des activités prévues avec des niveaux d'atteinte des résultats escomptés variant de 75 à 100%, à l'exception de l'action pilote régionale qui n'obtient que 60%, certains produits des recherches entreprises ayant pris quelque retard. Il est à souligner que le premier volet de l'action pilote Bénin qui consistait à réaliser, en appui de la DAT, une étude de diagnostic stratégique de la planification contractuelle et des perspectives de mise en place d'un système d'intercommunalité de projet, a dû être abandonné du fait d'une mésentente avec le consultant retenu par le PDM. Quant au deuxième volet portant sur la réalisation d'un diagnostic territorial sur les territoires de la Basse Vallée de l'Ouémé et du Pays Gun, la préparation d'un Guide méthodologique est toujours en cours.

Intégration de l'égalité de sexes

Sans être assignée dès le départ à la définition du projet, la question de l'égalité des sexes a été prise en compte dans l'action pilote transfrontalière : implication des femmes au lancement de l'action pilote sur la problématique du trafic des enfants et la participation d'une radio des femmes dans le réseau transfrontalier des radios de la zone SKBO.

Contraintes rencontrées dans la mise en œuvre

La mise en œuvre du programme AMTER n'a pas rencontré d'obstacles majeurs. Quelques contraintes ont toutefois eu pour effet de retarder certains processus ou activités. Ainsi :

- « le véritable coup d'envoi du projet est constitué par les rencontres de Possotomé dont « l'appel » constitue un acte fondateur du réseau (2003) ;
- les incertitudes financières liées au gel des crédits et aux difficultés financières du PDM ont imposé un report des activités de quelques mois. En particulier la rencontre des ministres, pivot de la démarche du programme, a dû être reportée de sept mois, de mars à octobre 2004. (Cf rapport d'activité Octobre 2003 – octobre 2004) ;

- les actions pilotes démarrent avec une année de retard et ne sont pas encore complétées. La capitalisation de ces actions ne pourra donc pas se faire dans les délais prévus. Les résultats et impacts ne peuvent qu'être pour l'instant limités. » (Cf. Jean-Luc Perramant, Évaluation du projet FSP mobilisateur «Appui au renouveau des politiques d'aménagement du territoire dans la zone de solidarité prioritaire »).

Appréciation des bénéficiaires

De par la nature de ses activités, l'aménagement du territoire demeure, dans l'esprit de plusieurs, un domaine abstrait dont l'impact n'est pas facilement cernable. Et il est vrai que le premier axe du projet « recherche-action » d'AMTER, bien que très pertinent, n'avait pas des retombées facilement perceptibles pour la plupart des acteurs locaux dont les maires : engager des réflexions au niveau national et régional sur la nécessité de remettre à l'ordre du jour l'attention sur le développement à long terme des différents territoires composant l'espace national et régional, et sur le besoin d'une mise en cohérence des différentes échelles de l'action publique. Ce projet de recherche-action conventionné par la Coopération française, s'était aussi donné pour objectif d'appuyer la mise en réseau des directeurs nationaux de l'aménagement du territoire et les soutenir en matière de mise à disposition d'outils, de formation et d'échanges d'expériences. Il allait également apporter un soutien aux institutions chargées de l'intégration régionale dans les sous-régions Afrique de l'Ouest et du Centre, afin de les accompagner dans leurs efforts de définition d'une politique d'aménagement du territoire régional et de mise au point des instruments nécessaires à son application. L'appréciation de ces actions se vérifie à des niveaux près de la prise de décision gouvernementale. Ainsi, lors de notre rencontre avec le Conseiller technique à la Gouvernance locale du Président de la République béninoise, Monsieur Issa D. MOKO, nous avons pu recueillir un témoignage reconnaissant les mérites et la qualité du travail d'AMTER au niveau de ce premier axe.

Le volet 2 d'AMTER, articulé notamment à deux actions pilotes de terrain, action de coopération transfrontalière Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso et action de projet de territoire intercommunal au Bénin, a une meilleure visibilité, ce qui a pu être vérifié lors de nos entretiens, entre autres, à l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et à la Maison des Collectivités Locales du Bénin. Toutefois, la présence dans ce pays du programme de Développement Local du Département des Collines, fruit de la coopération décentralisée entre le Département des Collines et le Conseil Régional de Picardie en France et l'existence non moins active du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) de la Coopération allemande, contribuent à relativiser le travail et les retombées des interventions d'AMTER-PDM. D'autant plus que plusieurs produits de l'action pilote de projets de territoire conduite dans la Basse Vallée de l'Ouémé et du Pays Gun, dont le Guide méthodologique, sont toujours à venir. À noter aussi que depuis mai 2005, le Bénin bénéficie du Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC). Il s'agit d'un programme financé par la Banque mondiale qui, dans un environnement de décentralisation territoriale, vise à améliorer les conditions de vie des communautés en appuyant leurs initiatives dans le cadre des plans de développement communaux (PDC).

Analyse de l'équipe d'évaluation

Utilité du programme dans les processus de décentralisation et le renforcement de l'institution municipale

Par leur caractère méthodologique et illustratif, les actions pilotes sont particulièrement riches d'enseignement. Ainsi, l'apport du programme AMTER, en ce qui a trait à l'avancée de la décentralisation, est notable dans la mise en oeuvre de l'action pilote Bénin par la réalisation de projets de territoire et la définition de mécanismes de contractualisation entre l'État et les collectivités locales. Cette action pilote fait la démonstration que les élus locaux peuvent discuter avec l'État du développement de leur territoire communal et intercommunal à partir d'outils qu'ils auront eux-mêmes contribué à élaborer. Par l'action pilote transfrontalière, les collectivités locales frontalières (notamment celles de la zone Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso) sont sensibilisées à la question de coopération avec leurs homologues et disposent d'outils et de cadre facilitant le dialogue. A ce niveau, le processus de mise en place d'une convention de coopération transfrontalière est enclenché. Quant à l'action régionale, son caractère exemplatif découle du rôle qui est accordé au

palier municipal dans le processus global d'aménagement et de développement du territoire, compétence désormais partagée entre l'État central et les collectivités territoriales décentralisées.

Les actions d'information, de sensibilisation et d'assistance technique orientées vers les collectivités locales auront certes constitué une contribution non négligeable aux efforts du renforcement de l'institution municipale.

Compte tenue de la cohabitation sur un même pays de plusieurs programmes de coopération oeuvrant dans le domaine de l'aménagement et du développement des collectivités locales, une vigilance permanente est de mise pour éviter les duplications stériles et favoriser la coordination et la complémentarité des projets et des actions ainsi que la diffusion des résultats.

Résumé des acquis et quelques réserves

Le travail accompli dans le cadre du programme AMTER de 2001 à 2006 s'est avéré en adéquation avec les objectifs poursuivis et les réalisations produites au cours de la période de 5 ans, représentent des outils de connaissance et d'intervention qui devraient permettre un intérêt accru à l'égard de l'aménagement du territoire et une appropriation de ce champ d'action par les pouvoirs locaux.

La qualité des activités et des produits aura certes permis des avancées réelles quant à l'objectif de relance des politiques d'aménagement du territoire. Ainsi, les actions d'information et de sensibilisation menées auprès des ministères chargés de l'Aménagement du territoire auront favorisé la mobilisation des principaux acteurs pour la relance des politiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest. La réalisation d'une image régionale (action pilote régionale) des territoires du NEPAD est inédite en Afrique de l'Ouest. Elle permet, à partir d'un ensemble d'indicateurs, de qualifier les espaces en fonction de leurs potentiels et risques, ce qui constitue un outil utile d'aide à la prise de décision en matière d'infrastructures et d'équipements et aussi de répartition des diverses affectations des espaces. L'action pilote transfrontalière, simple et facile à mettre en œuvre, est d'une réelle valeur démonstrative : elle témoigne de la possibilité de contourner les limites artificielles des États pour offrir des services à des populations jusqu'alors séparées et isolées par des frontières nationales (coopération culturelle, sanitaire et sociale). L'action pilote Bénin qui visait la définition d'un cadre de contractualisation entre l'État et les collectivités locales et la préparation d'un guide méthodologique d'élaboration de projets de territoire, n'a pas produit les résultats attendus. L'échec partiel de cette action n'enlève rien à sa pertinence, d'autres moyens devront être envisagés pour en assurer la reprise.

L'analyse du programme AMTER soulève toutefois quelques réserves et questionnements.

- Ainsi, nous nous expliquons mal que des liens n'aient pas été établis avec ECOLOC afin de tirer profit de l'expérience acquise de l'application de cette approche notamment dans douze villes du Burkina Faso. De par leurs affinités et leurs nombreux points en commun ou complémentaires, ces deux programmes auraient dû être étroitement associés, notamment sur les questions de développement local, d'économies locales et d'élaboration de projets de territoires.
- Concernant l'action pilote régionale (identification des potentiels et définition d'indicateurs de développement et d'intégration régionale), il faudra, pour atteindre les objectifs visés, que le PDM fasse un effort de plaidoyer soutenu et de diffusion des résultats afin de sensibiliser les bailleurs, les donneurs d'ordre et impliquer les organisations régionales pour une appropriation de l'outil. Le danger est que ce travail se résume à un exercice intellectuel. (Cette réserve est d'ailleurs soulevée par l'équipe d'AMTER)
- Dans les différentes actions qui ont été menées, on note un vide à l'égard des outils de contrôle urbanistique tels les plans et règlements de zonage, les règlements de construction, de nuisance et d'affichage, qui sont des mesures concrètes et nécessaires pour encadrer l'inscription au sol de l'aménagement du territoire au niveau local. Il est vrai que ces aspects n'étaient pas prévus dans le projet conventionné. Si le programme AMTER devait s'engager dans une deuxième phase (de façon autonome ou comme thématique traitée à l'intérieur du programme POLDEC, cf. Recommandations), ces préoccupations devraient retenir l'attention car ces outils de contrôle confèrent une dimension juridique, donc contraignante, aux politiques d'aménagement du territoire.
- Les petites villes et les territoires ruraux manquent d'approches spécifiques d'aménagement du territoire; l'occasion aurait pu être saisie pour analyser ces problématiques et élaborer des

approches répondant à leur spécificité. Il est bien dans le mandat du projet conventionné « de diffuser de nouvelles idées et de nouvelles conceptions de l'aménagement. » (Cf. Convention avec la France)

- Par ailleurs, du fait des faibles moyens dont disposent les petites villes et les communautés rurales, il aurait été opportun de concevoir des méthodes de diagnostic de territoire et d'élaboration de documents d'aménagement selon une approche simplifiée, « allégée ». Les efforts déployés et les résultats à venir dans le cadre de l'action pilote au Bénin seront-elles concluantes et satisfaisantes à cet égard?
- À l'exception du stage de quatre jours réalisé à l'Université de Toulouse en juin 2006 sous le thème « Intercommunalité et construction d'un projet territorial » à l'intention des membres de l'équipe AMTER, aucune action de formation n'a été engagée ou planifiée dans le but de doter les collectivités locales de professionnels compétents en matière d'aménagement du territoire. Cette question de la formation n'était pas incluse dans le FSP. Elle pourrait, avec de meilleures chances de succès, être assumée par les ANPL au niveau de chaque pays. Le PDM pourrait promouvoir de telles actions auprès des ANPL et les encourager à s'y engager.
- Depuis 2001, le programme AMTER a bénéficié des compétences et du leadership de l'assistante technique, Christel Lavergne, spécialiste de haut niveau dans le domaine de l'aménagement du territoire, aujourd'hui professeur à l'Université de Bordeaux. De fait, l'évolution du projet a été étroitement liée à cette personne. Suite à son départ, ses collaborateurs qui prendront la relève sauront-ils poursuivre le travail avec autant de détermination et de compétence? On comprendra ici qu'il ne s'agit pas d'un reproche mais d'une inquiète interrogation, légitimée notamment par le fait que le successeur de Madame Lavergne, le Chargé de mission Edmond Sougué, n'a rejoint l'équipe d'AMTER que depuis un an et que, du fait de son jeune âge, ses expériences professionnelles en aménagement du territoire sont très limitées. Dans son rapport d'évaluation, Perramant écrit : « Le projet aura formé un chargé de mission (Edmond Sougué) ayant une bonne connaissance du programme. Il peut assurer la transition entre deux projets et prendre une part active aux futures actions. Il lui faudra par la suite être épaulé soit par le directeur des programmes du PDM et/ou un nouvel assistant technique.»

Enseignements à tirer et perspectives pour le futur

3.3.1 Enseignements à tirer

Il nous apparaît opportun ici de rappeler, synthétiquement, les principaux résultats que dégagait la titulaire et coordonnatrice d'AMTER, Madame Christel Alvergne, dans un document produit en septembre 2006 à la veille de quitter ses fonctions au PDM.

- **« Adoption par les ministres d'un Plan d'action relatif aux questions d'aménagement du territoire.** Le succès de cette manifestation (une dizaine de ministres de la sous-région), ainsi que la volonté du Vice-premier ministre du Gabon de saisir la CEMAC témoigne de la réceptivité des décideurs politiques à l'aménagement du territoire. Le passage de la volonté à l'action demeure encore difficile, mais le programme a joué de ce point de vue le rôle de déclencheur qui lui était dévolu. Il n'en reste pas moins préoccupant de constater que deux phénomènes parallèles ont des difficultés à se rejoindre : d'un côté une volonté politique qui s'exprime réellement, de l'autre des bailleurs qui décident de relancer leurs programmes de financement des infrastructures, sans stratégie globale de développement territorial. A titre d'exemple, l'AFD n'a jamais participé à nos séminaires, les sollicitations multiples de l'Union Européenne sont restées lettre morte à ce jour.
- **Réalisation d'une image régionale des territoires du NEPAD.** Cette image est inédite en Afrique de l'Ouest. Les tendances et scénarios mis en évidence peuvent constituer un outil utile d'aide à la prise de décision quant au choix des infrastructures, à un moment où de nouvelles promesses sont faites quant à leur financement : Tendance à la concentration des populations sur deux bandes de peuplement, non adéquation entre espaces de concentration des populations et espaces de concentration de la richesse. Mais ce travail n'aura pas d'effet sans un réel effort de plaidoyer et de diffusion des résultats par le PDM.
- **Prise d'un Acte additionnel au niveau de l'UEMOA.** Il ne s'agit pas d'un résultat direct des activités du programme, mais d'une évolution institutionnelle significative à laquelle le

programme a contribué de façon indirecte par sa participation au comité d'experts formé par l'UEMOA pour la rédaction de ce document.

- **Sensibilisation de la CEDEAO et de la CEMAC** aux questions relatives à l'aménagement. Avec la CEDEAO une demande de financement auprès de l'Union Européenne a été rédigée. Avec la CEMAC, des démarches ont été entreprises pour l'appui du PDM à la CEMAC dans sa volonté de mettre en place une politique d'aménagement.
- **Mise en place progressive d'un dialogue sur les questions territoriales** : La réalisation des études nationales a permis aux directeurs de réagir sur des données objectives relatives à leur territoire et aux politiques qui y ont été menées. Ses réactions ont parfois été vives, mais elles ont permis d'engager un débat et d'échanger sur les objectifs des politiques à mener, aussi bien au niveau national que régional. On a cherché en effet à entamer une réflexion sur les complémentarités entre pays qu'une politique d'aménagement du territoire pourrait favoriser, l'objectif ultime étant d'atteindre la mise en place d'une politique régionale. Toutefois, les opérations de renforcement des capacités qui ont été lancées (une dizaine de rencontres et un site de diffusion et d'échange sur internet) n'ont peut-être pas été suffisantes pour améliorer la qualité des réflexions, et surtout pour passer d'un discours de demande à une attitude plus constructive et autonome. Il est vrai que la plupart des directeurs de l'aménagement souffrent d'un manque de moyen et de légitimité et d'un isolement qui rend difficile leur travail.
- **Mise en place d'un système de communication commun aux acteurs de la zone transfrontalière Skbo (Sikasso – Bobo Dioulasso - Khorogo) et réalisation d'une cartographie des services de la zone Skbo.** La réalisation d'un annuaire et d'un poster précisant l'offre de santé de part et d'autre de la frontière entre le Burkina et le Mali, ainsi que la mise en place d'un système de radio commun à l'ensemble de la zone devrait contribuer à fluidifier les échanges, d'améliorer la relation entre l'offre et la demande de santé et de contribuer à la mise en place d'un destin commun des populations concernées. Le travail effectué n'a pas un impact institutionnel direct. Mais dans la mesure où les collectivités locales n'ont pas la possibilité de s'impliquer dans des relations directes avec leurs homologues transfrontaliers, il nous est apparu plus utile de mettre en place ces quelques opérations concrètes et démonstratives. Ces outils de communication sont simples et relativement faciles à réaliser avec peu de moyens. Ils pourraient être étendus à d'autres zones.
- **Reconnaissance du rôle du PDM dans le domaine de l'aménagement du territoire.** Le PDM a mis en place plusieurs partenariats pour renforcer sa position dans la sous-région dans ce domaine : UEMOA, CEMAC, DIACT. Progressivement, son rôle dépasse celui d'un appui à la communalisation et concerne également des dimensions plus larges, aussi bien dans les thématiques (la question territoriale) que dans les interlocuteurs (instances régionales). La position institutionnelle du PDM est à la fois une richesse et une faiblesse. Ce n'est pas un acteur institutionnel, ce qui peut lui poser des problèmes de reconnaissance, mais aussi lui accorder beaucoup plus de liberté de parole. En cela, le PDM peut jouer dans la sous-région un rôle que peu d'organismes africains ont la capacité de tenir.

Le PDM peut ainsi jouer pour la sous-région un rôle essentiel et original. Il doit pouvoir se placer sur la carte des organismes produisant une réflexion dans le domaine du développement territorial. Mais son action va au-delà et l'originalité de la démarche conduite dans ce FSP mérite d'être soulignée. Elle a en effet consisté à mener de front réflexion et action. A travers la conduite d'action-pilotes, il s'agissait d'impliquer les institutions de différentes échelles à une réforme de leur intervention. Ainsi, par exemple, le PDM a un rôle à jouer pour favoriser l'implication des collectivités locales dans les projets d'infrastructures à travers la définition de projets de territoire à même de transformer la construction d'infrastructures en stratégies de développement. » (Cf. Christel Alvergne-Latouche, *Résultats et enseignements du programme « Appui aux politiques d'aménagement du territoire et au développement local dans la zone de solidarité prioritaire. Septembre 2006 »*)

À ces enseignements que Madame Lavergne tirait de l'expérience du programme AMTER de 2001 à 2006, peuvent s'ajouter ceux que retient le consultant Perramant dans son rapport d'évaluation :

« La territorialisation des politiques sectorielles offre une excellente opportunité de réhabiliter le local et le territoire et de légitimer les processus de décentralisation. Il faut donc renforcer le lien entre Décentralisation et Aménagement car c'est bien aux collectivités locales de porter leurs projets de territoire.

C'est aussi le moyen d'infléchir le comportement des bailleurs qui ne croient pas suffisamment dans la capacité d'intervention des États. Les bailleurs de fonds construisent leur approche projet en parallèle. Les projets du NEPAD se juxtaposent aux dynamiques locales en les ignorant. Il y a une forme d'extraterritorialité dans leur démarche.

Dans cette optique et par souci d'efficacité, il est donc nécessaire de **recadrer les ambitions du projet AMTER** sur:

- des thématiques qui rejoignent aussi les logiques d'intervention des bailleurs (développement durable, lutte contre la pauvreté, etc.)
- des objectifs réalistes car les moyens sont limités tant sur le plan financier que sur celui des ressources humaines.

Comment passer du discours et des bonnes intentions à des programmes opérationnels²² ? L'appel de Possotomé et le Plan d'action de Ouagadougou reflètent certes la préoccupation des acteurs et des politiques, mais leurs ambitions dépassent largement les moyens du projet.

Dans le domaine de l'aménagement, les capacités d'action et de mobilisation d'experts restent faibles (les réponses aux différents appels d'offres dans le cadre du projet en témoignent). Il faut donc **reconsidérer les capacités d'action** en ce domaine.

Malgré ses faiblesses, le projet AMTER demeure pertinent. La spatialisation des enjeux du développement à travers les territoires vécus peut intéresser les bailleurs. Cela prendra encore du temps. »

En terme de prospective, la mission prendra en compte ces questionnements soulevés par Perramant en les situant dans le contexte élargi de l'évaluation globale des activités du PDM et de leurs impacts.

Concernant la formation des acteurs locaux en aménagement du territoire, Perramant écrit :

« Il faut donc privilégier la formation in situ. Le réseau AMTER doit mettre en lumière les meilleures pratiques locales. **La formation doit être organisée autour des expériences locales en privilégiant si possible la formation action.**

Ces formations peuvent être complétées par des séminaires d'échanges d'expériences qui sont aussi une forme de formation.

L'élargissement du réseau aux experts et universitaires africains est important pour assurer des formations localement. Le renforcement du réseau et la formation vont donc de pair.

La formation doit être aussi ajustée au niveau des ressources humaines de chaque pays. L'ambition de faire avancer tous les pays en même temps est irréaliste. Il y a trop d'écart entre les DAT véritablement opérationnelles (Bénin, Niger, ..) et un simple bureau de l'aménagement dans un ministère de la planification. S'il s'avère difficile de faire de la formation dans le cadre d'un FSP mobilisateur, dont l'objectif principal est d'assurer un plaidoyer en direction des États et des bailleurs, d'autres projets (supportés par tout autre accord des PTF) peuvent s'y prêter. Une partie des formations pourraient par exemple se faire dans le cadre de FSP (ou tout autre) pays, notamment ceux qui viennent en appui aux processus de décentralisation. »

Perramant soulève à juste titre la question de la formation des acteurs en aménagement du territoire, même si elle ne constitue pas une composante de la convention française. Compte tenu des

²² Même l'UEMOA n'arrive pas à interpellier les bailleurs. Le fait qu'elle ait co-organisé la rencontre de ministres de Ouaga n'a pas eu d'effet : les invitations sont restées sans réponse..

ressources limitées du PDM, c'est ici encore une thématique qui pourrait être assumée au niveau des pays à l'initiative des ANPL avec l'appui des bailleurs.

3.3.2 Perspectives pour le futur

Le programme AMTER, tel qu'il a évolué depuis sa création en 2001, s'est avéré bien adapté à la mission et aux objectifs du PDM. L'action pilote régionale aura permis la sensibilisation et la mobilisation des acteurs nationaux au rôle et aux mérites des politiques d'aménagement du territoire et de développement local tout en produisant des outils précieux pour mieux agir dans ces domaines. Les actions pilotes transfrontalière et de décentralisation au Bénin ont démontré (bien que de façon incomplète dans le deuxième cas) les résultats concrets auxquels les collectivités locales peuvent parvenir par la coopération intercommunale et le dialogue-concertation avec l'État.

Si un intérêt pour les questions d'aménagement du territoire devait être maintenu dans l'avenir à l'intérieur du programme POLDEC, trois questions devraient en priorité retenir l'attention:

- les liens entre l'aménagement du territoire et les grands enjeux de développement des bailleurs ;
- les liens entre décentralisation, aménagement du territoire et développement local ;
- la place des services déconcentrés de l'État dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire au niveau régional dans les pays, en lien avec les CL et les politiques sectorielles. En effet l'articulation des politiques territoriales avec les politiques sectorielles, la place des instances régionales dont celles des services déconcentrés (préfets, gouverneurs) dans cette articulation, est une problématique clé d'actualité sur laquelle le PDM ne s'est pas encore penché.

Encore ici, il faut souligner l'importance des contraintes qui se posent dans la poursuite des objectifs de ce programme : vaste étendue du territoire, capacités humaines, techniques et financières limitées du PDM pour porter le dossier, innover et accompagner les milieux, etc., etc. La nécessité d'un processus de recentrage, de réorganisation, de ciblage... des activités du PDM que les analyses mettent en lumière pour une vision prospective, s'applique avec autant de nécessité pour AMTER. Le travail sur le terrain, par opposition à celui de réflexion et de recherche, requiert des équipes et des conditions matérielles plus lourdes (incluant les déplacements) qui ne sont pas sans interpeller les moyens du PDM, si des résultats significatifs doivent être obtenus.

Ainsi, il apparaît souhaitable que l'appui technique en matière d'aménagement du territoire aux collectivités locales soit assuré par les ANPL. Celles-ci pourraient bénéficier directement de projets-pays accompagnés d'aide technique et financière pour favoriser le développement de la connaissance en ces domaines et le transfert aux instances locales.

Dans ses relations avec les ANPL sur ces questions, le PDM continuera de promouvoir l'importance de l'aménagement du territoire et du développement local dans tout processus de décentralisation et apportera son appui à celles-ci dans leurs efforts de développement de ces axes au niveau national et de recherche de financement.

Conclusions

Le bilan du programme AMTER, après 5 ans d'activité, est plus que satisfaisant. Des résultats significatifs avec un potentiel de capitalisation et de pérennisation ont été obtenus tant au niveau régional qu'au niveau intercommunal et local.

Cependant, les interrogations soulevées en fin d'analyse, mises en relation avec la stagnation des financements et des subventions mobilisés par le PDM, remettent en cause la pertinence de maintenir pour l'avenir le volet Aménagement du territoire dans le Programme POLDEC dans sa forme et dynamique actuelle. Non pas que ses contributions ne soient pas pertinentes et utiles (nos

observations rejoignent celles de Perramant), mais les efforts de rationalisation qui devront être consentis pour accroître l'efficacité et l'efficacité des activités du PDM dans la poursuite de ses principaux objectifs, compte tenu des limites de ses ressources, obligent à des choix de priorités plus contraignants.

Recommandation :

- considérant la nécessité d'efforts de rationalisation des activités du PDM à la lumière des constats de l'analyse de ces activités et de la situation globale du PDM;
- considérant que la convention de 5 ans, signée entre le PDM et la Coopération française, portant sur le projet de recherche-action dans le domaine de l'Aménagement du territoire, est arrivée à son terme à la fin décembre 2006;
- considérant que les financements nécessaires pour assurer la deuxième phase du projet AMTER ne sont pas encore assurés;
- considérant que l'accompagnement technique auprès des collectivités locales peut être pris en charge par les APL et des programmes spécifiques nationaux avec plus de chance de succès que s'il était assumé par la petite équipe du programme AMTER (la question revient à la capacité du PDM – et de son pôle APL restructuré- à transférer des outils et méthodologies aux acteurs nationaux).

Il est recommandé que le volet AMTER au sein du programme POLDEC ait dans l'avenir une portée plus limitée, confinée à trois axes :

- 1. Établir et promouvoir les liens entre l'aménagement du territoire et les grands enjeux du développement au cœur des stratégies des bailleurs de fonds.**
- 2. Promouvoir la territorialisation des politiques gouvernementales en renforçant le lien entre décentralisation, aménagement du territoire et développement local.**
- 3. Définir et promouvoir le rôle des services déconcentrés de l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire au niveau régional dans les pays, en lien avec les CL et les politiques sectorielles.**

Les activités reliées à ces axes s'exerceront, pour des raisons pratiques, dans le cadre du programme POLDEC, tout en maintenant des collaborations étroites avec le programme APL.

Analyse du programme CRID

1. PREVISION LORS CONCEPTION DU PROGRAMME	32
1.1 UN PROGRAMME « ANCIEN » ET FONDAMENTAL POUR LE PDM	32
1.2 DES LIENS ETABLIS AVEC LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION,	32
1.3 UN LIEN ETROIT AVEC LA STRATEGIE DU PDM	32
1.4 DES ACTIVITES TRANSVERSALES A LA GESTION DE LA CONNAISSANCE ET DES MOYENS CONSEQUENTS	33
1.5 DES MODES OPERATOIRES EN EVOLUTION	34
2. CONSTATS DANS LA REALISATION DU PROGRAMME	34
2.1 LES OBJECTIFS STRATEGIQUES NE SONT PAS ATTEINTS	34
2.2 L'EFFECTIVITE DES ACTIVITES PROGRAMMEES EST TROP FAIBLE	34
2.3 DES CAUSES ALLANT DE LA REFLEXION STRATEGIQUE A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN PASSANT PAR LES MODES OPERATOIRES.	35
3. DES IMPACTS POTENTIELLEMENT IMPORTANTS MAIS AUJOURD'HUI LIMITES	37
4. MISE EN PERSPECTIVE AVEC LES CRITERES D'EVALUATION ET CONCLUSIONS	39

1. Préviation lors conception du programme

1.1 Un programme « ancien » et fondamental pour le PDM

Le Centre Régional d'Information sur la Décentralisation (CRID) a vu le jour en 2002. Jusqu'alors, il était composé de deux programmes distincts : AFRIDIF et Centre de Ressources (C.D.R).

AFRIDIF avait notamment pour objectifs (i) la publication et la diffusion d'informations sur la décentralisation et les CL d'Afrique de l'Ouest et du Centre par voies documentaires et électroniques et (ii) la promotion médiatique des programmes du PDM et des ANPL.

Le C.D.R avait pour objectifs (i) la gestion de la documentation du PDM, (ii) le développement et la maintenance du site Web du PDM, (iii) l'appui à la mise en place des centres nationaux d'information sur la décentralisation (CNID), (iv) la mise en place d'un réseau Intranet pour le PDM et pour les ANPL.

Ces deux programmes ont permis d'institutionnaliser la fonction de la gestion de la connaissance au sein du PDM et vis à vis de ses partenaires africains et internationaux. Mais beaucoup d'activités importantes n'ont pu être réalisées. Parmi lesquelles, la promotion des ANPL via l'outil Internet, la mise en place des CNID, la publication d'annuaires par programmes, la constitution d'une base de données d'expertise sous régionale, l'animation de réseaux en lien avec les médias.

Suite à la redéfinition des objectifs stratégiques et opérationnels du PDM sur la période 2002 – 2003, ces deux programmes ont fusionné pour créer le CRID. A noter que le PDM a bénéficié en 2003 d'une importante mission d'appui au CRID menée par Fernand HIVON qui, après avoir établi un bilan de la situation, a proposé les évolutions en termes de mandats, d'outils, de fonctionnement et d'organisation du CRID.

L'objectif général du CRID est de recueillir, gérer, valoriser et diffuser la connaissance existante sur la décentralisation et les CL en Afrique de l'Ouest et du Centre. Le CRID doit ainsi gérer la totalité des ressources internes et externes (fichiers, documents et réseaux) du PDM. Il est l'animateur et le coordinateur de la mise en œuvre d'un nouvel axe stratégique du PDM depuis 2003 : la gestion de la connaissance.

Sur la période 2003 – 2005, ces objectifs spécifiques consistaient notamment en :

- Collecter et traiter de façon uniformisée les données sur les acteurs et programmes intervenant dans les domaines de la décentralisation et du développement local ;
- Créer un fichier d'experts pour permettre leur mobilisation rapide et efficace ;
- Gérer la circulation interne de l'information par la mise en place d'un Intranet ;
- Développer le Centre de Ressources sur la décentralisation et les collectivités locales ;
- Développer le site Web du PDM ;
- Assurer la connexion des ANPL à l'Internet, et mettre au point leur réseau Intranet via un serveur logé au PDM.

1.2 Des liens établis avec les enjeux de la décentralisation,

Le CRID est adapté aux problématiques de la décentralisation. Les programmes AFRIDIF et CDR répondaient déjà à la nécessité de mettre à disposition de la connaissance, des analyses et des outils comparatifs pour mener à bien les réformes de décentralisation auprès de l'ensemble des acteurs concernés (CL, administrations de tutelle, organisations de la société civile, acteurs économiques).

Egalement, dans un contexte de mondialisation et de développement de la circulation de l'information par voies électroniques, la promotion des CL et de leurs partenaires par l'Internet est un enjeu important pour la réussite de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre.

1.3 Un lien étroit avec la stratégie du PDM

Le CRID représente une fonction fondamentale du PDM : les acteurs nationaux (ANPL, CL, programmes et agences d'appui) de la décentralisation sont demandeurs d'informations et d'espaces d'échanges autour des différentes pratiques de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation dans la sous région.

Le CRID, un moment intégré dans les fonctions centrales, constitue aujourd'hui l'axe stratégique n°5 « gestion de la connaissance » du PMO 2006 – 2010.

1.4 Des activités transversales à la gestion de la connaissance et des moyens conséquents

Le CRID a programmé de nombreuses activités sur la période 2003 – 2005. La grande majorité d'entre elles figurait dans la programmation tri annuelle antérieure des programmes AFRIDIF et CDR (2000 – 2002). Il s'agit en particulier de :

- **Composante développement et maintenance des outils informatiques :**
 - Le développement de la gestion et de la maintenance du réseau Intranet et globalement de l'ensemble du parc informatique du PDM,
 - la mise à jour des sites Internet du PDM,
 - la création et l'hébergement des sites Web des associations nationales d'élus,
 - la gestion et l'actualisation de bases de données (experts sous régionaux, annuaires des ANPL et CL, données POLDEC, contacts Africités,...) et la mise au point des protocoles permettant le partage et l'échange des données entre les différentes bases,
 - la mise en place d'un portail Internet « Cités d'Afrique » sur le partenariat Public / Privé autour de l'accès aux services de base,
 - la mise au point de programmes de traitement statistique des données.
- **Composante gestion des connaissances :**
 - l'élaboration d'une stratégie pour la transformation du CRID en un centre de gestion des connaissances,
 - la veille informationnelle sur la décentralisation, les services de base et les CL via l'Internet et des échanges avec d'autres centres de ressources,
 - la gestion du centre de documentation et le développement des services de documentation en ligne,
 - l'appui à la communication institutionnelle et des programmes du PDM,
 - l'accueil de doctorants et d'étudiants pour les impliquer dans des thèmes d'analyse du PDM,
 - l'appui aux APL pour la mise en place de leurs centres de documentation.
- **Composante Publication et Diffusion :**
 - l'élaboration et la diffusion mensuelle de la lettre du PDM,
 - l'élaboration, l'édition et la diffusion des autres publications du PDM (actes de séminaires et colloques, éditions d'Africités, études,...),
 - La supervision des opérations de traduction,
 - Le lancement d'une nouvelle formule du magazine « l'Afrique Municipale ».

Les moyens mobilisés furent importants, environ 612 millions Fcfa pour la période 99-05. Les programmes AFRIDIF et CDR furent soutenus à la fois par le MAE et l'ACDI, le CRID constitue désormais un enjeu majeur notamment soutenu par l'ACDI. Les fonctions centrales recouvrant des aspects liés à la communication des programmes sont eux pris en charge par le PDM.

Tableau récapitulatif des budgets acquis et exécutés sur la période 1999 – 2005 (en francs CFA)

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités		TOTAL Fcfa
CRID	258 653 364	26 064 483	214 131 566		498 849 413
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	UE	Autres	TOTAL
CRID	17 100 000	594 752 767	0	0	611 852 767

Budgets exécutés depuis le démarrage du PDM : 663 millions Fcfa

Période 1999 à 2005 : environ 499 millions Fcfa.

Période 1992 à 1998 : estimation à 164 millions Fcfa.

L'Equipe du CRID est composée d'un Conseiller régional, d'une gestionnaire des bases de données, d'une infographe (lettre du PDM), d'un informaticien (maintenance interne), d'un documentaliste et

d'un responsable de la veille informationnelle. A noter que ces deux derniers effectuent simultanément des recherches électroniques sur l'actualité et les pratiques de décentralisation dans la sous région avec les mêmes objectifs mais sans recherche de complémentarité particulière. Le poste de conseiller régional n'est plus pourvu.

1.5 Des modes opératoires en évolution

A l'instar de sa gestion comptable, le PDM a longtemps privilégié le principe de la délégation de responsabilités à des prestataires de services extérieurs pour la gestion de l'information et de la communication. Notamment concernant la conception graphique, l'impression et la diffusion de ses documents, la maintenance de ses équipements informatiques,.... La gestion de ses bases de données était éclatée entre les programmes POLDEC, ANPL et AFRIDIF.

Mais le repositionnement en 2002 – 2003 de la gestion de la connaissance comme un objectif stratégique à part entière du PDM a déclenché un processus de recentralisation de l'information et de la communication. La lettre du PDM est désormais réalisée en interne, le centre de documentation a été renforcé en ressources humaines, les bases de données des différents programmes doivent être centralisés au niveau du CRID.

Globalement, le fonctionnement et les modes opératoires du CRID évoluent en lien avec le développement de l'outil informatique en substitution au support papier. Mais paradoxalement, le PDM ne dispose pas pour l'heure de Web master attitré, l'actualisation de son site est assurée par un ancien collaborateur désormais basé à Paris.

2. Constats dans la réalisation du programme

2.1 Les objectifs stratégiques ne sont pas atteints

La qualité graphique et d'imprimerie de l'ensemble des documents produits et diffusés par le PDM dans le cadre d'AFRIDIF puis du CRID est correcte.

La période qui vient de s'écouler (2003 – 2005) n'a pas permis de consolider la stratégie de création d'un pôle gestion de la connaissance au sein du PDM. L'information détenue par le PDM est encore très éclatée entre les différents programmes et le CRID n'est pas en mesure d'exercer une quelconque coordination des Conseillers Régionaux en la matière. En cela, l'information n'est ni consolidée ni valorisée. Le site Web du PDM ne sert pas encore d'outil de promotion des ANPL et des CL africaines, il ne constitue pas davantage un espace d'échanges de pratiques et de confrontation des expériences (pour les PTF des pays membres par exemple). Le centre de documentation est replié sur lui même et le recueil de données électroniques n'est pas valorisé.

Le déficit de résultats du CRID est notamment illustré par une faible proportion de réalisation des activités programmées.

2.2 L'effectivité des activités programmées est trop faible

Les activités d'édition et de publication sont correctement assurées et représentent au total environ 45 publications liées aux activités du PDM. Depuis plusieurs années, la Lettre mensuelle d'information du PDM est conçue et diffusée. Elle comporte le plus souvent un éditorial du SG du PDM, des interviews de maires ou d'autres acteurs notoires de la décentralisation ouest africaine, un agenda des événements liés à la décentralisation au sein des Etats membres, des ANPL et de leurs CL et un focus sur les grandes avancées de tel ou tel programme. La lettre électronique fl@sh du PDM relaie ces informations sur le site Internet.

Le site Internet existe depuis la fin des années 90 et propose des informations intéressantes notamment concernant les produits de certains programmes (ECOLOG, POLDEC et REHCOL). Il donne aussi les modalités d'inscription des cycles de formation continue de l'IAHEM et fournit de l'actualité sur la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Une collecte électronique d'articles de presse sur la décentralisation est publiée mensuellement via le site Internet et envoyée par mail à plusieurs contacts du PDM²³.

²³ Nous n'avons pas pu savoir à combien d'exemplaires.

Le centre de documentation comporte plus de 2000 références. Le classement des documents est fiable et dans 90% des cas les références mentionnées sur le listing sont facilement repérées dans la par le documentaliste.

Mais ces produits ont été pour la plupart collectés avant la mise en place du CRID (2002) et commencent à dater. Depuis la création du CRID cette collecte a significativement diminuée. Dans l'ensemble, force est de constater que le CRID aujourd'hui n'est pas opérationnel et que plusieurs activités importantes qui auraient permis au PDM de devenir un pôle d'excellence en matière de communication et de gestion de l'information sur la décentralisation dans la sous région **ne sont pas encore menées ou pas menées pleinement**. Nous retiendrons notamment que :

- Deux bases de données sont créées (contacts PDM et membres des ANPL) mais elles ne sont pas actualisées et guère valorisées ni par les conseillers régionaux du PDM ni par les acteurs locaux partenaires. Actuellement, à qui rendent-elles service ?
- La base de données des experts sous régionaux n'a pas été finalisée. Idem pour la base de données prévues dans le cadre de l'observatoire de la décentralisation qui devait comprendre des informations juridiques (qui existent seulement sous la forme d'un fichier Word avec un sommaire automatique) et techniques.
- Le site Internet est incomplet, plusieurs rubriques ne sont pas exploitées (ex : plateformes d'échanges) et l'information fournie pour chaque programme est incomplète. Seuls les programmes REHCOL et AMTER sont actualisés, les autres programmes n'ont pas actualisé leurs données, produits et états d'avancement depuis 2003 – 2004,
- Le site Intranet a le mérite d'exister dans une structure à faible taille comme le PDM et il donne notamment une information budgétaire en temps réel intéressante notamment pour faciliter le suivi de leur budget par chaque responsable de programme. Mais les informations qui y figurent sont très partielles en termes d'activités des programmes, elles ne sont pas actualisées depuis 2003 – 2004 sauf pour REHCOL et AMTER. De plus, cet outil n'a pas contribué au décloisonnement des programmes.
- Les activités de capitalisation sur la base de recherches documentaires et électroniques sur la décentralisation et ses thèmes connexes sont inexistantes. On ne note pas d'autres compilations que la revue de presse électronique.
- L'enrichissement documentaire du centre de documentation est limité depuis 2002. On observe un fort vieillissement des documents disponibles.
- L'arrêt de la conception et de la publication de la revue Africaine Municipale en 2002.
- Les ANPL n'ont quasiment pas bénéficié des services du CRID en terme d'appui à la réalisation et l'hébergement de leurs sites Web, à leur mise en réseau ou encore en terme d'installation de leurs centres de ressources.
- Seulement 2 doctorants ont appuyé la stratégie de capitalisation thématique du PDM depuis 2003, alors qu'ils devaient constituer un levier dans ce domaine.
- Le portail Internet « Cités d'Afrique » n'existe pas.

2.3 Des causes allant de la réflexion stratégique à la gestion des ressources humaines en passant par les modes opératoires.

Le document « Enjeux et perspectives » de 2002 précise que « le PDM a développé un centre de ressources (CDR) destiné à servir de centre régional de référence en matière de documentation et de mémoire technique et administrative sur tout ce qui touche la décentralisation, le développement local, et la gestion urbaine et municipale ».

Le même document propose comme axes stratégiques d'évolution à l'horizon 2004²⁴ : (i) la connexion de toutes les associations nationales d'élus locaux à l'Internet ; (ii) le démarrage du portail dédié aux villes africaines ; (iii) la poursuite de la publication de la lettre du PDM et le démarrage de la mutation de « l'Afrique municipale » pour en rendre la production attractive pour le secteur privé et (iv) le développement d'appuis documentaires auprès des sièges des associations nationales de collectivités locales.

A l'horizon 2010, il est notamment précisé comme objectif à atteindre « le développement et la reconnaissance internationale du Centre Régional d'Informations sur la Décentralisation (CRID)

²⁴ On constatera là encore qu'aucun de ces objectifs n'est atteint, loin s'en faut, à l'exception de la poursuite de la publication de la lettre du PDM.

comme centre international de référence sur la décentralisation, les collectivités locales, le développement local, la gestion urbaine et municipale en Afrique ».

Entre temps, la programmation des activités 2003 – 2005 met en avant la nécessité de transformation du CRID en un centre de gestion des connaissances. **Mais on ne trouve à aucun moment un document synthétisant les éléments de planification stratégique effectivement nécessaires pour développer un tel centre de gestion de la connaissance** et cela malgré l'apport de la mission d'appui au CRID.

Ainsi, malgré que le PDM et ses partenaires ont pris conscience de l'importance que pouvait revêtir un « centre de gestion de la connaissance », aucune note technique concrète n'est venue alimenter et « construire » cette volonté. Il y avait pourtant matière à séquencer et planifier, techniquement et en terme de gestion des ressources humaines, le processus visant à mettre en place un tel centre (quels outils techniques ? Avec quelles compétences ? A quelles échéances ?). La réflexion stratégique liée à la centralisation et au développement de la gestion de la connaissance au sein du PDM ne commence finalement à s'affiner que dans le cadre de l'élaboration du PMO 2006. Nous y revenons ensuite.

L'externalisation de la gestion et de l'actualisation du site Internet par un Web master prestataire de services et localisé en Europe ne semble plus adéquate. Le rôle central que le site Internet du PDM est amené à jouer dans la promotion et la valorisation de l'information interne et externe (dans le cadre par exemple du futur forum de dialogue Décentralisation) nécessite qu'il soit un outil de proximité localisé au siège du PDM. De surcroît, le dispositif mis en place jusqu'à présent n'est manifestement pas efficace, le site étant incomplet et non actualisé. La présence du Web master à Cotonou faciliterait aussi le management pour le SG et le Directeur des opérations au regard des informations à fournir par les conseillers régionaux pour son actualisation. L'argument avancé par le PDM selon lequel la localisation du site au Bénin pose des problèmes technologiques est certes à prendre en compte mais, de l'avis de la mission, il faut dissocier le positionnement physique du site sur un serveur dans un pays présentant les garanties nécessaires à un bon fonctionnement sans rupture et la présence du Webmaster qui sera le pivot pour faire vivre le site et assurer sa mise à jour qui lui devrait être positionné au siège du PDM à Cotonou. L'actualisation du site, conçue et préparée à Cotonou, est faite par transfert des données depuis Cotonou sur le serveur qui peut être positionné ailleurs.

Egalement, le CRID souffre d'un problème important de management. Il dispose de plusieurs ressources humaines mais on ne sent pas de complémentarité et parfois plutôt des incohérences dans la répartition des tâches. En effet, depuis près de trois années, il n'y a plus de Conseiller Régional, ou de Chargé de Programme à la coordination des activités du CRID.

Le programme est suivi par le Directeur des Opérations qui dans les faits était déjà largement occupé par l'animation des programmes POLDEC et CITACTIONS (CITACTIONS est maintenant rattaché à REHCOL).

Pour l'atteinte de ses ambitieux objectifs, le CRID a nécessairement et urgemment besoin de l'affectation d'un Conseiller Régional ou d'un Chargé de Programme au fort background technique en matière d'animation d'un centre de ressources reposant notamment sur la valorisation de l'outil informatique.

Le positionnement du centre de documentation comme « carrefour » pour la compilation et la synthèse de données afférentes à la décentralisation doit être à nouveau signifié et acté par le SG. Aujourd'hui, le centre de documentation ne joue pas son rôle centralisateur en matière de gestion de l'information. Il est fermé sur lui même, entretenant peu relations avec les Conseiller Régionaux et avec les acteurs nationaux de la décentralisation dans la sous région.

Sans se référer aux conseillers régionaux, il est en difficulté pour répondre à des demandes d'information en provenance de l'extérieur. Mais réciproquement, beaucoup de documents se trouvant dans les bureaux des conseillers régionaux n'ont pas encore été répertoriés au centre de documentation.

3. Des impacts potentiellement importants mais aujourd'hui limités

Les témoignages recueillis démontrent que des administrations de tutelle, des consultants, des étudiants, des opérateurs de projets et des PTF consultent le site Internet du PDM pour y trouver de l'information sur les avancées de la décentralisation, des questions législatives et juridiques, la fiscalité des CL, l'économie des Etats,... mais ils sont souvent déçus de la matière trouvée espérant un accès à plus de documentation et de la documentation plus récente. Une des causes de la fréquentation souvent invoquée est la recherche de formation.

Nous n'avons malheureusement pas pu obtenir de données quantitatives sur la fréquentation du site. Alors que son utilité est déjà reconnue, il est évident que son impact serait décuplé s'il était en mesure de :

- Fournir de l'information sur les ANPL et leurs membres,
- Mettre en ligne des bases de données actualisées (annuaires & contacts notamment),
- Gérer et animer des forums d'échanges,
- Mettre en ligne de nombreux ouvrages et produits du centre de documentation du PDM,
- Capitaliser plus activement sur les thématiques intéressant le site.

La production de publications, source potentielle d'impacts importants auprès des acteurs nationaux de la décentralisation (acquisition de connaissances et de pratiques) et qui a été un point fort du PDM au cours de ses 10 premières années est moins riche quantitativement et qualitativement depuis quelques années (2002).

Tableau récapitulatif des publications du PDM sur la période 1993 – 2005.

Sur la base des données transmises par le centre de documentation, la mission a fait un tableau récapitulatif des publications du PDM par période et par programme. Plusieurs publications ont été rattachées par la mission au programme le plus adéquat sachant que le nom et le contenu des programmes ont varié au cours des 13 années considérées. Nous soulignons que nous travaillons sur la base des données transmises par le CRID. Il est possible que des documents internes n'aient pas été répertoriés et que le tableau soit à compléter. Nous n'avons pas pris en compte des notes internes ou documents de travail mais uniquement les documents publiés.

Le détail des publications est donné à la fin de cette annexe.

Tableau de répartition des produits par périodes (hors observatoire des finances locales).

Périodes	Production interne PDM	Actes de séminaire	Etudes publiées par le PDM	Total
1993- 1998	7	9	1	17
1999 – 2002	5	9	3	17
2003 – 2005	6	2	2	10
Total	18	20	6	44

Tableau de répartition des produits par programmes et par types (hors observatoire des finances locales).

Thèmes / Programmes	Production interne PDM	Actes de séminaire	Etudes publiées par le PDM	Total
Appui aux CL et à la Coopération décentralisée	1	5		6
POLDEC	5	3	2	10
ECOFILOC	8	2	2	12
APL			1	1
AMTER		3		3
Africités		6		6
CITATIONS	3	1		4
Autres Thèmes &	1		1	2

Publications				
Total	18	20	6	44

Tableau de répartition des produits par programmes et par périodes (hors observatoire des finances locales).

Thèmes / Programmes	1993 - 1998	1999 - 2002	2003 - 2005	Total
Appui aux CL et à la Coopération décentralisée	6			6
POLDEC	2	5	3	10
ECOFILOC	5	6	1	12
APL	1			1
AMTER		2	1	3
Africités	1	4	1	6
CITATIONS	2		2	4
Autres Thèmes & Publications	1		1	2
Total	18	17	9	44

La « production interne » regroupe les études, annuaires et documents de capitalisation de programmes émanant des experts du PDM. Les actes de séminaire sont produits par la bonification des apports respectifs des participants aux rencontres organisées par le PDM. Les « études publiées par le PDM » regroupent les publications d'études réalisées par des experts et auteurs extérieurs au PDM.

Ce tableau ne prend pas en compte les publications du programme FILOC et de l'Observatoire des Finances Locales qui sont :

- « Les collectivités locales en chiffres » publiée à partir de 2000 qui traite des comptes de 1996 à 2004, Cette publication est arrêtée en 2004.
- « Regards sur des finances locales » : publiée à partir de 2000, (traite des comptes jusqu'en 2003)
- « Equilibre financier », publiée à partir de 2002,(traite des comptes jusqu'en 2004, 1 ex. par an , 1000 à 1500 ex. + 500 en anglais).

A ces trois publications de base, s'ajoute la « Revue africaine des finances locales » publiée à partir de 2000. Cette revue est biannuelle, huit numéros sont parus.

On se reportera à l'annexe sur FILOC pour une analyse de ces publications.

Cette production du programme « FILOC » entre 2000 et 2005 est de 31 documents.
--

L'observation des différents tableaux de répartition des publications du PDM montre notamment :

- **Une baisse globale de la fréquence de publication des documents (hors observatoire des finances locales) sur la période 2003 – 2005** (9 documents sur cette période contre 17 documents sur la période 1999 – 2002) ;
- 40 % des publications (hors FILOC) se sont effectuées sur la période 1993 – 1998 contre 39 % sur la période 1999 – 2002 et 21 % sur la période 2003 – 2005 ;
- Que POLDEC et ECOFILOC n'ont respectivement publié que trois et un documents sur cette période (alors qu'ils représentent 50% du total des publications du PDM sur la période 1993 – 2005) ;
- La prédominance (hors Filoc) des actes de séminaire sur les publications de « produits » issus des études, travaux de recherche et de capitalisation du PDM : 46 % pour les actes de séminaires, 41 % produits études, travaux de recherche et capitalisation et 13 % pour les études réalisés par de l'expertise externe et publiées par le PDM.
- L'importance des publications spécifiques de FILOC entre 2000 et 2005 (31 brochures). A noter que deux des 4 revues de l'observatoire sont arrêtées depuis fin 2004 : les CL en chiffres et la Revue africaine des finances locales.

N.B. Ces constats sont aussi à exprimer sous réserve des dysfonctionnements constatés au niveau du CRID. Ainsi, les programmes n'ont peut être pas transmis toutes les publications réalisées au niveau du centre de documentation et celui-ci ne les a peut-être pas toutes enregistrées. Les documents de 2006, année en cours au moment de notre intervention n'ont pas été intégrés, on signalera la publication cette année en anglais du tome 2 de la démarche ECOLOC.

4. Mise en perspective avec les critères d'évaluation et conclusions

La pertinence du « programme » CRID dans les processus de décentralisation est majeure. Le partage d'expériences et de points de vue, la diffusion d'outils et données économiques et statistiques, la mise en relation des acteurs, la valorisation des bonnes pratiques sont des éléments importants de support à la réflexion dans le contexte d'une décentralisation toujours naissante en Afrique de l'Ouest et du Centre.

La gestion de la connaissance est désormais clairement positionnée au croisement de l'ensemble des programmes du PDM. **Cette approche est cohérente.** Son outil, le CRID, possède des acquis reposant essentiellement sur (i) un système d'édition et de diffusion fiable (au moins jusqu'en 2001) des ouvrages produits ou suscités par le PDM, (ii) des informations présentes (contacts et coordonnées d'acteurs, ouvrages, articles de presse) en quantité non négligeable, (iii) un système Intranet effectif et un site Internet bien conçu, (iv) un centre de documentation fonctionnel au sens où les ouvrages présents au centre sont correctement identifiés et répertoriés.

Mais globalement, l'information au sein du PDM est éparpillée, désorganisée et insuffisamment valorisée (en interne et à la disposition de la clientèle cible). **En cela, le CRID n'est pas efficace.** Plus précisément (i) l'équipe technique du CRID n'est pas suffisamment en relation avec les autres programmes qui ne lui sollicitent plus d'informations et réciproquement, (ii) les bases de données ne sont pas actualisées, incomplètes ou non fonctionnelles (ex : la base de données des contacts nécessitent un mailing de renouvellement des coordonnées disponibles, la base de données des ANPL n'est que partiellement remplie, la base de données de l'observatoire de la décentralisation n'est pas formalisée, la base de données des experts sous régionaux n'a pas vu le jour en dehors d'un répertoire consacré dans la base de données des contacts,...), (iii) l'organisation et le niveau d'acquisition de l'information sur la décentralisation et ses thèmes connexes sont insuffisants (si l'on excepte la revue de presse électronique mensuelle) ; (iv) le site Web n'est pas suffisamment actualisé et surtout fonctionnel pour l'animation d'un dialogue avec les acteurs de la décentralisation de la sous région (ex : le forum de dialogue est inopérant, le PDM répond très difficilement aux demandes d'information recueillies par voie électronique et en tout état de cause celles-ci sont devenues rares) ;

Malgré plusieurs programmations d'activités sur ce thème depuis 2001, le site Web du PDM n'assure pas la promotion, la communication et la mise en réseau des ANPL en hébergeant leurs sites Web. Aussi, le « portail » des villes africaines n'a pas vu le jour.

Les résultats de la mission d'appui au CRID de Fernand HIVON de 2003 n'ont pas été suffisamment valorisés à ce jour. Cette évaluation recommandait notamment (i) l'amélioration de la gestion de la conservation et de la distribution des publications du PDM, (ii) une meilleure circulation des documents entre programmes, (iii) l'évolution du CRID d'un lieu d'archivage vers un centre actif, (iv) l'accroissement de l'utilisation du potentiel d'information du CRID par la centralisation des bases de données, (v) le positionnement transversal affirmé du CRID auprès des autres programmes du PDM et (vi) la définition d'indicateurs qualitatifs provenant d'informateurs privilégiés consultés régulièrement.

Aujourd'hui, un système Intranet a été mis en place mais il n'a pas véritablement renforcé la communication entre les programmes et le CRID n'est pas suffisamment centralisateur d'information au sein du PDM. Enfin, le centre de documentation n'est pas « actif » au sens où il n'est pas ouvert sur l'extérieur.

Le CRID, un outil indispensable mais avec des besoins d'évolution,

Au regard des moyens institutionnels, humains et financiers engagés pour le CRID, celui-ci ne tient pas son statut d'animateur, de gestionnaire et de promoteur de la connaissance du PDM en matière

de décentralisation et d'appui aux CL africaines. **Un problème d'efficience se pose indiscutablement.**

Le CRID est dépourvu d'une expertise qualifiée et appropriée pour organiser, centraliser et diffuser ses données. Il doit aujourd'hui au plus vite solutionner son problème de management et se doter d'un conseiller régional ou d'un chargé de programme spécialiste en développement de centre de ressources.

Il est aussi nécessaire de développer les relations du centre de documentation avec les institutions des pays membres disposant de documentation sur la décentralisation. La mise à jour puis la centralisation voire la fusion des bases de données existantes au niveau d'une même ingénierie informatique est une priorité pour constituer l'embryon du futur « centre de gestion de la connaissance ».

Dans la perspective d'un recentrage des activités du PDM sur la capitalisation, la mise à disposition de l'information, la partage d'expérience et la recherche - action en matière de décentralisation dans la sous région, le rôle du CRID sera prépondérant. **Sa restructuration est une priorité.** Cette priorité est affichée dans la dernière version du PMO 2006 – 2010 à travers **la composante gestion des connaissances au service des collectivités locales** qui a pour but de « réunir à un seul endroit au sein du PDM l'ensemble des bases de données, ressources documentaires, capacités de collecte et de diffusion des informations sur la décentralisation ». L'approche stratégique de la composante se décompose en 4 pôles d'activités :

- L'Observatoire de la décentralisation comme lieu fédérateur des programmes du PDM et animateur des forums de dialogue pour l'extérieur,
- Le CRID comme gestionnaire des bases de données, des sites Web et Intranet et en charge de la veille informationnelle,
- Le pôle communication responsable de la promotion des activités du PDM et de la diffusion de ses publications et outils,
- Le pôle place du genre dans la décentralisation.

Cette évolution du CRID au sein de cette nouvelle composante est positive dans le sens où une claire délimitation des domaines de travail est faite et où la transversalité est la ligne directrice de cette nouvelle composante. Si le document PMO 2006-2010 présente une vision satisfaisante de ce point de vue, par contre face aux problèmes techniques et organisationnels constatés, **il est d'abord urgent de définir un plan d'actions** définissant les priorités, les moyens techniques et humains, les échéances et précisant clairement les modalités de collaboration du CRID avec les autres programmes du PDM (le rapport de F. HIVON restant d'actualité). Les fiches d'activités du PMO restent aujourd'hui trop générales pour appréhender comment ce passage va se faire. Le PDM a certes fait une note qui présente les besoins en ressources humaines du futur CRID, mais cette note très succincte devrait être complétée par la démarche opérationnelle précise (plan d'action) sur les étapes et modes de travail par pôle avec les besoins en RH (profils) et les fiches de postes correspondantes.

Ce besoin d'approfondissement est confirmé par la lecture comparée de la version du PMO 2006-2010 du 21 juin présentée au Comité paritaire et de la version révisée d'août 2006. C'est dans la version d'août que le basculement de l'observatoire est fait de POLDEC à cette composante « gestion de la connaissance ». Les conséquences de cette évolution ne semblent pas avoir été prises en compte puisque qu'entre les 2 versions la présentation du bloc d'activité 2100 de POLDEC il n'y a pas eu d'évolution sur cette question.

D'autre part, la mission insiste sur le rôle du CRID en tant que plate-forme d'échange et de circulation d'information entre les acteurs de la décentralisation. Le fonctionnement du CRID doit être orienté dans le sens d'une ouverture vers et entre les acteurs et ne pas constituer un goulet d'étranglement. Bien menée, la nouvelle composante « gestion de la connaissance » devrait le permettre.

Annexe : liste des publications du PDM (Hors FILOC) de 1993 à 2005, (source : CRD PDM).

Tableau récapitulatif des publications du PDM sur la période 1993 – 2005.

LISTE DES PUBLICATIONS PAR PERIODES	THEMES & TYPE DE PUBLICATION		
Appui aux Collectivités Locales et à la Coopération Décentralisée			
	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
1993 – 1998			
La participation communautaire à la gestion municipale – 1994		X	
Municipalités africaines et développement économique local – 1994		X	
Gestion de la croissance des grandes villes côtières d'Afrique de l'Ouest – 1994		X	
Communes et développement local dans les pays du Sahel – 1994		X	
Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale – 1994	X		
La coopération décentralisée avec l'Afrique – 1994		X	
POLDEC			
	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
1993 – 1998			
La décentralisation au Burkina Faso : mise en oeuvre du processus – 1993		X	
La décentralisation en Afrique de l'Ouest: conduite du processus dans les pays francophones et lusophones - 1994		X	
1999 – 2002			
Décentralisation, acteurs locaux et foncier : mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre – 2000			X
Décentralisation, acteurs locaux et foncier : Fiches pays – 2000			X
Décentralisation, Foncier et acteurs locaux – 2000		X	
État des lieux de la Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre / Observatoire de la décentralisation – 2000	X		
Annuaire de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre – 2001	X		
2003 – 2005			
État des lieux de la Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre / Observatoire de la décentralisation	X		
Démocratisation et démocratie : Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne – 2005	X		
Annuaire de la décentralisation en Afrique : Acteurs, programmes et projets d'appui - 2005	X		

ECOFILOC²⁵			
1993 – 1998	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
L'économie locale de Sikasso, Mali : Etude de cas du programme "Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest – 1998	X		
L'économie locale de Korhogo et de sa zone d'influence : Document de synthèse ; Etude de cas du programme "Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest – 1998	X		
San Pedro : Dynamiques et synergies de l'Economie locale : Etude de cas du Programme « Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest – 1998	X		
L'économie locale de Saint-Louis et du Delta du Fleuve Sénégal : Etude de cas du Programme « Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest » - 1998	X		
Saint-Louis et le Delta du Fleuve Sénégal : Comptes économiques ; Etude de cas du Programme « Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest – 1998	X		
1999 – 2002	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre - 2000	X		
Regard sur les économies locales, une approche renouvelée sur les stratégies de développement en Afrique – 2001	X		
Gérer l'économie localement en Afrique MANUEL ECOLOC. Tome 1 : Evaluation et prospective de l'économie locale - 2001	X		
L'économie réelle de l'Afrique et ses perspectives de développement : Pour une nouvelle conception de la problématique de développement en Afrique			X
Séminaire de restitution du Programme ECOLOC		X	
Les méthodes d'élaboration participative d'une stratégie de développement économique local et communal en Afrique.		X	
2003 – 2005			
Elaboration participative de plans de développement économique local : Eléments méthodologique – 2003			X
APL			
1993 – 1998	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
L' élu municipal au Cameroun : Sa désignation			X

²⁵ Toutes les publications du PDM dans le cadre du programme ECOFILOC ont été réalisées conjointement avec le Club du SAHEL.

et son action			
AMTER			
1999 – 2002	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
Aménagement du territoire, intégration régionale et Décentralisation		X	
Le renouveau des politiques d'aménagement du territoire entre décentralisation et intégration régionale		X	
2003 – 2005			
Aménagement du territoire et dynamiques de réseaux en Afrique de l'Ouest et du Centre		X	
AFRICITES			
1993 – 1998	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
Premières journées de la commune africaine – 1998		X	
1999- 2002			
Sommet Africités 2000 ; Financer les collectivités locales pour renforcer la démocratie et le développement durable		X	
Deuxième sommet africain des collectivités locales : Résolutions ; Africités 2000		X	
Accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et aux marchés financiers : « AFRICITES 2000 »		X	
Politiques économiques et développement local durable : « AFRICITES 2000 »,		X	
2003 – 2005			
Africités 3 : 3 ^{ème} Sommet Africain des Collectivités Locales ; Yaoundé – Cameroun – 2003.		X	
DECHETS SOLIDES			
1993 – 1998	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
Déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'ouest et Centrale: vers une gestion durable – 1996		X	
Pour une gestion efficiente des déchets dans les villes africaines : Les mutations à conduire – 1998	X		
2003 – 2005			
Annuaire de la gestion des déchets solides en Afrique de l'Ouest et du Centre – 2003	X		
Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain – 2004	X		
AUTRES THEMES & PUBLICATIONS			
2003 – 2005	Production interne PDM (études, annuaires, capitalisations)	Actes de séminaire / réunion	Etudes publiées par le PDM
Décentralisation, Acteurs locaux et services sociaux en Afrique : L'impact de la décentralisation sur les	X		

services de la santé et d'éducation en Afrique de l'ouest et du centre.			
Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en oeuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté : Repères pour l'action			X
TOTAL	18	20	6

Source : Centre de Documentation du PDM.

N.B : Ce tableau ne prend pas en compte les publications du programme FILOC et de l'Observatoire des Finances Locales. A savoir :

- « Les collectivités locales en chiffres » publiée à partir de 2000 qui traite des comptes de 1996 à 2004,
- « Regards sur des finances locales » : publiée à partir de 2000, (traite des comptes jusqu'en 2003)
- « Equilibre financier », publiée à partir de 2002,(traite des comptes jusqu'en 2004, 1 ex. par an , 1000 à 1500 ex. + 500 en anglais).

A ces trois publications de base, s'ajoute la « Revue africaine des finances locales » publiée à partir de 2000. Cette revue est biannuelle, huit numéros sont parus.

FILOC a ainsi produit 31 brochures.

En 2006 signalons la publication en anglais du tome 2 de la démarche ECOLOC.

Analyse programme APL

1. PREVISION LORS DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME ET EVOLUTIONS.....	46
1.1. OBJECTIFS DU PROGRAMME ET RESULTATS ATTENDUS	46
1.2. LIENS AVEC LES ENJEUX ET PROBLEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION	47
1.3. LIENS AVEC STRATEGIE DU PDM	48
1.4. ACTIVITES PREVUES ET MOYENS MOBILISES.....	48
1.5. MODES OPERATOIRES PREVUS	48
2. CONSTATS DANS LA REALISATION DU PROGRAMME.....	49
2.1 RÉSULTATS ET OBJECTIFS ATTEINTS.....	49
2.2 DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES ACTIVITÉS	51
2.3 INTÉGRATION DE L'ÉGALITÉ DE SEXES	51
2.4 RESPECT / ÉVOLUTION DES MODES OPÉRATOIRES.....	51
2.5 CONTRAINTES RENCONTRÉES	51
2.6 APPRÉCIATION DES BÉNÉFICIAIRES.....	52
3. IMPACTS DANS LES PAYS.....	55
4. ANALYSE DE L'EQUIPE D'EVALUATION.....	55
4.1 APPRECIATION GENERALE	55
4.2 COMPREHENSION.....	56
4.3 LES ORIENTATIONS DANS LE CADRE DU PMO	57
4.4 COMMENTAIRES DE LA MISSION D'EVALUATION SUR LE PMO	58

Prévision lors de la conception du programme et évolutions

Objectifs du programme et résultats attendus

Ce chapitre va synthétiser les évolutions de la composante, ou programme, APL du démarrage du PDM au PMO 2006-2010.

Période 1992 – 1997. Le document de programme de 1992 présentait ainsi l'objectif global du PDM : « L'objectif ultime du PDM est de faciliter la définition et la mise en œuvre des stratégies de décentralisation et de déconcentration, de manière à **renforcer la capacité des municipalités en matière de gestion urbaine** ». A l'époque le PDM était organisé en 6 composantes dont l'une concernait le « soutien aux associations de municipalités et de personnel local ». Les 3 priorités de départ pour cette composante concernaient : (i) Création et renforcement des APL, (ii) Coordination des actions de coopération décentralisée et (iii) Renforcement des capacités des CL.

Le « rapport d'orientation 1993-1995 » ne donne pas d'orientations en la matière, il est seulement prévu 8 mission d'appuis à des APL existantes dans 6 pays (Centrafrique, Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal) et à la création d'une APL au Cameroun. L'orientation va se définir progressivement par la pratique. Ainsi le **document d'orientation de 96 indique que la composante « appui aux collectivités locales et à leurs associations »** est la priorité et que la principale innovation est la préparation de 3 cycles de formation continue pour les cadres des communes. En 1996 et en 1997 les activités sont orientées sur la conception de l'OFL, la mise en place d'un réseau de professionnels des déchets (Waste Net), d'un groupe de consultants sénégalais, et l'appui à l'UVA et aux associations de pouvoirs locaux, le renforcement des capacités de secrétariats permanents et le renforcement de la capacité de lobbying des APL. Le PDM a déjà « suscité » la création des APL au Burkina et au Cameroun. La logique qui prévaut dans cette composante est bien de mettre la CL au centre des préoccupations et de considérer les activités comme éléments de leur renforcement.

Le document d'orientation 1998-2000 marque le début de la vision qui prévaudra jusqu'à ce jour du programme APL. « C'est pour préparer les élus locaux à jouer ce rôle crucial que le PDM soutient depuis l'origine de ses activités la mise en place et le **renforcement des APL ainsi que le développement des capacités des collectivités locales** ». Partant des constats sur les faiblesses des APL et des CL le document prévoit « C'est pour surmonter ces faiblesses qu'il est proposé de bâtir le programme APL. **Ce programme vise spécifiquement le renforcement des capacités des associations de pouvoirs locaux à rendre service à leurs membres d'une part et à établir le dialogue avec les Etats, les partenaires... en vue de l'amélioration substantielle des services aux populations et de la promotion du développement local.** » Les actions prévues sont structurées en :

- animation du réseau APL et appui aux actions de lobbying,
- appui à la préparation des projets de coopération décentralisée,
- animation de réseaux de villes.

Période 2002 – 2005. **Le document d'orientation « enjeux et perspectives » de 2002** présente ainsi l'objet d'APL et d'Africités : « la structuration du mouvement municipal et la mise en place d'un cadre de dialogue avec les autorités local ». « Pour le PDM, des collectivités locales légitimes et compétentes sont une des conditions essentielles du développement, tant local que national. Le renforcement des institutions locales est une des conditions du développement local et une nécessité pour inscrire l'action locale dans la durée et dans des espaces nationaux et régionaux. Deux programmes du PDM s'attachent particulièrement à la structuration du mouvement municipal et à la mise en place des cadres de dialogue avec les autorités locales : les programmes APL (associations de pouvoirs locales) et AFRICITES (Journées africaines des collectivités locales). »

Les objectifs fixés au programme APL à l'horizon 2010 sont :

- Mettre en place dans tous les pays d'une association nationale d'autorités locales compétente et respectée ;
- Institutionnaliser la célébration des journées nationales des communes ;

- Consolider l'organisation des sommets Africités ;
- Utiliser la coopération décentralisée comme un canal efficace de la coopération internationale avec l'Afrique, et l'augmentation significative du nombre de partenariats entre et avec les collectivités locales africaines ;
- Appuyer la promotion du CCRA comme le Haut Conseil des collectivités locales parmi les instances de l'Union Africaine ;
- Implanter des comités des villes et régions auprès des institutions sous-régionales chargées de l'intégration africaine, sous l'impulsion du CCRA.

Objectifs stratégiques intermédiaires à l'horizon 2005 sont :

- Renforcement des capacités des secrétaires permanents des associations nationales d'autorités locales ;
- Organisation régulière des dialogues politiques nationaux entre élus locaux et Etat dans les pays dotés d'une association nationale d'autorités locales ; (*cf Journées des communes*)
- Impulsion d'une vingtaine de partenariats entre collectivités des pays africains ;
- Préparation et organisation du sommet AFRICITES en 2003 ;
- Accompagnement technique du CCRA.

Sur la base de ce cadrage, les rapports des années suivantes (cf. rapport 2002) retiendront comme objectifs poursuivis par le programme APL :

- Renforcer des capacités des APL à rendre service à leurs membres
- Renforcer des capacités des APL à établir les dialogues avec les Etats, les partenaires au développement et les opérateurs privés,
- Consolidation de la structuration du mouvement municipal à l'échelle sous-régionale et panafricaine,
- Développement de l'expertise locale et émergente d'un réseau de consultants locaux en matière d'appui aux collectivités locales et aux APL.
- Développement des partenariats en coopération décentralisée.

La lecture des différents documents montre certes une claire vision de la place des CL et des APL sur le plan institutionnel mais, par contre, elle montre aussi des variations sur les objectifs que se fixe le PDM. D'une orientation de départ de renforcer la capacité de gestion urbaine, le PDM a pris en compte de manière plus importante progressivement la dimension politique et il a fait de la structuration du mouvement municipal africain, des APL, le cheval de bataille quasi exclusif de son action. Ainsi, si l'orientation de 1998-2000 paraît la plus équilibrée prenant en compte les deux aspects « dialogue politique » et « services aux membres » ainsi que leur finalité : les services aux populations, force est de constater que la pratique a ensuite privilégié le « politique ». Même si on voit réapparaître l'objectif « renforcer la capacité des APL à rendre services à leurs membres », cet objectif va être « oublié » jusqu'en 2006.

Evolution dans cadre PMO 2006. Le document du PMO renoue avec la vision de 1998-2000 et réaffiche à nouveau la vocation des APL d'apporter des services à leurs membres et de viser la satisfaction des besoins des citoyens tout en étant en mesure d'assurer un dialogue politique avec l'Etat. « Cette composante constitue la raison d'être du PDM et la pierre angulaire de son plan d'action. Idéalement chaque association nationale de collectivités locales devrait pouvoir jouer le rôle que le PDM joue au niveau de la région et de l'Afrique, c'est-à-dire appuyer ses membres dans leurs efforts pour rencontrer les demandes et satisfaire les besoins des citoyens. APL a pour but de soutenir la mise en place et le renforcement des associations nationales des pouvoirs locaux dans la région desservie par le PDM. Il s'agit surtout de renforcer chez les APL la capacité de concevoir et de rendre des services à leurs membres (villes et communes) et d'établir un dialogue avec les États sur la nécessité de partager pouvoir et ressources avec les collectivités locales. »

Liens avec les enjeux et problématique de la décentralisation

Ce programme touche une des finalité de la décentralisation : le développement des services qu'apportent les CL aux populations.

Liens avec stratégie du PDM

Il est cohérent avec la stratégie du PDM qui, dans les documents, vise d'une part à développer une capacité de négociations des CL à travers leurs APL vis-à-vis de l'Etat et des partenaires et d'autre part une capacité des APL à accompagner leurs CL membres.

Activités prévues et moyens mobilisés

Les activités prévues sont présentées dans le tableau en fin de cette annexe, ainsi que les réalisations par année. Ce tableau s'attache surtout aux dernières années. La structure des activités varie suivant les années, mais la plus courante (cf. 2005) est celle-ci :

- structuration du mouvement municipal africain,
- renforcement des capacités des CL,
- coopération décentralisée,
- Africités.

Les moyens dont a disposé ce programme sont de :

Entre 1999 et 2005, ce programme a consommé hors assistance technique 633 millions de FCFA.

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités		TOTAL Fcfa
APL	181 126 254	25 599 910	426 886 832		633 612 996
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	UE	Autres	TOTAL
APL	107 902 683	254 902 111	342 077 026	58 721 875	763 603 695

Pour la période antérieure 1992-1998, en regroupant les activités qui seraient aujourd'hui rattachées à APL, on peut estimer les dépenses exécutées à : 305 millions Fcfa. Le montant total engagé par le PDM sur APL est environ de **938 millions de Fcfa (hors AFRICITES)** sur l'ensemble de la période de 1992 à 2005.

Concernant Africités, le coût pour 1998 était de 724 millions FCFA, en 2006 il est de 2 milliards de FCFA dont 800 millions supportés par le PDM.

Les ressources humaines ont été limitées à un seul cadre : le conseiller régional APL. Il est secondé depuis 2005 par une assistante. Comme pour les autres programmes, APL mobilisait de l'expertise externe en fonction des besoins.

Modes opératoires prévus

Le mode opératoire principal consistait en un appui à la structuration des APL qui devaient, à travers un renforcement de capacité et un accompagnement, être en mesure d'assurer leurs fonctions, d'apporter des services aux CL et par ce biais de renforcer ces dernières.

Pour ce faire, le PDM :

- appuie déjà les associations à se créer puis à se formaliser, puis les pousse à avoir un siège. Le PDM peut ensuite les appuyer en terme d'équipement. Quand les associations ont leur Secrétaire permanent, le PDM peut les appuyer dans la définition d'un programme de travail, d'un plan stratégique.
- le PDM passe une convention de partenariat avec les associations avec un plan d'action,
- le PDM suit l'application des conventions et des plans d'actions.

Quand l'actuel conseiller régional a pris fonction, il n'y a pas retrouvé les plans d'actions de plusieurs APL, il a choisi pour les nouvelles conventions de les inclure dans la convention.

Le programme APL ciblait les appuis suivants :

- conseils directement par le conseiller régional, ou par la mobilisation d'une expertise externe, (notamment sur le dialogue politique)

- appui financier et matériel,
- appui sur les aspects communication (site WEB, appui au lancement d'un journal).

Constats dans la réalisation du programme

Résultats et objectifs atteints

Le tableau 1 en fin de cette annexe présente les activités menées. Nous les avons, à la lecture des rapports d'activité structurée en 5 groupes :

Nous reprendrons le découpage des activités par sous-programmes tels qu'ils apparaissent en 2005 :

- structuration du mouvement municipal africain,
- renforcement des capacités des CL,
- coopération décentralisée,
- Africités

Structuration du mouvement municipal africain

Cette activité est un des acquis majeurs du PDM. Le PDM a accompagné d'une part la structuration des APL, le document enjeux et perspectives de 2002 précisait : « Le PDM a contribué à la création de plus de dix associations nationales sur les 16 associations que compte la région ». En 2003 le PDM a appuyé la création de l'ANCB au Bénin.

L'appui aux APL a consisté en :

- l'appui à la mise en place des APL qui a surtout concernée la période de 1993 à 1999,
- l'appui à la mise en place d'un secrétariat permanent avec :
 - o l'appui à leur équipement avec une dotation en équipement informatique,
 - o la formation des Secrétaires permanents (2 formations)
- l'appui à la production d'un journal (appui ponctuel au lancement, rôle d'impulsion du PDM, mais constat de non poursuite après arrêt appui du PDM, certaines APL ont repris par la suite la publication d'une revue avec l'appui d'autres coopération bilatérale).
- l'appui à l'organisation du dialogue politique avec la mise en place des journées des communes et de l'élaboration d'un memorandum.

Par contre l'appui à la formation des bureaux des APL n'a pu se réaliser comme prévu faute de financement, cet appui s'est limité à la réalisation de quelques voyages d'études.

Il faut relever **le produit qualitatif intéressant que constitue « la journée de la commune »**, produit qui a été institutionnalisé dans pratiquement tous les pays grâce au PDM. Le PDM a joué son rôle d'impulsion au niveau méthodologique et organisationnel pour la première année (aide à l'organisation, financement du consultant qui appuie l'APL à rédiger son memorandum, puis apporte un soutien financier (4 millions Fcfa en moyenne par an) aux APL qui organisent cet évènement. Le relais est généralement pris par les autres partenaires des APL qui s'inscrivent dans cet évènement généralement dès la première année (cf .PNUD pour l'appui à la rédaction des mémorandums). On peut ensuite regretter que le PDM, une fois l'impulsion donnée, ne travaille pas avec les APL sur les stratégies pour faire avancer les recommandations avancées dans les mémorandums.

Des missions d'appuis aux APL sont citées par le PDM (cf. tableau 1, 6 à 12 par an) mais dans la réalité ces missions étaient liées surtout à la préparation des Africités, du travail sur la CCRA et dans une moindre mesure l'appui pour les Journées des communes.

A noter que **nous n'avons pu trouver au niveau du programme APL au siège du PDM un suivi des relations entre ce programme et chacune des APL**. Il n'existe pas de suivi qui permettrait de voir la consistance effective des appuis du PDM lors des missions auprès de ces APL. De même au niveau de ces APL il n'existe pas un classeur spécifique qui voit l'état des échanges et du travail avec le PDM montrant ainsi que le PDM reste un partenaire marginal aujourd'hui, malgré que son apport au démarrage soit unanimement reconnu pour les APL concernées. Les sollicitations des APL en termes

d'expertises de la part des APL ont été rares, elles ont concernées des textes de textes législatifs ou réglementaires.

Parallèlement le PDM a travaillé à la structuration panafricaine de ce mouvement en s'appuyant déjà sur l'UVA (Union des Villes Africaines) puis en lançant en 2001 le Conseil des Communes et Régions d'Afrique qui s'est transformé en CGLUA. Cette activité est le deuxième acquis majeur du programme APL et du PDM. Ce travail s'est réalisé (i) à travers de nombreuses missions auprès des APL et lors des réunions des instances existantes antérieurement (AULA, UVA, UCCLA) et (ii) surtout lors des rencontres Africités qui étaient en partie orientées vers cet objectif stratégique clé de constitution de ce mouvement panafricain.

Renforcement des capacités des CL

Cette activité énoncée clairement en tant que telle en 2002 dans les rapports d'activités a été ensuite transformée en 2003 en appui aux APL et aux CL, puis réapparaît en 2005.

En 2001 et 2002 l'appui aux CL s'est limitée à la production d'une méthodologie « pour monter des projets suivant une manière participative » (nom de l'activité). Le guide qui a été produit s'intitule : « méthode d'élaboration participative d'une stratégie de développement économique local et communal ». Une première version avait été produite mais a ensuite été reprise pour intégrer ECOLOC. Suite aux séminaires qui ont validé la méthode dont dans trois pays Mali, Burkina et Mauritanie auxquels il faut ajouté un séminaire régional en RCI, cette méthode ne semble pas avoir été ensuite mise en application. Nous n'y retrouvons plus aucune référence dans les rapports des années suivantes du PDM. La lecture de ce document, qui « s'adresse en premier lieu aux élus et aux acteurs locaux » permet de comprendre aisément la raison : trop dense, juxtaposant éléments théoriques et éléments de démarche, il n'est pas un outil opérationnel pour les élus.

En 2005 réapparaît l'activité « appui aux APL dans leur capacité à rendre des services à leurs membres » mais cela concerne... en termes de résultat opérationnel : « de nouveaux accords de partenariat sont impulsés et les journées nationales et régionales de la coopération décentralisée sont organisées ». Ce qui est visé est : « la montée en régime des partenariats entre collectivités locales africaines notamment dans le cadre des coopérations décentralisées transfrontalières. » Faute de moyens financiers cette activité n'a pu être réalisée.

Dans la pratique le programme APL n'a jamais réellement pris en considération cet axe de renforcement des capacités des CL et de renforcement de la capacité des APL à rendre services à leurs membres en dehors de l'aspect « dialogue politique ».

Coopération décentralisée

Cette activité n'a pas été menée faute, suivant le PDM, de financement.

Un guide de partenariat entre Collectivités locales africaines devait être produit ainsi qu'une proposition de bourse de partenariat entre ces collectivités. Ces activités n'ont pu avoir lieu, faute de ressources humaines.

Africités

AFRICITES constitue l'évènement phare du PDM. Le programme APL y contribue activement car le conseiller régional APL est en charge des aspects de préparation et d'organisation des sommets AFRICITES. Le CR y consacre de nombreuses missions pour préparer le sommet : missions d'informations auprès des APL, missions de préparation au niveau organisationnel et logistique auprès dans le pays d'accueil, missions post-africités pour boucler les aspects organisationnels et financiers après le sommet. A noter que l'aspect contenu des Africités et préparation des documents relevait plus du pôle POLDEC.

Les sommets suivants ont ainsi été organisés : Abidjan en 1998, Windhoek en 2000, Yaoundé en 2003 et Nairobi en 2006. Ces sommets constituent un temps fort de rencontre entre les différents acteurs impliqués dans les processus de décentralisation en Afrique. Il permet mieux positionner les

processus de décentralisation dans les agendas politiques des pays. Plusieurs milliers de personnes participent à ces rencontres marquant l'engouement pour les échanges qu'elles permettent.

Autres activités

Les autres activités du programme APL concernent essentiellement des partenariats établis avec les fédérations canadiennes FCM et UMQ. Le partenariat avec FCM a abouti à l'implication du PDM dans le suivi du programme PAGL sur le Ghana et le Mali.

Degré de mise en œuvre effective des activités

Le constat est le suivant :

- la préparation et l'organisation des sommets AFRICITES a occupé une partie importante du temps du conseiller régional APL au détriment des autres activités,
- des retards importants apparaissent à la lecture des rapports d'activités dans la livraison des différents produits notamment dès qu'il s'agit de travailler en terme de conception (par exemple entre 2003 et 2005 retard dans la production du Kit sur les journées des communes, dans le CD rom sur l'annuaire des maires et CL, dans l'élaboration d'un guide de la coopération décentralisée, mise en place de la bourse de partenariats...),
- une absence de travail sur le renforcement des CL et les services des APL à délivrer à leurs membres.

Cette situation s'explique par un choix stratégique du PDM d'orienter le programme APL sur la structuration du mouvement panafricain et le développement de la tribune AFRICITES avec deux grandes phases : une concentration logique des activités du programme sur la structuration des APL de 1993 à 1999 puis une concentration sur la préparation et la tenue des Africités de 2000 à 2006 conjointement au travail de structuration du mouvement panafricain.

Nous regretterons aussi le délaissement de l'outil de base qui devait structurer les relations entre les APL et le PDM : les conventions et plans d'actions.

Intégration de l'égalité de sexes

Le responsable du programme APL a veillé à l'intégration de la dimension genre à travers :

- le Programme Africain de Gouvernance Locale (PAGL),
- la demande aux Associations nationales d'une base de données faisant référence aux à la place des femmes dans la vie politique locale,
- un séminaire sur l'implication des femmes dans la gestion et la politique municipale (nov. 2000 au Bénin),
- au plan du recrutement des cadres, les candidatures féminines sont encouragées.

Le Programme veillera à inciter les APL à intégrer la dimension « genre » dans leurs programmes et prévoir que des femmes puissent participer à la gestion des APL (Avec PAGL des « caucus » de femmes ont été mis en place).

Respect / évolution des modes opératoires

Observation sur les conventions et les plans d'action avec les APL.

Les convention initiales (à partir de 1994) avec leurs plans de travail étaient d'excellents outils. Le rôle de chaque partie était précisé et surtout s'appuyait sur un plan de travail concret et une évaluation qui devait être faite semestriellement. Les modalités de collaboration étaient ainsi bâties sur un outil simple et pratique. Force est de constater que cet outil a été délaissé, la mise en œuvre des plans d'action n'a pas été l'objet des évaluations prévues entre les parties, ils ont été ensuite abandonnés. Le PDM reconnaît que cet outil doit être réactivés, un nouveau modèle de convention a été élaboré et sera proposé aux APL en 2007.

Contraintes rencontrées

La principale contrainte est liée aux ressources humaines du programme APL composée jusqu'en 2005 d'une seule personne : le conseiller régional Souleymane Maïga. Celui-ci se sentant par ailleurs

plus à l'aise sur le travail de préparation et d'organisation d'Africités, sur la mise en place de réseau pour la structuration du mouvement panafricain, il est donc logiquement devenu le bras droit du SG du PDM sur ces questions.

Il reste que néanmoins plus de rigueur dans le suivi des relations avec les APL aurait été souhaitable, de même que l'on aurait plus attendu au cours de ces 10 dernières années plus de productions méthodologiques de la part d'APL. Ce programme aura finalement peu produit en terme d'outils.

A noter aussi l'absence d'organisation de relations régulières et structurées avec les programmes d'appui aux APL qui existent au niveau des différents pays, l'absence d'un système de suivi des capacités des APL et des CL qui aurait pu orienter les travaux du programme APL.

Le responsable du programme souligne que le programme APL est celui qui a reçu le moins de financement. Il insiste sur la nécessité pour le PDM d'avoir les moyens d'être crédibles aux yeux des APL **« si on n'appuie pas financièrement les APL on n'aura pas de moyens d'avoir une crédibilité auprès d'elles, elles se tourneront vers d'autres. »** La crédibilité du PDM passe par la mise à disposition de services à ces APL. Si on n'est pas crédible, on ne peut pas mobiliser », « aujourd'hui le PDM a une force de convocation, quand on convoque le gens viennent cf. Africités. »

Appréciation des bénéficiaires

(Cette partie reprend les éléments déjà exposés dans les annexes pays)

Ce paragraphe s'appuie sur les discussions avec des responsables d'APL rencontrés à Africités à Nairobi ainsi que les discussions avec les APL des 3 pays visités.

Concernant le Sénégal, l'Association des Maires du Sénégal apprécie deux points particuliers dans l'apport du PDM :

- l'appui au lancement des journées des communes (maintenant l'AMS est autonome dans leur préparation et tenue avec l'appui d'autres partenaires, l'appui du PDM reste symbolique),
- la formation de la Secrétaire permanente (SP).

Il est à noter que l'AMS a joué un rôle important lors du lancement du PDM et l'ancien Président de l'AMS a mis à disposition du PDM et de son SG ses réseaux pour aider au démarrage du PDM. Les relations entre les deux structures ont été plus intenses les premières années. Le PDM a d'ailleurs fourni un véhicule au président de l'AMS. Mais ces relations se sont distendues avec les années et surtout le fait qu'il n'y avait plus de cadre de travail dûment établi entre les deux parties. La SP constate ainsi qu'au début de l'appui du PDM il y avait un cadre de travail établi à travers la signature d'un protocole AMS-PDM, mais que ce dernier a été rapidement « oublié ». Elle souhaite son actualisation pour qu'un cadre de travail professionnel soit mis en place et suivi. Concernant le séminaire de Limbé, si l'appréciation est globalement positive, le regret est que les attentes des participants en matière de clarification des rôles entre les SP et SG n'aient pas été satisfaites et qu'il n'y a pas eu de suivi et de suite du PDM des recommandations de Limbé. L'AMS regrette aussi que l'information en provenance du PDM soit irrégulière, mais a apprécié l'ouverture créée par le PDM avec l'information sur la ligne de crédit « facilité eau ».

Pour l'avenir, l'AMS souhaiterait :

- que PDM travaille avec les associations sur la mise en place d'un suivi de la mise en œuvre des OMD,
- travailler sur les questions de formation de ses membres et elle aurait souhaité disposer auprès du PDM de formateurs et d'un appui pour trouver des partenaires pour démultiplier les formations sur le terrain,
- un appui du PDM pour identifier des partenaires qui pourraient apporter des subventions de fonctionnement afin d'étoffer son staff technique.

L'UAEL, Unions des associations d'élus locaux, regrette la fin de non recevoir à sa demande d'adhésion au PDM alors qu'elle représente les 3 associations d'élus (Régions, communes et communautés rurales). Son service technique, la CAEL a des attentes fortes vis-à-vis du PDM, elle souhaite du PDM :

- la transmission de son savoir-faire pour l'organisation des ateliers et salons (perspective Africités 6),

- l'accès à la base de données des experts,
- l'accès aux capitalisations réalisées par le PDM,
- l'organisation des échanges sur les bonnes pratiques.

Par ailleurs, la CAEL considère que l'offre de formation du PDM (les 3 cycles) n'est pas adaptée, les cycles sont trop longs. Il y aurait un besoin de formation plus courtes et plus pratique dans leur contenu.

Le coordonnateur de l'AMS, par ailleurs élu, résume ainsi un sentiment partagé vis-à-vis du PDM : « **le PDM doit se ressaisir !** Plutôt que des grandes réunions telle qu'Africités qui aboutissent à des dizaines recommandations et engagements qui sont des généralités et ne sont pas suivis d'effet, le PDM devrait faire une réunion annuelle sur 2 ou 3 sujets précis qui réoccupent les maires, cibler les questions plus opérationnelles qui nous préoccupent et sur lesquelles on a prise et, à partir de là, bâtir le programme de travail du PDM. » « Il faut que le PDM arrête d'être un centre d'intérêt pour faire des voyages ! ».

Au Burkina-Faso, concernant l'AMBF, l'appréciation des responsables distingue deux périodes :

- une appréciation positive sur une première période où le PDM a été présent régulièrement en appui à la création de l'AMBF, lancement des journées des communes, mise en place d'un journal, missions d'appui et échanges, participation à des colloques et séminaires, ...faisant du PDM un partenaire privilégié de l'AMBF ;
- une appréciation beaucoup plus mitigée pour une période qui débuta peu après 2000 où l'appui du PDM fut moins marqué, plus ponctuel. L'AMBF connue par ailleurs une crise de 2003 à 2006 dont elle sort depuis peu, et sur laquelle le programme APL n'a pu avoir d'influence pour aider à la résorber.

Néanmoins le PDM a cofinancé une étude sur la restructuration de l'AMBF en 2006, étude qui a ciblé 3 objectifs fondamentaux à l'appui de l'AMBF aux collectivités locales :

- le renforcement de l'administration communale et l'approfondissement de la démocratie locale,
- la mise en œuvre de la Gouvernance Locale et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement,
- la création des cadres de concertation sur la gestion des collectivités.

La convention de partenariat signée en 1996 n'a pas été renouvelée et le partenariat ne repose pas actuellement sur des objectifs et des engagements communs et réciproques. **Le secrétaire permanent de l'AMBF évoque une collaboration « au coup par coup »**. La diffusion d'informations en provenance du PDM à destination des membres de l'AMBF est jugée insuffisante. Le partage d'expériences entre associations d'élus est très limité depuis 2000, se limitant pour l'essentiel aux réunions du Conseil d'Administration du PDM. Une insatisfaction concerne également la construction et de l'hébergement du site Web de l'AMBF sur le site web du PDM, prévus et non réalisés (dans le cadre des activités du CRID).

Les attentes de l'AMBF vis-à-vis du PDM pour l'avenir touche :

- un nouvel appui aux équipements pour un meilleur fonctionnement (notamment au niveau des antennes régionales que souhaitent déployer l'AMBF),
- la formation de formateurs pour l'AMBF dans le but de résorber le déficit de connaissances et de capacités des élus locaux,
- la matérialisation et l'avancée de l'ambition de valorisation des ANPL par l'Internet,
- l'appui à la création d'un centre de ressources au niveau de l'AMBF (documentation relative à la décentralisation, salle de lecture, outils audiovisuels, textes législatifs....) sur la base de l'expérience du CRID²⁶,
- le soutien à la mise en place d'un cadre national de concertation avec le Gouvernement et l'Assemblée Nationale.

Comme le rappelait à Nairobi le maire de Koudougou, les communes ont besoin d'appuis qui leur apportent des outils opérationnels pour améliorer leurs ressources, la gestion de leurs équipement... il note la lassitude de beaucoup d'élus dans les processus de planification qui n'en finissent pas ou des démarches soit disantes participatives, avec des acteurs souvent non représentatifs, qui aboutissent à

²⁶ Ce centre pourrait permettre d'améliorer la quantité et la qualité de l'information circulant aujourd'hui entre le CRDI et les acteurs nationaux de la décentralisation dans chaque pays membre du PDM.

des shopping list pour lesquelles les ressources seront de toute façon insuffisantes et limitant ainsi de fait la possibilité des élus à construire leur politique et développer leur vision.

Concernant le Bénin, l'ANCB (Association Nationale des Communes du Bénin) considère aujourd'hui l'appui du PDM comme marginal. Le PDM a activement appuyé l'ANCB au moment de sa création en lien avec un appui important de la coopération allemande qui se poursuit. Aujourd'hui le PDM apporte peu à l'ANCB, les relations ne sont pas structurées. « Aujourd'hui on est déçu, il n'y a pas de collaboration directe entre le PDM et l'association. » Le bilan de l'ANCB, jeune organisation, reste de son côté très faible, ayant peu de moyens pour réaliser le programme d'action qu'elle ambitionne et surtout n'ayant pas su s'articuler avec les associations de communes qui préexistaient au niveau départemental dans tout le pays. Cette organisation est encore à construire, elle attendrait d'un organisme tel le PDM des apports dans les domaines suivants :

- La diffusion de l'information sur divers aspects de la mise en œuvre de la décentralisation au niveau local et des bonnes pratiques ;
- L'accompagnement des Collectivités locales dans les processus d'appropriation des compétences nouvelles ;
- La production d'outils pratiques à la gouvernance locale ;
- Le renforcement des capacités locales ;
- Le rôle de relais entre les collectivités locales et les États et les bailleurs ;
- Le rôle d'instrument technique efficace au service des APL et des collectivités locales.

Le SP de l'ANCB souligne que le PDM devrait avant tout rétablir une communication structurée et régulière avec les différentes APL. A noter que le PDM a participé à la première journée des communes mais pas à la seconde. Autre déception de l'ANCB, le peu de communication du PDM sur l'accès à la facilité eau : « par exemple l'accès à la ligne de financement « facilité eau » n'a bénéficié qu'à 3 communes, le PDM n'a pas informé l'association du mécanisme qui aurait pu bénéficier à plus de communes. » Il faut néanmoins souligner la difficulté pour le PDM d'établir des relations structurées avec une organisation fragile qui se cherche et qui doit encore faire ses preuves, notamment en terme de gouvernance interne.

Un groupe d'élus rencontrés à Cotonou précisent leur attente vis-à-vis de l'ANCB :

- organisation du dialogue, lobbying,
- assistance pour doter les associations locales de compétences,
- rôle de formation auprès des élus,
- revitalisation des associations locales des élus.

« Or aujourd'hui en étant centralisée l'ANCB ne peut faire un travail de proximité. Elle devrait s'appuyer sur les organisations départementales d'élus et établir des partenariats. (Besoin de revoir les statuts ANCB). L'ANCB n'a pas su se connecter aux associations d'élus ou de communes, elle doit se décentraliser. ». Sur ce groupe de 4 élus, un seul connaissait bien le PDM et considérait que les deux produits utiles du PDM sont : Ecofiloc et Africités. Les autres en ont une connaissance vague et l'un ne connaît pas le PDM. Les publications du PDM mais pas bien connues.

La Maison des Collectivités Locales du Bénin (MCL) a une appréciation positive du PDM à son démarrage. Le PDM a d'ailleurs aidé à la création de la MCL et participé à son Comité d'Orientation. La MCL, était aussi membre via son 1^{er} Directeur M. Moko, du conseil d'administration du PDM avant le basculement institutionnel de 2001. Si les appuis et échanges des premières années ont été appréciés, par contre ils se sont distendus après. Aujourd'hui les échanges avec le programme APL ou les autres programmes du PDM sont rares alors que la MCL est un organisme spécialisé sur l'ingénierie d'appui aux CL. Il n'y a pas d'échanges sur les outils, les personnes rencontrées par exemple ne connaissaient pas « l'état de la décentralisation ». De façon globale, l'équipe actuelle de la MCL estime que la plus-value du PDM au Bénin a été faible et fait le même constat pour son action dans les autres pays de la région. « Le problème qui se pose au PDM c'est qu'on se cherche, il n'y a pas de cohérence dans l'action. » Mais la MCL souhaite toujours un appui substantiel du PDM pour l'avenir, dans le cadre toutefois d'une convention de partenariat formalisé entre le PDM et la MCL. Ce partenariat porterait principalement sur : (i) un appui technique, (ii) des études, (iii) la coopération décentralisée. Ce qu'attend prioritairement un organisme tel la MCL du PDM est une capitalisation des expériences et des outils existants et leur diffusion.

Pour la NALAG du Ghana (Association nationale des gouvernements locaux), l'appui du PDM a été limité et l'on sent une nette déception :

- appui il y a 5 ou 6 ans en matériel,

- en 99 le PDM a distribué des poubelles,
- ECOLOC : en attente de démarrage de l'étude à Tamalé, prévue depuis 2003, mais attente de la mobilisation des financements par le PDM,
- invitation aux ateliers et séminaires.

Si le PDM est un instrument africain, facilement accessible, par contre les responsables rencontrés à Nairobi s'interroge : « Besoin peut-être de restructurer le PDM pour un management plus transparent... ».

Rôle du PDM pour les prochaines années tel que le voit la NALAG serait de :

- développer de plus fréquentes interactions entre le PDM et le NALAG,
- créer un net-work entre les associations pour échanger sur leurs pratiques, notamment entre CL du sud ayant les mêmes caractéristiques,
- organiser des formations pour les maires et membres des councils, mais pas dans les pays, à un niveau supra nationale pour leur donner une plus grande vision au-delà de leur pays,
- travailler sur la sécurité des frontières et la prévention des conflits,
- travailler sur le développement de la capacités de élus à formuler des politiques, à négocier, tenir aussi compte du changement régulier des élus et du personnel.

A noter que PDM collabore avec ILGS au Ghana, institut de formation, pour l'organisation de formation. Le NALAG a des partenariats solides avec DANIDA, la SNV qui apporte une assistance technique, la fédération des municipalités canadiennes, et le Commonwealth local government forum.

Impacts dans les pays

L'apport du programme APL aux associations nationales dans ces trois pays reste limité même si cet apport a été plus consistant au Burkina Faso les premières années.

L'impact du programme APL est jugé positif sur les points suivants :

- appui au démarrage des associations et équipement informatique,
- aide à la mise en place d'un secrétariat permanent et à la formation des secrétaires permanents,
- appui à la structuration du dialogue politique par l'organisation des premières journées des communes et rédaction des mémorandums,
- les opportunités offertes par le PDM pour participer à des séminaires, des rencontres... et surtout à Africités.

Par contre, cet appui très ciblé du PDM n'a pas permis aux associations d'élus de lever leurs contraintes internes et de :

- se consolider par une plus grande implication de leurs membres dans leur fonctionnement (surtout au Sénégal et au Bénin),
- développer des services à leurs membres,
- définir et mettre en œuvre une stratégie et un programme d'actions qui permettent de faire avancer les propositions des mémorandums.

Depuis 2000, l'apport du PDM peut être considéré comme marginal et de faible impact à côté des appuis plus structurants et conséquents des coopérations bilatérales. Sur le terrain la demande des élus reste forte pour être mieux outillés pour développer leurs collectivités.

Analyse de l'équipe d'évaluation

Appréciation générale

Si programme APL était considéré comme prioritaire et visait un **appui aux collectivités locales et à leurs associations**, force est de constater, plus de 10 ans après, que le bilan est faible de ce point de vue. Par contre, **l'orientation qui lui a été donné en vue d'une structuration d'un mouvement panafricain a été un succès pour cet objectif spécifique.**

Nous retiendrons comme acquis le travail conséquent du PDM pour la structuration des APL et d'un mouvement panafricain, le PDM a ainsi appuyé l'émergence et la mise en place d'une douzaine d'associations d'élus ou de CL dans sa zone d'intervention et d'œuvrer à la création de la CGLUA.

Les rencontres d'AFRICITES ont eu un rôle positif dans le processus de création de ce mouvement municipal panafricain. Le PDM a contribué de manière significative à inscrire les APL dans le paysage institutionnel dans les différents pays.

Malheureusement, tandis que s'accélérait le travail de lobbying aboutissant à la création du CRRA puis de la CGLUA, le travail en appui au renforcement des APL a ralenti pour devenir dans les faits marginal auprès de ces associations. Comme nous l'avons explicité dans les impacts du programme APL dans les pays, si l'appui au démarrage, l'appui au dialogue politique à travers les journées des communes ainsi que la formation des secrétaires permanents sont positifs, par contre le programme APL n'a pas été en mesure de travailler au développement de capacités des APL à rendre des services à leurs membres ni de développer des outils spécifiques d'appui aux collectivités locales. Le travail sur la coopération décentralisée, notamment Sud-Sud n'a pu voir le jour. Le programme APL n'a pas été en mesure d'apporter des réponses spécifiques aux difficultés que rencontraient les associations nationales et de les accompagner à préparer et mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action qui puisse être exécuté et qui puisse faire avancer les recommandations soulevées dans les mémorandums.

L'acquis fort du PDM qui est ce mouvement municipal panafricain est finalement bâti sur un socle fragile : des associations nationales d'élus ou de CL faibles. Pourtant la demande des élus et des CL envers leurs associations et des associations envers le PDM existe en terme de développement de services et de renforcement de capacités à travers la mise à disposition par exemple d'outils de gestion des équipements....

Compréhension

L'explication principale tient à l'orientation stratégique donnée au programme APL par le SG du PDM. Ce choix a été de concentrer, après la création des APL, l'essentiel des moyens sur la structuration du mouvement panafricain. Si on laissait apparaître dans les objectifs ou les activités le développement de services aux membres, ou l'appui aux CL, ce n'était que pure façade, tout ce qui ne concourait pas à la mise en place de ce mouvement panafricain était délaissé. C'est d'ailleurs cette orientation qui a toujours été source de divergence entre le SG et les partenaires du PDM. Ce choix se défend, les ressources humaines du programme APL étaient constituées d'un seul conseiller régional, qui a été par ailleurs fortement responsabilisé sur les aspects organisationnel d'AFRICITES. Aujourd'hui il dispose qu'une assistante de très bon niveau et un chargé de mission devrait être recruté.

Néanmoins, même si ce choix se défend, nous constatons sur la durée au cours de ces dix dernières années un manque de capacité du programme à s'adapter, à identifier ou développer des outils appropriés pour répondre à la demande des APL (hormis la journée des communes). Comment comprendre que l'on ait délaissé un outil tel que la convention et plan d'actions qui liait le PDM et les APL ? Comment comprendre que l'on ne se soit pas appuyé sur les programmes nationaux existants ? Comment comprendre qu'il n'y ait pas eu la mise en place d'un simple système de suivi des capacités des APL ? Comment comprendre que l'on n'ait pas organisé le simple classement des échanges et travaux avec chacune des APL ? Il y a là un déficit certain de capacité du programme APL qui n'a pas su travailler sur les besoins des APL et travailler sur des réponses concrètes à ces besoins. Des relations plus structurées avec les APL et la recherche de synergie avec les programmes nationaux auraient permis de faire mieux sur le renforcement des APL. A cela s'ajoute le cloisonnement des programmes du PDM qui n'a pas facilité une réponse concertée du PDM sur le développement de services pour les CL.

Un choix du PDM est aussi à revoir : celui de vouloir appuyer de manière uniforme toutes les associations. On aboutit à un saupoudrage des actions avec un faible impact, il aurait été préférable de cibler des organisations dynamiques et de travailler en profondeur avec elles, elles auraient servi de modèle aux autres et les outils et enseignements tirés auraient permis de développer la boîte à outils du PDM.

Le PDM est resté plus dans une logique de construction de réseau de personnes, logique dont l'analyse rétrospective nous montre les limites par rapport aux objectifs à atteindre tant au niveau avancé des processus de décentralisation qu'au niveau des capacités des APL. L'exemple du Sénégal est éclairant à ce niveau.

Avec du recul, de notre point de vue les deux aspects auraient pu se conduire simultanément et s'alimenter comme prévu dans les orientations de 1996. Si ce programme APL était le programme prioritaire, le PDM et ses instances d'orientation auraient dû depuis longtemps le recadrer et l'étoffer.

Les orientations dans le cadre du PMO

La composante 1 du PDM « renforcement des APL » est ainsi présentée dans le cadre du document PMO 2006-2010. « Cette composante constitue la raison d'être du PDM et la pierre angulaire de son plan d'action. Il s'agit surtout de renforcer chez les APL la capacité de concevoir et de rendre des services à leurs membres (villes et communes) et d'établir un dialogue avec les États sur la nécessité de partager pouvoir et ressources avec les collectivités locales. »

COMPOSANTE 1000 RENFORCEMENT DES APL	
Extrant : 1.1 Les APL deviennent des partenaires crédibles de l'Etat et des autres acteurs dans l'approfondissement des politiques de décentralisation et des stratégies de développement.	Bloc d'activité 1100 : Appui aux APL dans le dialogue avec l'État et les autres partenaires 1110 Mise en place et consolidation des associations nationales (APL) 1120 Dialogue politique 1130 Appui aux Secrétariats des APL 1140 Séminaires / Ateliers / Échanges
Extrant : 1.2 Les APL sont outillées pour offrir des services à leurs membres afin que ceux-ci améliorent les conditions de vie de leurs populations.	Bloc d'activités 1200 : Appui aux APL dans leur capacité à rendre des services à leurs membres 1210 Élaboration d'outils 1220 Coopération décentralisée 1230 Coordination et Suivi de programmes spécifiques de partenariats avec les associations nationales de collectivités locales
Extrant 1.3 Les APL disposent de capacités et de ressources pour participer à l'intégration régionale, aux mécanismes d'alerte précoce et à la gestion des situations post-conflits	Bloc d'activités 1300 : Contribution des CL à la consolidation de la paix 1310 Implication des CL dans la prévention des conflits 1320 Participation des CL à la consolidation de la paix

« La composante « Renforcement des Associations de Pouvoirs Locaux » est la composante à travers laquelle le PDM soutient la mise en place et le renforcement des associations nationales de collectivités locales afin que ces dernières soient à même de représenter de manière compétente la voix des autorités locales dans le dialogue avec l'Etat et les autres partenaires pour la mise en œuvre des politiques de la décentralisation. **Par ses actions, le PDM vise aussi à améliorer la manière dont les associations nationales de collectivités rendent des services à leurs membres, afin que ces derniers améliorent leurs modes d'intervention et de gestion au bénéfice de leurs populations.** La composante prend en compte également les actions des associations des collectivités locales dans la promotion, le suivi et l'évaluation des partenariats en coopération décentralisée entre leurs membres et avec les collectivités locales d'autres régions d'Afrique et du monde. Elle promeut la capacité des collectivités locales et de leurs associations à contribuer au maintien de la paix, à la prévention des conflits et à la gestion des situations post-conflits au sein de la région. ... »

« **Stratégie de mise en œuvre :** L'objectif est d'arriver à une couverture totale de la région en associations nationales d'ici la fin de l'année 2010. L'intervention du PDM en appui aux associations existantes s'effectue dans le cadre de conventions qui fixent les modalités du partenariat entre lesdites associations et le PDM. Ce partenariat détermine les obligations mutuelles : en contrepartie de la mise en place de son siège, le PDM apporte à l'association un soutien pour l'équipement du siège, y compris les facilités en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication ; en contrepartie du recrutement d'un secrétaire permanent et d'une équipe de travail minimale au siège, le PDM donne un appui au niveau de la conception du plan stratégique de l'association, au niveau de l'édition de son bulletin d'information, au niveau de l'organisation de

l'équipe du siège et de sa formation ainsi qu'au niveau de la recherche de financements et de coopérations ; en contrepartie du fonctionnement régulier de l'association au niveau de ses instances comme de son siège, le PDM contribue à la fourniture des outils méthodologiques pour l'animation de l'association, participe à l'organisation des journées nationales de la commune, et au renforcement de la capacité de l'association à initier des dialogues politiques sur la décentralisation ou à y contribuer, et à prendre toute sa part dans les programmes de coopération qui intéressent les collectivités locales. Dans ce partenariat, le PDM a également le souci de voir se développer au sein de chaque association une véritable vie associative contribuant à la prise de conscience des droits et devoirs des élus locaux, et à l'adoption d'une charte de valeurs pour la conduite des missions des collectivités locales. »

Commentaires de la mission d'évaluation sur le PMO

- Le PMO revient sur les orientations initiales de renforcement des APL combinant un objectif de capacité de dialogue politique et un objectif de services aux membres avec une finalité précise : améliorer les conditions de vie des populations. Apparaît un nouvel objectif : la capacité des CL à participer à l'intégration régionale, la prévention des conflits et la gestion post-conflits.
- La stratégie qui est définie reprend les modes opératoires antérieurs.
- Le coût estimé est de 1,6 milliards de FCFA sur les 5 ans.

La lecture du document et des fiches détaillées par bloc d'activités nous ramène toujours soit à des généralités soit à la simple reprise des orientations et activités du passé sans (i) que soit pris en compte les limites rencontrées au cours de ces 10 dernières années, et (ii) que l'on précise le comment faire et les modes opératoires en conséquence. L'exemple le plus typique est la fiche sur les « services aux membres ».

Extrait escompté:

1.2 Les APL sont outillés pour offrir des services à leurs membres afin que ceux-ci améliorent les conditions de vie de leurs populations

Description du bloc d'activités :

3.2.1.1 Ce bloc d'activités concerne l'élaboration et l'amélioration de boîtes à outils pour la conduite du dialogue politique par les associations nationales et la production de documents méthodologiques pour l'évaluation de la gouvernance interne de l'institution municipale, les actions permettant une montée en régime des partenariats entre collectivités locales africaines, la supervision des activités du programme africain de gouvernance locale au Mali et au Ghana et la coordination générale du programme en Afrique de l'Ouest.

Les activités de ce bloc comprennent :

- l'élaboration d'outils et de documents méthodologiques
- la coopération décentralisée
- la coordination et le suivi de partenariats spécifiques de partenariats avec les associations nationales de collectivités locales d'Afrique

Alors que l'on n'a pas été en mesure d'atteindre les objectifs antérieurs, un nouvel objectif (intégration régionale...) – certes politiquement pertinent – est proposé. Va-t-on continuer dans un saupoudrage d'actions ?

On ne peut pas prétendre apporter un appui aux APL et aux CL quand on n'est pas soi-même armé pour le faire. Le PMO ne répond pas à cette question.

Du point de vue de la mission, tout en s'appuyant sur les acquis du programme APL au niveau du dialogue politique et de la reconnaissance du mouvement municipal africain, une profonde évolution doit toucher l'orientation et la mise en œuvre de ce programme.

Cette évolution implique :

- être capable de redéfinir avec les APL et leurs membres les priorités sur lesquelles le PDM doit bâtir son plan de travail, ce qui suppose :

- de faire un état des lieux des APL et de leurs besoins,
- d'être en mesure d'assurer par un système léger un suivi de la capacité des APL, d'une part à travers la remontée de quelques indicateurs clés et d'autre part des missions régulières d'accompagnement,
- être capable d'organiser un échange régulier entre les APL et le PDM sur les priorités,
- que le PDM développe une capacité d'appui aux APL, ce qui suppose :
 - une expertise disponible pour travailler dans la continuité avec les APL sur la définition et la mise en œuvre de leur stratégie, une expertise qui est en mesure d'aider les APL dans la gestion de leurs crises internes, d'apporter des solutions techniques adaptées,
 - être capable d'outiller les APL pour rendre des services à leurs membres.
- que le PDM soit indépendant des réseaux de personnes afin d'être en mesure de poser au niveau des APL les bonnes questions et d'être une force de propositions crédible.

Pour aller sur cette voie, le PDM doit répondre à deux questions :

- quelle est la nature des services que les APL doivent rendre à leurs membres et, à partir de là, quelle doit être la nature des appuis du PDM ?
- comment le PDM peut optimiser ses ressources humaines et financières à cet effet ?

Tableau des activités du programme APL

	1993 –mi 97	1997 - 1998	1999 - 2000	2001 – 2002	2003	2004	2005
1- Structuration du mouvement municipal							
1.1 – Elargissement couverture de la région en APL							
Appui à création UVA et APL	93 - Appui à création AMM Mali + conv. -95 - Appui à création AMBF (Burkina)	Appui à création asso. élus Nigéria (ALGON) Appui à AG constitutive Asso des communes du Tchad		Elaboration annuaire des maires et des CL (usage interne PDM)	Appui à création au ANCB au Bénin Appui en Guinée Conakry Mise à jour base de données	Suivi processus Guinée C.	Mise en place association Guinée Conakry
Appui à création associations régionales	96 - Conv. assoc des maires d'africaine centrale (AMAC)		Séminaire qui a permis de relancer AMAC et choisir nouveau bureau	Mission appui AMAC. Appui à UVA (réunions préparatoires à Rabat et Libreville)	Tentative de relancer association des maires de la CEDEAO (puis du fait mise en place CCRA – CGLUA ce n'est plus d'actualité cette nouvelle instance ayant des regroupements régionaux)		
1.2 - Appui aux APL							
Négociation et signature conventions de partenariats	96-97 Conv. Burkina, Congo, Mauritanie et Ghana 4 autres en négociation Conv. Avec asso maires du congo			- Signées et retournées: 11 - En attente d'être signées : 5 (situation liée aux différentes échéances électorales)	Guinée Conakry (pas de convention avec Bénin) Négociations pour re-signature Gambie et Nigeria	RAS	Préparation d'un nouveau document cadre qui sera discuté en 2007
Missions d'appui aux APL	Voir (1)	Bilan 5 années de partenariats APL – PDM Appui Gabon, Nigéria, Mali, Cameroun,		- Missions réalisées : au Cameroun, Mali, Burkina, en Guinée Conakry, au Cap Vert, en Gambie, Guinée Bissau en Mauritanie - Missions effectuées au Nigeria et au Ghana en août 2002.	Cameroun, Burkina, Mali, Cap vert, Sénégal, Guinée Conakry, Togo, Nigéria, Ghana, Niger, Gambie et Bénin. (Thèmes variable suivant période et demande : peut aller préparation Africités, informations générales, préparation JC...)	Missions : BF, Togo, Guinée, Sénégal, Mali, Congo Brazza,	7 missions : : Kindia (Guinée), Bamako, Niamey, Sokodé (Togo), Dakar, Doaula et Limbé (pour SP des APL), Brazzaville,
Appui au dialogue politique : Montage cadre organisationnel pour Journée de la Commune et présentation	96-97- Appui organisation journée de la commune au BF	Appui JC au BF	Appui à l'organisation Forum des maires, à rédaction memorandum et appui à	Participation aux JC BF et Mali (autres pays n'ont pas encore organisées JC) Kit provisoire de la JC élaboré, présenté	Participation aux JC BF et Mali (autres pays n'ont pas encore organisées JC) + appui pour préparer	Participation aux JC BF et Mali, Sénégal, Bénin. Actualisation du KIT avec partie conduite	5 pays ont tenus leurs JC : BF, Mali, Sénégal, Bénin, Cameroun, Togo et Niger.

	1993 –mi 97	1997 - 1998	1999 - 2000	2001 – 2002	2003	2004	2005
mémorandum			l'organisation 1 ^{ère} journées des communes au Mali	et discuté à l'atelier régional de formation des secrétaires permanents des APL. - A été exploité par l'AMBF (Burkina Faso) lors de sa JC	Mémorandum Niger Sensibilisation APL du Ghana et du Sénégal	du dialogue politique qui dépasse le cadre de la JC.(il rest e à publier et diffuser version achevée, les APL dispose de la version provisoire)	Présentation du KIT à Limbé
1.3 - accroissement capacités responsables politiques et techniques des APL							
Formation des bureaux d'APL					Préparation des contenus (Thèmes) et recherche de financement	Financements pas obtenus	Pas de financement
Organisation de voyages d'étude		Facilitation et soutien pour participation d'élus à des rencontres internationales (Résultat : plus grande implication des APL dans pgr. De coop.)		Voyages d'études de 5 présidents d'APL au Canada.	Contacts de préparation Préparation et conduite mission de maires maliens au BF auprès de l'AMBF dans le cadre partenariat PDM – RTI (Resarch Triangle Institute)	Financements pas obtenus	Pas de financement
Renforcement capacités des secrétariats permanents (équipements)	96-97 - Equipement matériel bureaux et informatiques : BF, Mauritanie, Mali, Partiellement : Niger et Sénégal.	Equip informatique complémentaire et véhicule de liaison pour Sénégal Equip. Informatique et communication pour Cap vert	Lancement processus liaison internet APL avec site PDM pour 7 pays (Centrafrique, Mali, Mauritanie, Niger, Cameroun, Congo, Tchad)	- Equipement: Togo, Gabon, Gambie, Guinée Conakry Cameroun- Cap Vert - Dispositions déjà prises pour le Togo et le Gabon	Equipement informatique, site WEB et centres de ressources : Cap vert et Sénégal équip. Informatique pour leurs centres de ressources) - Liaison internet : Cap vert Sénégal , Congo, Nigéria et Niger (PDM donne une adresse email, prise en charge, une période abonnement et équipement informatique)	??	Equip. Congo Brazza., Togo, Cameroun, Bénin, Gabon, Nigéria.
Formation des Secrétaires Permanents (SP) des APL			Préparation séminaire régional de formation des SP	Tenue de la 1 ^{ère} rencontre régionale des SP des APL	Tenue session de formation des SP en marge sommet Africités 2003 à Yaoundé.	RAS	Formation de 4 jours à Limbé (Cameroun) des SP et des SG (élus) des APL (15sur 18)
Appui à production journaux		Appui à production des journaux : Sénégal, BF, RCI,	Pas de continuation				

	1993 –mi 97	1997 - 1998	1999 - 2000	2001 – 2002	2003	2004	2005
		Ghana 7 associations dotées d'adresses email liées au serveur du PDM Mise en place serveur vocal pour Abidjan					
Etudes à demande des APL		Etudes pour UVICOCI sur texte sur personnel communal Etudes pour Tchad, Centrafrique et (Bénin) sur textes sur la décentralisation.		Niger (relance pour la finalisation de l'étude législative commencée) (pas eu de suite après)	<i>Echanges avec AMM Mali sur analyses de textes législatifs</i>		
1.4 CCRA - CGLUA							
Appuis aux asso. Continental pour un rapprochement			Organisation de réunions de travail en vue mise en place plate forme continentale élus locaux (préparatoire à Africités 2000) Mise en place plateforme intérimaire (AULA, UVA, UCCLA)	Suivi des recommandations issues de Windhoek (Africités 2000) 29-30 oct 02 lancement du CCRA (Conseil des communes et régions d'Afrique)	Préparation et organisation des réunions de Rabat, de Maputo dans cadre suivi des recommandations de la 2 ^{ème} rencontre du CCRA Tenue de l'AG constitutive du CCRA lors sommet Africités en décembre 2003 à Yaoundé	Appui à la mise en place du CCRA (réunions du conseil intérimaire de gestion.) Appui à la préparation des collectivités locales africaines au congrès fondateur de la CGLU de Paris.	Préparation, organisation et participation au congrès fondateur CGLUA
Animation des commissions pour organiser Africités 3					Elaboration des documents préparatoires soumis à réunion à Rabat et mise en place d'un comité de travail		
Appui UVA (préparation réunion Rabat)					Appui pour préparation de la réunion de Rabat dont l'organisation était faite par l'UVA.		

2- Renforcement des capacités des CL							
Définition méthodologie « méthode d'élaboration participative d'une stratégie de développement économique local et communal »			Reprise dossier de l'étude avec articulation ECOLOC et démarrage étude	Réalisation étude 1 ^{er} draft du guide version provisoire et atelier régional de validation en RCI puis ateliers nationaux au BF ; Mali et Mauritanie avec production guide.			
3- Coopération décentralisée							
Evaluation	93 Participation à travail d'éval coop déc 5 pays avec PDM Est, Cités Unies, IULA et IRCOD	Etude faisabilité sur observatoire coop décentral. Evaluation partenariat en cours Sénégal, Burkina, Cote d'Ivoire, Burkina et Togo, Cameroun				RAS	
Guide de partenariat des CL africaines				Non réalisé	Non réalisé	Non réalisé	Non réalisé
Organisation et appui aux manifestations de jumelages entre collectivités locales		Diffusion des 1 ^{ère} éléments de l'étude sur Bourse partenariat et actions sensibilisation villes du Nord et contact partenaires de type fédérations, asso...		Pas de financement pour le volet coop décentralisée	Appui à la mise en relation Kindia- Mopti et lors Africités : Libreville-Porto-Novo, Douala Sonni Ali	(pas de suivi sur suite de ces mises en relations)	
Appui aux actions de coopération transfrontalière							
4- AFRICITES							
Organisation des réunions statutaires				1 ^{ère} réunion du Comité Politique d'Africités (choix ville, thème...Africités 3)	Préparation et organisation des réunions des instances d'Africités (Comité opérationnel, comité exécutif et comité	Orga 1 ^{ère} réunion comité politique sur choix de la ville	

					politique)		
Organisation des missions d'information et de sensibilisation			Préparation AFRICITES		Missions tournantes de sensibilisation et de mobilisation Afrique de l'est, et sud, nord, Ouest, (29 pays visités en Afrique), Europe et Canada pour leur participation à Africités. Conférence de presse internationale à Paris, et rencontre corps diplomatique à Yaoundé.	Appui à l'organisation et la préparation du lancement officiel de Africités 4 en nov. 04	Missions auprès autorités keyniannes pour préparation logistique sommet Africités4, Organisation réunion stratégique des contenus.
Organisation technique du Sommet			Idem		Suivi organisation sommet avec les autorités camerounaises	Suivi sur clôture des comptes d'Africités3 Elaboration document d'appel à candidature pour le prochain sommet (cahier des charges pour la ville) Organisation visite des sites	Préparation Tenue Africités 2006
Réunions préparatoires des APL			idem				
Tenue			Tenue Africités 2000		Tenue Africités 2003 en décembre 03 à Yaoundé		
Suivi des recommandations					Rencontre sept 2003 à Windhoek des recommandations d'Africités 2000	RAS (les réunions de suivi se font avant le nouveau sommet pour faire un bilan de la période écoulée en terme de mise en œuvre)	
5- Autres activités							
Mise en place de Waste net (réseau des professionnels des déchets solides) A raccrocher à CITATIONS		Missions des chargés de programmes du réseau Mission échange Burkina – Sénégal Atelier restitution					

		sur gestion déchets, atelier financement des filières des ordures ménagères. Une publication sur gestion des déchets.					
Appui à mise en place association de SG de mairie	96-97 (liens avec 6 associations de SG)	Pas de suite					
Développement partenariat		Définition TDR de l'étude sur les projets de coop. décentralisée UE Missions de sensibilisation sur les PIN		- Contacts avec VGN –mission prévue en sept 2002	Mission auprès FCM et UMQ (Canada) – Mise en place partenariat FCM (PAGL) avec PDM et partenariat UMQ et PDM	Participation aux réunions du comité de direction et des comités techniques du PAGL (concerne Mali et Ghana) en partenariat avec FCM.	Suite PAGL : mission de supervision dans la région, et participation aux rencontres du programme.

Analyse du programme REHCOL

1.	PREVISION LORS DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME	67
1.1	DES OBJECTIFS ET DES RESULTATS ATTENDUS AMBITIEUX	67
1.2	UN PROGRAMME ADAPTE AUX ENJEUX ET PROBLEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION	67
1.3	UN PROGRAMME EN LIEN AVEC LA STRATEGIE DU PDM	68
1.4	DES ACTIVITES PROGRAMMEES ET DES MOYENS MOBILISES IMPORTANTS	68
1.5	DES MODES OPERATOIRES PEU DEFINIS LORS DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME,	69
2	CONSTATS DANS LA REALISATION DU PROGRAMME.....	70
2.1	DES PRODUITS DE QUALITE MAIS UNE ATTEINTE TRES PARTIELLE DES RESULTATS ATTENDUS,.....	70
2.2	UNE EFFECTIVITE TROP RELATIVE DES ACTIVITES.....	72
2.3	L'INTEGRATION DE L'EGALITE DE SEXES	73
2.4	DES MODES OPERATOIRES OPPORTUNEMENT AJUSTES	73
2.5	DES CONTRAINTES IMPORTANTES MAIS LIEES AUX CHOIX DU PDM	73
2.6	L'APPRECIATION POSITIVE DES BENEFICIAIRES,	74
3	DES IMPACTS DIFFICILES A APPREHENDER	74
4	ANALYSE DE L'EQUIPE D'EVALUATION	75
4.1	UN PROGRAMME POTENTIELLEMENT UTILE AUX PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET AU RENFORCEMENT DE L'INSTITUTION MUNICIPALE	75
4.2	RESUME DES ACQUIS, LIMITES ET FACTEURS CAUSAUX.....	75
4.3	ÉLÉMENTS CONOURANT A LA REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES.....	76
4.4	Un enseignement essentiel à ce stade : privilégier le « faire faire » et les pratiques de capitalisation et diffusion d'informations.....	77

Prévision lors de la conception du programme

1.1 Des objectifs et des résultats attendus ambitieux

L'objectif du programme est de mobiliser, renforcer et organiser les compétences des municipalités africaines par (i) la formation continue, (ii) la constitution de réseaux de professionnels et (iii) la diffusion d'outils et méthodes (on peut constater ici certaines convergences avec le programme CITACTIONS)

La stratégie d'intervention reposait sur la réalisation de sessions de formation, le partage d'expériences et l'échange de pratiques entre les participants (formations existantes, compétences mobilisables et à acquérir, outils techniques,...), ainsi que l'analyse de la connaissance des métiers indispensables aux collectivités locales africaines.

Les principaux résultats attendus résidaient dans :

- la formation continue des responsables des administrations municipales des 100 principales villes de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et notamment (i) les secrétaires généraux, (ii) les directeurs et cadres des services financiers et (iii) les directeurs et cadres des services techniques ;
- l'élaboration de propositions de formation pour les personnels des villes moyennes et petites en collaboration avec les institutions nationales ;
- l'élaboration de plans de formation et la constitution d'une offre de cursus ad hoc sur demande pour les élus locaux et les personnels et responsables des administrations municipales ;
- l'impulsion à la création de réseaux professionnels et le soutien à leur animation ;
- la mise au point et diffusion d'outils et méthodes à même de contribuer au renforcement des capacités des ressources humaines des collectivités locales.

A noter que la fusion récente des programmes REHCOL et CITACTIONS (1^{er} trimestre 2006) réoriente sensiblement l'objectif global du programme vers le renforcement des capacités des collectivités locales à proposer des services de base à leurs administrés.

1.2 Un programme adapté aux enjeux et problématique de la décentralisation

Le programme REHCOL a vu le jour en 1996–97 dans un contexte de décentralisation naissant et nécessitant le renforcement des capacités des cadres et techniciens municipaux. Il était en cela destiné à contribuer à la résolution de problèmes techniques concrets rencontrés par les collectivités locales et liés aux nouvelles compétences découlant de la décentralisation dans les pays « membres » du PDM. Il répondait donc à des enjeux techniques et de proximité et correspondait en cela aux besoins des collectivités locales africaines.

Les thématiques des sessions composant les cycles de formation continue étaient ainsi étroitement liées au déficit de capacités des communes africaines. Pour exemples :

- la mobilisation des ressources au profit des collectivités locales Africaines, le budget municipal et les comptes administratif pour les cadres des services financiers ;
- la gestion des déchets solides, la gestion des ouvrages d'eau, la gestion de l'éclairage public pour les cadres des services techniques ;
- la gestion contractuelle des services publics municipaux et de contentieux pour les secrétaires généraux de municipalités.

1.3 *Un programme en lien avec la stratégie du PDM*

Le programme REHCOL s'inscrit parfaitement dans la stratégie du PDM à travers (i) sa vocation à exercer un appui technique (réalisation de formations) et à mettre à disposition des outils (plans et modules de formation, description de fonctions) aux CL membres des ANPL, (ii) sa volonté de mettre en réseau des professionnels de haut niveau des municipalités africaines et ainsi contribuer au « maillage » institutionnel et technique et à la construction du dialogue municipal panafricain.

De surcroît, des effets démultiplicateurs au sein de l'ensemble des pays représentés au sein du Conseil d'Administration du PDM étaient recherchés pour assurer la diffusion des connaissances et savoirs faire auprès des municipalités non bénéficiaires directs des activités réalisées. Particulièrement à travers :

- la réplication du contenu des formations par les participants à des collectivités locales de taille moindre dans leurs pays respectifs²⁷ ;
- la constitution des réseaux professionnels comme instance légitime de partage d'expériences et de pratiques et de diffusion d'outils et d'informations ;
- la diffusion des outils produits par REHCOL dans les pays membres via les ANPL et la communication électronique.

1.4 *Des activités programmées et des moyens mobilisés importants*

Activités Programmées	Période
Mise en œuvre de trois cycles de formation continue des responsables des principales administrations municipales de l'Afrique de l'Ouest et du Centre : - cycle en maintenance et gestion des infrastructures et équipements municipaux ; - cycle en management municipal ; - cycle en gestion financière municipale.	1997 – 2004
<u>Première phase</u> Suivi du développement des cursus et de l'architecture des cours, validation des cursus, recherche de financement, mobilisation des participants, identification des personnes-ressources et des institutions partenaires, animation des sessions de formation, participation aux jurys des séquences professionnelles, rédaction des rapports d'activités des sessions, préparation des termes de référence. Suivi de l'adaptation du cursus au public anglophone et préparation de leur prise en charge par une institution anglophone.	
<u>Deuxième phase</u> Négociation pour le transfert des formations au CESAG et au CEFOC (dont contractualisation), collaboration à la préparation des formations avec ces 2 institutions, suivi de la mise en œuvre des formations, participation aux jurys des séquences professionnelles.	Depuis 2004
<u>Autres activités de formations</u> Sessions de formation spécifiques en partenariat avec d'autres institutions spécialisées : recherche de financement, validation des programmes, mobilisation des participants, identification des personnes-ressources et des institutions partenaires, animation des sessions de formation, rédaction des rapports de sessions. Assistance technique interne aux actions de formation d'autres programmes du PDM (ex : formation des maires sur ECOLOC, des SG des ANPL sur le programme APL)	Depuis 1999 – 2000
Structuration des réseaux de professionnels Impulsion de la création de réseaux professionnels sur la base des sessions de formation continue délivrées et soutien aux activités des associations professionnelles constituées	Depuis 1999

²⁷ Ce fut par exemple réalisé par le Directeur des Services Techniques de la Ville de Bobo Dioulasso auprès d'autres communes de la région concernée (ex : Banfora).

(Secrétaires Généraux, Directeurs des Services Techniques, Directeurs des Services Financiers)	
Mise à disposition de données permettant la connaissance des métiers municipaux et la constitution d'organigrammes fonctionnels	
Constitution du Référentiel des métiers : coordination des travaux des consultants, séminaire de validation et rencontres, diffusion des résultats. Réalisation de documents de vulgarisation des meilleures pratiques.	2002 – 2006
Mise en évidence des offres et besoins des formations aux personnels des communes et de leurs associations Plans de formation pour les villes petites et moyennes dont : état des lieux de la formation dans les pays, définition d'une action pilote sur un groupe de pays. Participation à l'élaboration de plans de formation pour les ANPL. Élaboration de modules de formation « à la carte » en cas d'expression de besoins finançables par une ou plusieurs CL regroupées.	2002 – en cours.

Les financements mobilisés par le programme REHCOL sont venus de l'ACDI et de l'Union Européenne durant la première phase de mise en œuvre des cycles de formation continue, puis essentiellement de l'ACDI et du Conseil Régional Ile de France ensuite.

La part d'autofinancement par les CL bénéficiaires (généralement soutenues par un PTF) se situe aujourd'hui en deçà de 20% des participants (cette même part était de 0% lors de la mise en oeuvre de la première phase du programme).

Le PDM assure ainsi la quasi totalité de la prise en charge de l'ensemble des coûts liés à la mise en oeuvre des actions de formation (acquisition et location de locaux et équipements, honoraires des intervenants, frais de suivi,...). Seuls les frais de transport, d'hébergement et d'alimentation des participants, doivent nécessairement être pris en charge par eux.

Concernant la période 1999 à 2005, les budgets exécutés sont de 894 millions de FCFA :

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités		TOTAL Fcfa
REHCOL	176 869 116	27 351 518	690 166 585		894 387 219
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	UE	Autres	TOTAL
REHCOL	152 158 733	354 969 125	305 405 899	100 000 000	912 533 756

Pour la période antérieure 1992-1998, en regroupant les activités qui seraient aujourd'hui rattachées à REHCOL, on peut estimer les dépenses exécutées à 174 millions Fcfa. Le montant total engagé par le PDM sur REHCOL est environ de **1 068 millions de Fcfa** sur l'ensemble de la période de 1992 à 2005.

1.5 Des modes opératoires peu définis lors de la conception du programme,

Les modes opératoires n'étaient pas précisément identifiés et construits avant le démarrage de la mise en oeuvre du programme. C'est ainsi qu'ils sont très variables selon les activités développées par REHCOL. Le PDM se retrouvant parfois maître d'ouvrage, parfois maître d'oeuvre, parfois simplement en assistance technique.

Les activités de formation continue étaient menées sous le chapeau de l'Institut Africain des Hautes Études Municipales (IAHEM).

La mise en œuvre des cycles de formation continue, a procédé d'une démarche en « régie » ou le PDM était en position à la fois de maîtrise d'ouvrage (définition et orientation des activités de formation par la gestion de plusieurs processus de consultation - concertation, gestion des financements, pilotage du processus de reconnaissance des diplômes) et de maîtrise d'œuvre (conduite de l'ingénierie de formation, interventions pédagogiques directes, sélection des participants,...).

Pour la mise en oeuvre (en cours) de la 2^{ème} phase des trois cycles de formation continue, le mode opératoire a changé : le PDM a contractualisé respectivement avec le CESAG (cycles SG et DSF) et le CEFOC (cycle DST) qui assureront la maîtrise d'oeuvre intégrale des formations. Le rôle du PDM se limitant, à ce niveau, à la sélection des participants et à un appui conseil et un suivi technique auprès du CEFOC.

La vocation diplômante des cycles est acquise de facto avec l'intégration des cycles de formation continue dans les programmes de formation du CEFOC et du CESAG. Ils deviennent ainsi des Master reconnus par le CAMES.

La constitution des réseaux professionnels a été totalement initiée et impulsée par le PDM qui ne s'implique pas en revanche dans le financement d'activités au bénéfice de ces réseaux. A ce stade, c'est la logique de la prise d'initiative par les réseaux qui est retenue.

L'élaboration du **Référentiel des métiers** a fait intervenir une succession d'expertises externes sous régionales et a suscité un partenariat avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale française. Au fil des étapes méthodologiques de préparation du référentiel, REHCOL était alors en situation de facilitation puis de validation.

La réalisation des formations spécifiques a fait intervenir le PDM diversement en position d'appui à la maîtrise d'ouvrage (participation à la construction des modules, choix des participants, organisation logistique de la formation) en fonction du type de formation réalisé avec la Banque Mondiale ou les instituts de formation africains spécialisés (EAMAU, CEFOC et ILGS).

2 Constats dans la réalisation du programme

2.1 *Des produits de qualité mais une atteinte très partielle des résultats attendus,*

L'atteinte des résultats et objectifs fixés par le programme est très partielle. La qualité des formations délivrées est avérée et soulignée par l'évaluation de la première phase de mise en œuvre du cycle DST par l'Union Européenne en 2003²⁸. La mise en oeuvre des cycles est capitalisée sous la forme de classeurs pédagogiques et d'outils mis en ligne sur le site Internet du PDM.

Le processus de sélection des participants et de validation de leurs études est transparent et régulier. Les maires interrogés²⁹ soulignent l'impact des formations en terme de renforcement des capacités de leurs agents ce qui tend à souligner la qualité et la pertinence pédagogique des sessions de formation. A noter toutefois que le cycle de formation en management municipal composé de 5 sessions s'adresse tout autant aux Maires qu'aux SG (notamment les thèmes de session suivants: Gestion contractuelle des services publics municipaux et contentieux, Projet de villes et management public, Développement des relations extérieures de la municipalité).

²⁸ Rapport Blazak. 99 pages.

²⁹ Dans le cadre de l'évaluation de 2003 et par l'actuelle mission d'évaluation notamment au Burkina Faso.

Une réserve importante : sur une période de mise en oeuvre de 10 ans (1996–2006), les cycles de formation continue ont mobilisé seulement 90 participants en première phase dont 45 ont été diplômés. La 2^{ème} phase en cours (4 sessions réalisées pour le cycle DST à Ouagadougou) voit le nombre de participants chuter dangereusement avec 20 participants à la première session puis respectivement 6, 10 et 8 participants aux 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} session. Devant cette baisse, le CEFOC et le PDM envisagent déjà de tenter de réaliser ce cycle dans le cadre d'une formation à distance. La seconde phase des cycles de formation à destination des SG et DSF en lien avec le CESAG au Sénégal n'a pas démarré, faute d'un nombre suffisant de participants solvables pour l'heure. C'est en deçà des résultats attendus qui prévoyaient que les cadres des 100 plus grandes villes d'Afrique de l'Ouest et Centrale seraient concernés (soit environ 300 cadres sur une base d'un DST, 1 SG et 1 DAF par municipalité).

Extrait du rapport Blazak, évaluation des cycles de formation continue de l'IAHEM pour le compte de l'U.E. en 2003 :

« Parmi les ressources humaines oeuvrant dans les municipalités le PDM a retenu 3 publics cibles, pour renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales: i) Secrétaire Généraux (SG) ; ii) Directeurs des Services Financiers (DSF) ; iii) Directeurs des Services Techniques Municipaux (DST). L'effectif global de ces publics, en poste dans les municipalités des villes, de grande et moyenne importance, des 16 pays de la sous-région est d'environ 210 personnes ».

« Le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage en maintenance et gestion des infrastructures et des équipements des collectivités locales, n'est réalisé qu'à 30% de l'effectif total des DST en poste dans les villes de grande et moyenne importance des 16 pays de l'Afrique de l'Ouest et Centrale, et à 20% seulement, si l'on prend en considération la population de niveau ingénieur. Si l'on intègre l'encadrement moyen des divers services techniques municipaux, dont l'effectif est estimé à près de 300 Techniciens, le renforcement des capacités dans ce domaine de compétence des municipalités n'est réalisé qu'à 5% seulement. Comme en témoigne ces résultats, un travail considérable reste à faire ».

L'IAHEM n'a pas été formalisée et ne pouvait assurer la viabilité de l'activité de formation du PDM. Créé pour valoriser du point de vue institutionnel le volet formation des activités du PDM, il n'a jamais existé autrement qu'à travers le REHCOL et disparaît progressivement aujourd'hui de la communication du PDM. Seul son comité scientifique s'est réuni à trois reprises.

La réalisation des formations spécifiques n'a pas répondu à des attentes de résultats précises. Plus de 50 participants au total ont bénéficié de formations spécifiques en partenariat avec l'EAMAU, le CEFOC et l'ILGS. Mais nous doutons de l'efficacité et de l'impact des formations délivrées au regard du rapport entre leur durée (3 à 5 jours) et l'ampleur théorique et pratique des thèmes abordés (ex : « Direction et contrôle des travaux »).

Plus de 150 participants ont bénéficié des formations spécifiques réalisées en lien avec l'Institut de formation de la Banque mondiale. C'est un résultat intéressant dont l'impact n'est pas mesuré aujourd'hui. Notons toutefois que pour ces formations, la population d'auditeurs était très diversifiée (CL, services déconcentrés, société civile, ONG et opérateurs, agences nationales,...), ce qui suppose que des objectifs par type d'auditeurs étaient clairement définis avant la réalisation des formations. Il fallait aussi que l'atteinte de ces objectifs diversifiés soit recherchée de front pendant la mise en oeuvre de la formation. Exercice toujours difficile.

L'objectif d'intégration régionale figurant parmi les nouveaux objectifs stratégiques du PDM depuis 2003, est atteint à travers le REHCOL qui a formé et outillé des cadres d'au moins 10 pays différents.

2.2 Une effectivité trop relative des activités

Le processus de sélection et d'élaboration des contenus pédagogiques a été respecté par la mobilisation de plusieurs consultations, l'organisation de séminaires de validation technique successifs par le PDM et la tenue d'un comité scientifique d'examen de la pertinence des cycles retenus en Janvier 1999.

Mais les cycles de formation n'ont été offerts qu'une fois sur une période de mise en oeuvre totale de 10 années et ils n'ont pas encore démarré pour 2 d'entre eux aujourd'hui (formations en management municipal et gestion financière municipale).

Le **Référentiel des métiers** est achevé (la question de son appropriation est encore à mesurer), mais nous n'avons pas recensé d'autres outils de ce type mis à la disposition des CL (ex : plans de formation pour les villes moyennes et petites et les ANPL).

Plusieurs formations spécifiques ont été réalisées en dehors des cycles de formation continue. Il s'agit notamment des formations organisées en partenariat avec l'Institut de la Banque Mondiale à l'intention des élus locaux africains dans les domaines suivants :

- la gestion urbaine et municipale à destination d'une cinquantaine d'élus locaux et de professionnels venant de pays francophones d'Afrique subsaharienne ;
- deux sessions de formation ciblées (i) sur les Relations Intergouvernementales et Gouvernance Locale en Afrique et (ii) sur la Gestion urbaine et municipale en Afrique. Au total, les deux cours ont été réalisés au bénéfice de 78 participants venant de 11 pays différents d'Afrique francophone ;
- une autre formation sur les relations intergouvernementales et la décentralisation financière avec la participation de plus de 30 personnes venant des pays d'Afrique francophone subsaharienne ;
- des modules de formation à distance sur la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires municipales en Afrique francophone, avec une soixantaine de participants issus de trois pays : le Bénin, le Burkina Faso, le Maroc.

Également, trois formations en Partenariat avec des institutions africaines de formation ont été réalisées :

- avec l'École Africaine des Métiers d'Architecture et d'Urbanisme (EAMAU) de Lomé qui a réalisé pour le compte du PDM une formation en Maîtrise de l'élaboration et de la gestion des contrats. Les cours ont rassemblé 19 participants venant de six pays différents ;
- avec le CEFOC de l'EIER / ETSHER, une session de formation de techniciens municipaux à la Direction et au contrôle des travaux. La formation a rassemblé 17 participants venant de 12 pays différents ;
- avec l'Institute of Local Governments (ILGS), un module de formation a été organisé sur la Planification et la gestion foncière à Accra. La formation a rassemblé 27 participants venant de différents pays anglophones du continent.

Malgré tout, REHCOL n'a pas formalisé la conception de modules spécifiques utilisables à la carte par les acteurs nationaux de la décentralisation dans les pays membres.

Des réseaux professionnels (d'ingénieurs telle l'AIVACO, de techniciens, d'opérateurs privés telle l'AREB) sont constitués mais fonctionnent peu ou pas car ils ne sont pas reconnus pour la plupart et font preuve de peu d'initiatives (ou pas du tout). Ceux concernant les SG et les DSF sont à l'état embryonnaire.

Les autres activités prévues et décrites dans le tableau plus haut (traduction anglophone des cycles, documents de capitalisation,...) n'ont pas été réalisées.

2.3 L'intégration de l'égalité de sexes

Cette problématique n'a pas été prise en compte. Il est vrai que les cibles des activités de REHCOL sont encore peu féminisées en Afrique de l'Ouest et Centrale.

2.4 Des modes opératoires opportunément ajustés

La stratégie d'intervention et les modes opératoires du REHCOL ont subi une évolution importante à compter de 2003. Le PDM a décidé de basculer d'une logique de « faire » à une logique de « faire faire » ce qui, au regard du constat d'insuffisance de résultats émis plus haut, est une adaptation pertinente.

Ainsi, après une première phase de réalisation en régie, la mise en oeuvre des cycles de formation continue est désormais totalement confiée (sur une base contractuelle) au CESAG pour les cycles administratifs et financiers et au CEFOC pour le cycle technique.

De la même façon, le processus d'élaboration du Référentiel des métiers municipaux n'a pas été conduit en régie. Une collaboration avec le CNFPT et plusieurs consultants sous régionaux a fourni les produits attendus successifs au REHCOL.

2.5 Des contraintes importantes mais liées aux choix du PDM

L'IAHEM, structure virtuelle, ne disposait pas des moyens logistiques, pédagogiques et administratifs nécessaires au pilotage de trois cycles de formation continue d'envergure sous régionale et comprenant 5 à 8 sessions chacun. Le PDM n'est pas un centre de formation. Aussi, l'accumulation des problèmes pratiques, administratifs et organisationnels a constamment repoussé le démarrage des formations. Cette contrainte relève d'une approche initiale défailtante de la démarche d'intervention.

De la même façon, le positionnement géographique du PDM au Bénin (Cotonou) alors que les formations se réalisaient dans plusieurs pays différents de la sous région³⁰ devait susciter, dès le démarrage du programme, une réflexion sur la nécessité de transferts de responsabilités importants à des instituts de formation partenaires. Assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre d'un programme de formation alors que le lieu physique de mise en œuvre des sessions est fort éloigné, était une contrainte quasi insurmontable. En plus, seul l'actuel Conseiller Régional du programme fut mobilisé pendant plusieurs années. Il ne fut assisté qu'à partir de 2002, une fois la première phase quasiment terminée. Ce contexte délicat fut renforcé par des problèmes ponctuels de disponibilité de trésorerie liés à des retards dans l'engagement des PTF.

Le programme était innovant dans le contexte de son montage en 1996. A l'époque, il a souffert d'un manque de références en matière de formations techniques aux cadres des collectivités locales. A contrario, à partir de la fin des années 90, on a assisté à la multiplication des programmes nationaux d'appui à la décentralisation et leurs initiatives de formations (via la Maison des Elus Locaux et l'ADM au Sénégal, le SAGEDECOM au Burkina FASO, les CCC au Mali, IAGU, EAMAU...). **Selon le Conseiller Régional du PDM, « le secteur de la formation est devenu très concurrentiel avec de nombreuses initiatives, certaines au niveau national et d'autres au niveau régional, voire international. Notamment, si le volet « formation-**

³⁰ Durant la première phase de REHCOL, les formations se déroulèrent dans plusieurs pays tels que le Cameroun, le Mali, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Sénégal. Le PDM louant les locaux et équipements d'instituts de formation de ces pays.

pays » n'a pas connu jusqu'ici une véritable réalisation, cela tient, au moins en partie, au fait qu'il existe dans ces pays de nombreuses initiatives de formation mises en œuvre par des bailleurs de fonds sans oublier qu'il existe une offre endogène ». Ce constat, toujours d'actualité aujourd'hui, pose les interrogations sur la pertinence de la vocation d'opérateur du PDM en matière de formation des cadres des CL africaines.

Les autres composantes du programme ont obéi aux mêmes types de contraintes. Les réseaux de professionnels constitués sont handicapés encore aujourd'hui par le manque de moyens technologiques à disposition des CL centrales et ouest africaines. Notamment en terme de moyens de communication électronique. Également, l'impulsion et la « mise sur orbite » d'un réseau confronté à la difficulté de l'éloignement, nécessite un temps et une énergie dont le REHCOL ne disposait pas.

Surtout, les réseaux formés sur la base des participants aux cycles de formation continue, étaient-ils constitués de personnes suffisamment volontaires pour assurer leur fonctionnement ? On peut en douter puisque la vocation diplômante des formations élaborées sous-tend une démarche de formation d'abord individuelle des participants.

2.6 L'appréciation positive des bénéficiaires,

Le rapport d'évaluation (M.Blazak) de l'Union Européenne confirme que la qualité technique des sessions délivrées est reconnue par les participants et leur « parrain » (maires ou directeurs de services des CL concernées). Les rapports d'évaluation des sessions font d'ailleurs figurer des appréciations positives des participants / bénéficiaires.

Comme il a déjà été mentionné, les élus municipaux rencontrés font valoir la réalité des renforcements de capacité opérés auprès de leurs cadres bénéficiaires des formations.

Toutefois, **le rapport Blazak précise que la démultiplication des savoir-faire acquis auprès du personnel municipal de chaque CL, ne s'est que très ponctuellement pratiquée.** Cela limite le nombre de bénéficiaires effectifs dans chaque CL. Cette démultiplication était recherchée dans les objectifs du programme.

3 Des impacts difficiles à appréhender

Seulement une quarantaine de municipalités ont pu former leur personnel lors de la mise en œuvre complète des trois cycles de formation continue. Si l'on considère également que le nombre de participants est en train de chuter dans la réalisation de la 2^{ème} phase de cycles de formation, il faut en déduire que l'impact n'est pas à la hauteur des espérances du PDM et ses partenaires. La démultiplication limitée des acquis au sein des services techniques des CL concernés, renforce ce constat.

Les témoignages recueillis, nous permettent d'envisager deux types d'impacts, limités mais positifs :

- le renforcement des capacités techniques de quelques communes bénéficiaires. C'est par exemple le cas dans des communes comme Bobo Dioulasso où l'ensemble des cadres ont bénéficié des formations au CEFOC et au CESAG ;
- les DST bénéficiaires des formations ont pu parfois reproduire leur savoir auprès d'autres communes de leur pays, via des programmes et financements nationaux. Le DST de la commune de Bobo Dioulasso a par exemple été amené à reproduire certaines sessions du cycle en Maintenance et Gestion des infrastructures municipales, auprès d'autres communes du Sud du Burkina Faso (ex : Banfora).

4 Analyse de l'équipe d'évaluation

4.1 *Un programme potentiellement utile aux processus de décentralisation et au renforcement de l'institution municipale*

Les cycles de formation mis en oeuvre ont indiscutablement été utiles aux institutions municipales bénéficiaires du fait (i) du renforcement de capacités opéré auprès des cadres participants et (ii) des échanges d'expériences et de pratiques suscités par le regroupement de cadres en provenance de divers pays membres du PDM.

Dans le cas des formations spécifiques délivrées en lien avec l'Institut de formation de la Banque Mondiale qui n'ont pas fait l'objet d'une capitalisation–diffusion, les effets positifs sont plus difficiles à identifier et à évaluer.

Le **Référentiel des métiers** sera un outil fort utile s'il fait l'objet d'une appropriation par les acteurs de la décentralisation (collectivités locales, mais aussi structures et programmes d'appui, ministères de tutelle,...). Il met à la disposition des collectivités locales et de toutes les institutions ou personnes intéressées, les outils pour une meilleure identification des besoins de formation ainsi que les moyens d'établir des plans de formation efficaces pour le personnel communal. Il propose également les contenus nécessaires à l'élaboration des descriptifs et profils de postes des métiers des municipalités aujourd'hui.

Comme déjà évoqué, l'impact global sur les processus de décentralisation n'est pas avéré au regard de l'ampleur limitée des activités de formation menées.

4.2 *Résumé des acquis, limites et facteurs causaux*

Les acquis peuvent être résumés dans les points suivants :

- l'amélioration de la connaissance des métiers municipaux sur la base de la production d'un outil ;
- l'élaboration d'un catalogue de formations sur des thèmes centraux de la gestion municipale ;
- le développement de partenariats avec des institutions de formation sous régionales et avec l'Institut de formation de la Banque Mondiale ;
- la constitution d'un réseau de formateurs mobilisable ;
- un renforcement de capacités effectif auprès de quelques cadres municipaux.

Les limites pour l'atteinte des objectifs initiaux du programme, se constatent notamment en fonction des éléments suivants:

- l'échec du développement de la structure de pérennisation institutionnelle des activités de formation envisagé : l'IAHEM ;
- l'échec de la tentative de mise en réseau des catégories de professionnels bénéficiaires des formations continues ;
- le nombre de sessions de formation continue insuffisant en regard de la période de mise en oeuvre du programme et des moyens consacrés ;
- les nombreuses activités non réalisées ou encore en cours (traductions anglophones, élaboration de plans de formation pour les villes moyennes et petites et pour les APL, formalisation de modules spécifiques, structuration des réseaux de professionnels,...)
- la faible mise en relation opérationnelle du REHCOL avec les autres programmes du PDM. Le lien avec le programme APL étaient pourtant évident : les ANPL pouvaient par exemple se constituer en relais pour la vulgarisation des modules auprès des CL ouest

- africaines. Le CRID pouvait aussi servir de relais pour « amasser » plus d'informations sur l'existant en matière de formations aux cibles du PDM dans la sous région ;
- le comité scientifique qui n'a pas eu un rôle suffisant en matière de conception et d'appui à la réflexion sur les orientations du programme. Il s'est progressivement muté en une instance honorifique devant promouvoir la reconnaissance institutionnelle de l'IAHEM, sans succès ;
- les programmes nationaux et agences nationales d'appui à la décentralisation (ex ADM au Sénégal, ANICT au Mali, SAGEDECOM au Burkina Faso,...) qui ne sont quasiment pas en relation avec le PDM (le PDM cite une action avec le SAGEDECOM). Ils constituaient pourtant un vivier de compétences et de données techniques mobilisables pour la réflexion du PDM sur d'éventuelles modifications à apporter à l'organisation des cycles de formation continue. Notamment entre les deux phases. Mais les cycles furent reproduits à l'identique d'une phase à l'autre.

Une des causes principales des difficultés rencontrées est à situer dans les coûts trop importants des sessions de formation (900 000 F.CFA à 1 300 000 F.CFA par session, soit environ 8 500 000 F.CFA pour un cycle entier et 24 mois de formation). L'IAHEM n'est pas compétitif à ce niveau, y compris par rapport à l'offre des instituts de formation situés en Europe (type CNEARC ou CIEDEL). Ces forts coûts s'expliquent en partie (i) par l'absence d'équipements, de locaux et de formateurs salariés au sein de l'IAHEM, (ii) par la prise en compte d'une partie des frais de fonctionnement du PDM dans les coûts de formation et (iii) par la mobilisation d'expertises de haut niveau sur des périodes longues (ex : deux semaines consécutives) et parfois en provenance du Nord. Le PDM relève à juste titre que, plus que le coût, la question à résoudre est le financement.

Également, les modes opératoires inadaptés du PDM durant la première phase des cycles de formation continue, ont contrarié l'atteinte des résultats. Il n'était pas possible de se situer simultanément en maîtrise d'ouvrage et en maîtrise d'œuvre d'activités de formation de ce type dans le cadre d'un démarrage de programme. Le faire faire privilégié par la suite, s'avère plus pertinent.

Le PDM ne disposait pas des ressources humaines suffisantes pour mener de front l'exécution de plusieurs volets d'activités du programme. Une seule personne, aussi qualifiée et compétente soit elle, ne pouvait objectivement développer seule l'IAHEM.

Globalement, REHCOL a donc souffert d'une mauvaise adéquation entre les objectifs et les résultats attendus, les modes opératoires définis et les moyens humains et budgétaires mis à sa disposition.

4.3 Éléments concourant à la réponse aux questions évaluatives.

La pérennité de l'activité principale du programme, l'activité de formation continue, n'est pas garantie : (i) du fait de la non existence de l'I.A.H.E.M et (ii) du fait de la non solvabilité des participants. Les cycles de formation continue ne pourront pas être subventionnés *ad vitam aeternam*.

L'efficacité est décevante si l'on met en rapport les moyens budgétaires déployés avec le nombre de formations délivrées, le nombre de bénéficiaires correspondants et le nombre de produits réalisés (pas d'autres outils que le Référentiel des métiers à notre connaissance).

La pertinence est réelle au regard des thèmes de formation développés par rapport aux besoins de renforcement de compétences des CL africaines. Également, la mise en réseau et le partage d'expérience sont nécessaires pour enrichir les pratiques dans un contexte de décentralisation

encore émergent. Un outil comme le Référentiel des métiers, est une contribution innovante en regard de la progressivité de la professionnalisation des cadres africains.

La qualité des produits issus de la mise en œuvre du programme est effective, mais l'efficacité est limitée dans le sens où les résultats attendus ne sont que très partiellement atteints.

Le programme a fait preuve d'adaptabilité à travers l'évolution de sa stratégie d'intervention, de son positionnement institutionnel et de ses modes opératoires en cours d'exécution. Mais le problème fondamental du coût des cycles de formation continue n'est pas réglé.

4.4 *Un enseignement essentiel à ce stade : privilégier le « faire faire » et les pratiques de capitalisation et diffusion d'informations.*

Face au constat de la baisse du nombre de participants dans chacun des cycles de formation continue, **le risque à court terme est que la solvabilité des participants prédomine sur tout autre critère de sélection des participants**, ce qui décrédibiliserait ces formations assez rapidement.

La formation à distance impliquant les instituts partenaires du PDM tels que le CESAG et le CEFOC peut être une solution pour la pérennité des cycles de formation continue désormais institutionnalisés (reconnaissance effective des diplômes, intégration des cycles aux programmes de formation officiels de ces instituts).

Le PDM doit abandonner toute logique de maîtrise d'œuvre d'activités de formation. Ce n'est pas son métier, il ne possède pas les infrastructures et équipements nécessaires et son positionnement sous régional ne lui permet pas d'exercer un suivi de proximité du déroulement de sessions sans surcoûts.

Dans le cadre du PMO 2006–2010, REHCOL est désormais une composante d'un programme plus vaste portant sur le renforcement de capacités au sens large des CL africaines. Il y est prévu des activités de formation continue dans une logique complète de « faire faire » auprès d'institutions partenaires (CEFOC, CESAG, ILGS, EAMAU,...).

De la même façon, pour le réseau des ingénieurs des villes d'Afrique de l'Ouest et du Centre, le PDM a décidé de « laisser la main » pour ne pas se retrouver en situation d'animation de ce réseau.

Toutefois, nous ne sommes que partiellement en phase avec certaines orientations du PMO 2006 – 2010. Notamment sur les points suivants :

- le dispositif de formation longue et diplômante est maintenu sous sa forme actuelle alors que le PDM ne pourra indéfiniment financer 80% du coût de ces formations comme c'est le cas pour le deuxième cycle de formation DST où 4 participants sur 5 sont pris en charge par PDM sur des financements de l'ACDI ou du Conseil régional de l'Île de France. La formation à distance constitue un dispositif plus léger qui mérite d'être testé ;
- le PMO précise que le PDM pourra être maître d'œuvre de formations spécifiques. Nous pensons que ce n'est pas le métier du PDM qui doit plutôt travailler sur les besoins et les offres des contenus de formations, fournir de l'expertise et contractualiser avec des instituts de formation partenaires pour la réalisation des sessions de formation ;
- l'appui aux réseaux de professionnels est maintenu. Certes, mais le PMO ne précise pas comment ces réseaux vont être désormais suscités et impulsés. L'expérience montre que cela pourra être difficilement efficace sur la base des formations réalisées qui relèvent d'autres enjeux pour les participants (recherche d'un diplôme à valoriser dans sa carrière).

Nous partageons les orientations du PMO en matière de promotion et d'accompagnement à l'application des outils issus du travail sur le Référentiel des métiers municipaux

Recommandations

Un recentrage des activités du REHCOL (en cours de fusion avec CITATIONS) devrait s'articuler autour des axes opérationnels suivants :

- l'analyse des besoins de formation aussi bien des élus que du personnel par type de collectivités ;
- l'analyse des offres de formation existantes, la capitalisation des actions et initiatives de formation existantes au niveau des pays membres du PDM afin de contribuer à l'enrichissement et à l'amélioration des modes opératoires, des modules et leur contenu et des ingénieries pédagogiques développées ;
- la diffusion d'informations aux acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et centrale (instituts de formation existantes ou en création, les cycles et sessions de formation développés, coûts, possibilités de financement,...). Ces informations pourraient prendre la forme d'une base de données intégrée au CRID ;
- l'organisation de séminaires et de rencontres axés sur le partage d'expérience³¹ ;
- la généralisation de la délégation de maîtrise d'oeuvre à des instituts spécialisés en cas de fonds disponibles pour la réalisation de sessions de formation ;
- l'expérimentation de la formation à distance concernant les activités de formation continue.

La mobilisation de financements dans le but de réduire les montants requis aux participants, s'avère un impératif crucial pour l'avenir. Des efforts devront aussi être déployés pour réduire les coûts des formations offertes. Les réflexions et investigations en cours en vue d'offrir de la formation continue à distance ouvrent une piste intéressante qui mérite d'être poursuivie.

³¹ Les travaux sur le Référentiel des métiers municipaux doivent par exemple déboucher sur une réflexion collective sur la situation professionnelle des personnels et en particulier des cadres supérieurs des municipalités africaines.

Annexe : Quelques éléments de référence des formations à destination des personnels municipaux dans la sous région

Institut de formation ou Programme	Pays	Thèmes de formation	Période et durée	Cibles
Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes (SAGEDECOM) / Fonds d'appui au développement des communes (FODECOM) / AMBF	Burkina Faso.	<u>Formations spécifiques :</u> - Réalisation et gestion des infrastructures - Elaboration et contrôle budgétaire - Relations Elus /citoyens. - Rôle et fonctionnement du conseil municipal - Fonctionnement de l'Etat civil - Etc.	2003 à 2003 5 à 10 jours par modules	Personnels municipaux, services déconcentrés et société civile de l'ensemble des communes urbaines du Burkina Faso.
Ecole Africaine des Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme (EAMAU)	Togo avec 13 pays membres d'Afrique de l'ouest et du centre	<u>Formation continue :</u> Technicien supérieur en gestion urbaine (bac + 3) : aménagement urbain, conception des grands équipement, logement, transports,...	Depuis 1994 Une année universitaire au total avec des certificats de 1 à 6 mois.	DST et techniciens municipaux, techniciens privés et PNG / projets.
Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU)³²	Sénégal	<u>Formations spécifiques :</u> - Méthode Active de Recherche Et de Planification Actives (MARP) - Processus de Planification et de Gestion de l'Environnement (PGE) - Gestion des Déchets Solides Urbains - Self-Esteem Strenghts, Resourcefulness, Action, Responsibility (SARAR) - Formation des Elus Locaux	Depuis 1999 10 à 15 jours par module.	Personnels des CL, personne d'appui aux CL, cadres administratifs, cadres de projets,...

³² L'IAGU collabore avec le PDM en tant qu'intervenant dans le cadre de la mise en œuvre du cycle de formation continue en maintenance et gestion des infrastructures et équipements municipaux.

ADM / AGETIP	Sénégal	<u>Formations spécifiques</u> - maîtrise d'ouvrage des CL, - maintenance et gestion des infrastructures et équipements communaux, - mobilisation des ressources locales - élaboration et mise en œuvre des budgets des CL	Depuis 1999 5 à 10 jours par modules	Personnels et élus de l'ensemble des communes et de nombreuses communautés rurales.
UAEL (avec l'appui de la CAEL)	Sénégal	<u>Formations spécifiques :</u> - Décentralisation au Sénégal : Rôles et relations entre les acteurs ; - Planification du développement local : Outils et méthodologie ; - Budget et mobilisation des ressources.	Depuis 2004 Modules de 3 à 5 jours par thèmes.	64 CL dont personnels municipaux, services déconcentrés, société civile.
Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDEL)	Sénégal	<u>Formations spécifiques :</u> - Connaissance de l'environnement institutionnel de la décentralisation - Fonctionnement des organes de la Commune - Budget et comptabilité des matières - Planification urbaine - Etat Civil - Communication	1998 – 2004. 1 semaine par module.	50% des CL sénégalaises 3 000 auditeurs au total dont élus locaux SG, DST et techniciens municipaux, société civile.
Programme Solidarité Eau (PS/Eau)	International	Mise à disposition d'un catalogue exhaustif de toutes les formations internationales existantes ouvertes (prioritairement) aux cadres africains sur les thématiques de : - gestion de l'eau - gestion des déchets ménagers - assainissement urbain et collectif	Depuis 2005 Modules de 3 à 30 jours.	Tout public dont personnels communaux.

Analyse du Programme CITACTIONS

1.	PREVISIONS LORS DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME.....	82
1.1.	BUT ET OBJECTIFS DU PROGRAMME ET RESULTATS ATTENDUS	82
1.2.	CLIENTELES CIBLES.....	82
1.3.	PAYS BENEFICIAIRES ET ANNEE D'ENTREE DANS LE PROGRAMME	83
1.4.	LIENS AVEC LES ENJEUX ET LA PROBLEMATIQUE LA DECENTRALISATION.....	83
1.5.	LIENS AVEC LA STRATEGIE DU PDM.....	84
1.6.	ACTIVITES PREVUES, INDICATEURS DE RENDEMENT ET MOYENS MOBILISES	84
1.6.1	Activités programmées dans le cadre du programme CITACTIONS	84
1.6.2	Indicateurs de rendement	85
1.7.	MODES OPERATOIRES PREVUS.....	86
2.	CONSTATS DANS L'EXECUTION DU PROGRAMME.....	87
2.1	LE CHOIX DES ACTIONS EN AMONT DE LA MAITRISE D'ŒUVRE	87
2.2	RESULTATS ET OBJECTIFS ATTEINTS	87
2.3	DEGRE DE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES ACTIVITES PREVUES.....	92
2.4	INTEGRATION DE L'EGALITE DE SEXES.....	92
2.5	CONTRAINTES RENCONTREES	93
2.6	APPRECIATION DES BENEFICIAIRES	93
3.	ANALYSE DE L'EQUIPE D'EVALUATION	94
3.1	UTILITE DU PROGRAMME DANS LES PROCESSUS DE DECENTRALISATION, LE RENFORCEMENT DE L'INSTITUTION MUNICIPALE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	94
3.2	RESUME DES ACQUIS, LIMITES ET FACTEURS CAUSAUX.....	94
3.3	ENSEIGNEMENTS A TIRER ET PERSPECTIVES POUR LE FUTUR.....	95

CITATIONS : Appui aux collectivités locales pour la fourniture des services urbains de base aux populations

Le vaste mouvement des populations vers les villes se traduit par des besoins d'investissements dans les infrastructures et équipements urbains qui dépassent les capacités des gouvernements centraux. Il importe donc que les collectivités locales puissent contribuer aux efforts visant à assurer la fourniture de services urbains de base aux populations et aux opérateurs économiques, pour améliorer les cadres de vie et impulser le développement économique local, générateur d'emplois et de richesses. Les lois de décentralisation adoptées depuis les années 80 en Afrique confèrent désormais des responsabilités importantes au palier municipal en matière de services de base. C'est dans ce contexte que le programme CITATIONS a été conçu.

Prévisions lors de la conception du programme

CITATIONS est un programme d'appui aux collectivités locales pour la fourniture des services urbains de base aux populations. Il répond à une demande des élus locaux africains et à une mission assignée au PDM par ses partenaires techniques et financiers, pour renforcer les capacités techniques des collectivités locales à offrir des services publics de base. Ce programme a démarré en 1996-1997 à la suite de la Déclaration d'Abidjan sur la gestion des déchets solides et s'est progressivement intéressé aux autres services à la population. « A l'issue du séminaire d'Abidjan sur les déchets solides en 1996, des principes pour le renouvellement des approches dans la gestion des déchets ont été formulés et réunis dans la «Déclaration d'Abidjan». Pour appliquer ces principes, la communauté des élus locaux africains a recommandé que se crée un réseau professionnel sous régional «African Waste Net». Le PDM a été mandaté pour la mise en place et l'animation de ce réseau. » (Programme CITATIONS, Code 06, Fiche descriptive. 2000).

But et Objectifs du programme et résultats attendus

Le but premier du programme est de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales afin d'améliorer la fourniture aux populations des services publics de base, soient les domaines des Déchets Solides, de l'Eau et de l'Assainissement, de l'Électrification des zones urbaines et villages non desservis, des Transports Urbains, du Rendement énergétique et de l'Économie de l'Énergie, des Communications.

Quatre objectifs ont été ciblés : (i) approfondir la connaissance et diffuser les meilleures pratiques; (ii) renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales dans le domaine des services urbains de base; (iii) créer et animer des réseaux de professionnels oeuvrant dans ces domaines; (iv) améliorer les stratégies de fourniture de services dans les zones défavorisées. Lors de sa création, CITATIONS se voulait une réponse à la Déclaration d'Abidjan (1996) portant sur la problématique de la gestion des déchets. Par ailleurs, il faut situer les préoccupations de ce programme dans le contexte de la décentralisation alors que les élus des collectivités locales veulent des résultats concrets à offrir à leurs populations pour améliorer la qualité des cadres de vie et faciliter les initiatives économiques. Ce programme souscrit en cela aux objectifs du Millénaire pour la lutte contre la pauvreté.

Clientèles cibles

Cinq clientèles particulières sont ciblées par ce programme :

- la communauté des élus locaux de l'Afrique de l'Ouest et du Centre;

- les petits opérateurs de services des déchets;
- les petits opérateurs de services d'eau dans les périphéries urbaines;
- les ministères de l'environnement;
- les ministères de l'hydraulique.

Pays bénéficiaires et année d'entrée dans le programme

De 1996 à 2004, treize (13) pays ont progressivement été impliqués dans ce programme :

- Bénin : 1996
- Burkina : 1996
- Centrafrique : 1996
- Côte d'Ivoire : 1996
- Gabon : 2002
- Ghana : 1996
- Guinée : 1996
- Mali : 1996
- Mauritanie : 1996
- Niger : 2004
- Sénégal : 1996
- Togo : 1998
- Tchad : 1998

Liens avec les enjeux et la problématique la décentralisation

Le programme CITACTIONS a un rapport privilégié avec la décentralisation dans la mesure où la réforme majeure que représente la décentralisation a été justifiée, auprès des populations, sur la perspective d'une amélioration des cadres de vie. Ainsi, des progrès tangibles constatés dans les services urbains de base témoigneraient des mérites de la décentralisation fondés notamment sur le transfert de compétences au palier local. On comprend dès lors que les élus locaux soient soumis à une pression de la part de leurs concitoyens qui attendent des réalisations significatives dans ces domaines. Le problème est que le transfert de compétences au niveau local n'est pas accompagné des ressources humaines, techniques et financières correspondantes pour assurer leur bonne administration. Le déficit de ressources financières et les insuffisances techniques des personnels en place génèrent déception et frustration. Les élus se tournent alors vers des structures d'aide tel le PDM.

Dans le PMO 2006-2010, on rappelle l'importance de la fourniture des services de base dans le contexte de la décentralisation et des objectifs du Millénaire.

« La crédibilité de la décentralisation est désormais jugée dans une large mesure sur la capacité des collectivités locales à assurer la fourniture des services de base aux populations. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) constitue la stratégie proposée par la communauté internationale pour accélérer l'accès aux services de base, avec une attention particulière pour les groupes les plus vulnérables, à savoir les jeunes, les femmes, les populations pauvres entre autres. La participation à la réalisation des OMD est un impératif pour les collectivités locales africaines, si celles-ci veulent convaincre de leur utilité et de la pertinence du choix politique en faveur de la décentralisation. Les collectivités locales se doivent donc de renforcer leurs capacités en matière de conception, planification, gestion et évaluation des politiques locales d'accès aux services de base. »

Liens avec la stratégie du PDM

Voué à la promotion de l'institution municipale comme partenaire de premier plan dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation et acteur institutionnel dans la lutte pour la réduction de la pauvreté, le PDM a élaboré une stratégie d'appui visant le renforcement des capacités des collectivités locales, incluant celles liées aux services urbains de base. Ses moyens sont toutefois limités, ce qui l'empêche d'intervenir comme maître d'œuvre. Ses activités seront davantage du domaine de l'information, de la sensibilisation, de la mobilisation, de la formation et de l'accompagnement.

Activités prévues, indicateurs de rendement et moyens mobilisés

L'amélioration des services urbains de base offerts aux populations dans les pays de l'Afrique subsaharienne est un vaste chantier qui mobilise des expertises spécialisées et des budgets considérables. Ne disposant ni de l'un ni de l'autre, le PDM devait se définir un rôle distinct par rapport aux organismes déjà présents dans ces domaines avec des contributions spécifiques. L'option choisie a consisté à mobiliser et mettre à profit les associations de collectivités locales (APL) pour rejoindre les élus et les personnels administratifs et techniques afin de contribuer au renforcement de leurs capacités. En participant ainsi au renforcement des capacités locales, on espérait faciliter la progression de la mise en place et/ou de la bonification des services publics de base. C'est dans cette perspective que les champs d'activités suivants ont été définis :

- conduite de projet de recherche-action pour évaluer l'efficacité et la pertinence des systèmes en place, identifier les problèmes auxquels sont confrontés les décideurs, opérateurs et partenaires techniques et financiers et, proposer des pistes de solutions (pays impliqués et réseau de diffusion des résultats, évolution des taux d'accessibilité aux services);
- appui aux collectivités locales pour l'élaboration de plans municipaux de gestion des services de base;
- création et animation de réseaux d'acteurs (ex. : antennes nationales Waste Net);
- organisation d'échanges et de capitalisation d'expériences (missions d'échanges entre acteurs);
- veille informationnelle sur les opportunités de financement des services (manifestation d'intérêt pour les nouveaux mécanismes de financement de l'eau et de l'énergie, ex. : Facilité ACP-UE pour l'eau et l'énergie, Partenariat public-privé pour l'environnement urbain du PNUD, etc.);
- mise à jour des agendas et représentation dans les rencontres et manifestations internationales (participation aux forums internationaux);
- capitalisation et valorisation de l'expertise africaine dans les domaines des déchets et de l'assainissement (observatoire des services de base).

Le tableau qui suit présente les principales activités programmées dans le cadre du programme CITATIONS et les années ou périodes prévues pour leur réalisation

1.6.1 Activités programmées dans le cadre du programme CITATIONS

Période	Activités
---------	-----------

1995 - 1996	Préparation et organisation du séminaire sur la gestion des déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'ouest et centrale
1997	Capitalisation et diffusion des résultats de la 1 ^{ère} phase du projet de recherche suisse sur les déchets en Afrique
1998	Production du Cahier N°1 du PDM intitulé "Pour une gestion efficiente des déchets dans les villes africaines : les mutations à conduire"
1998	1 ^{ère} réunion de African Waste Net à Africités
1999	Appui à la structuration et à l'accompagnement des petits opérateurs d'eau
1997-1999	Assistance technique à la maire de Cotonou pour la gestion des déchets solides ménagers : Opérationnalisation de la déclaration d'Abidjan
1997-2005	Animation du réseau Waste Net Organisation d'ateliers nationaux sur des thématiques contextuelles
2000-2004	Projet de recherche-action sur la gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain Expérimentation au Maroc, Mauritanie, Sénégal, Gambie, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Burkina, Bénin, Togo, Niger, Tchad, Cameroun, Ouganda, Ethiopie
2003	Réflexion générale sur l'implication des municipalités africaines dans la problématique des transports urbains : études de cas dans 8 villes (Bamako, Bobo-Dioulasso, Bouaké, Cotonou, Douala, Lomé, Ouagadougou et Thiès)
2003	Elaboration de la proposition d'étude sur l'efficacité énergétique à soumettre au financement de l'Union Européenne
2005-2006	Appel à manifestation d'intérêt et accompagnement des collectivités locales africaines pour la facilité ACP-UE pour l'eau et l'assainissement
2005-2006	Elaboration et soumission de dossiers pour la facilité Eau
2005-2006	Projets pilotes d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies concertées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Afrique : Ziguinchor (Sénégal), Koudougou (Burkina), Dschang (Cameroun), Grand-Popo et Glazoué (Bénin)
2006	Etude sur la gestion de la mobilité urbaine par les collectivités locales africaines : étude de cas de 6 villes : Cotonou (Bénin), Ouagadougou, Bobo (Burkina), Douala (Cameroun), Nairobi (Kenya) et Dar es-Salaam (Tanzanie)
2006	Mise en œuvre de la Facilité ACP UE pour l'eau et l'assainissement dans 12 pays
2002-2005	Animation de l'observatoire sur les services de base
2006	Organisation et suivi des rencontres quadripartites "Quadrilogues" sur la gouvernance des services de base

1.6.2 Indicateurs de rendement

L'efficacité des actions menées allait être soumise aux indicateurs de rendement suivants :

- amélioration de l'accessibilité des services urbains dans les villes africaines;
- évolution du rôle de maître d'ouvrage des collectivités locales pour les services urbains;

- existence de plates formes et de mécanismes de concertation entre les acteurs locaux sur les services urbains et l'effectivité du transfert des compétences et des ressources pour les services urbains;
- élaboration de plans stratégiques locaux pour les services urbains;
- association des collectivités locales à la gestion des PRSP ;
- volume des crédits engagés dans la mise en œuvre localement.

Quant aux moyens mobilisés pour agir dans les champs d'activité choisis, ils ont variés au fil des ans. Le tableau suivant en présente le détail.

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités		TOTAL Fcfa
CITATIONS	75 801 050	11 722 079	114 904 292		202 427 421
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	UE	Autres	TOTAL
CITATIONS	202 683 862	50 754 547	4 323 575	0	257 761 985

Si ces chiffres sont validés par le PDM, ils confirment la faible place accordée à ce programme malgré la forte demande des CL (cf. compte rendu des CA du PDM).

Modes opératoires prévus

Comme dans le cas d'autres programmes, les modes opératoires pour la conduite des activités et la définition des actions à entreprendre n'étaient pas tous précisément identifiés avant le démarrage de la mise en œuvre de CITATIONS. Le PDM se réservait une large marge de manœuvre à cet égard, choisissant et adaptant les modes opératoires selon la nature et les exigences de l'activité dans laquelle il s'engageait d'une part, selon les ressources dont il disposait d'autre part. Des critères plus circonstanciels pouvaient aussi intervenir. Ainsi, le PDM était tantôt maître d'ouvrage (MO), tantôt maître d'œuvre (ME) ou simplement en assistance technique (AT) dans certaines circonstances. Des combinaisons de modes opératoires n'étaient pas exclues.

Voici quelques exemples :

- construire des stratégies, réseaux et partenariats qui utilise au mieux les ressources disponibles ou mobilisables pour accroître l'accessibilité aux services de base dans les collectivités locales africaines (ME et AT);
- approfondir la connaissance et diffuser les meilleures pratiques (ME) ;
- professionnaliser le milieu des acteurs opérationnels, qu'ils soient conventionnels ou informels (ME et AT);
- mettre en réseau des acteurs par pays et au niveau régional (ME et AT);
- favoriser les missions d'échanges et les groupes de réflexion pour évaluer les expériences, les savoir-faire et les perspectives des acteurs de différents pays de la sous-région (MO et ME);
- capitaliser les expertises et expériences au niveau d'un Observatoire (fichier acteurs, fichier bibliographies, fichier expériences) (ME);
- promouvoir la recherche et l'innovation (ME);
- structurer, organiser, les milieux professionnels et techniques (MO et ME);
- créer et animer des instances de concertation, de négociation et d'intermédiation pour la fourniture des services de base (MO et ME);
- initier et élaborer des demandes d'aide financière auprès d'organismes internationaux pour la réalisation de projets spécifiques (ME).

Constats dans l'exécution du programme

2.1 *Le choix des actions en amont de la maîtrise d'œuvre*

Le programme CITATIONS a une pertinence toute particulière dans le contexte de la décentralisation puisqu'il vise à aider les collectivités locales, par l'intermédiaire de leurs associations ou en travaillant directement auprès des CL, à améliorer les cadres de vie des populations par la fourniture de services publics de base de qualité. Ce programme souscrit aussi à l'objectif de lutte contre la pauvreté du fait que les progrès réalisés dans l'électrification des quartiers et villages, l'approvisionnement en eau potable, l'amélioration de la mobilité urbaine, l'assainissement de l'air et de l'eau, etc. contribuent à mettre en place les conditions propices aux initiatives de développement.

Toutefois, il s'avère que ce programme pêche par l'ampleur de ses ambitions. Comment peut-on parvenir à offrir une contribution significative et satisfaisante dans des domaines techniques aussi complexes, à des pays si nombreux et si demandant au niveau local du fait de leur grande pauvreté? Le choix stratégique d'orienter les activités de CITATIONS sur des interventions « soft » d'information, de sensibilisation, de mobilisation, de formation et d'accompagnement aux APL et aux collectivités locales, s'avérait le plus judicieux du fait des faibles moyens en ressources financières, humaines et techniques dont disposait le PDM. Des choix cependant limitatifs en termes d'activités, de lieux d'intervention, d'actions et d'accompagnement, qui soumettaient régulièrement l'équipe de CITATIONS à des arbitrages. Des choix exigeants aussi, qui n'étaient pas sans créer une pression sur les membres du personnel du PDM affectés à ce programme.

Pour assurer le succès de l'entreprise, malgré les ressources limitées versus l'ampleur de la tâche, le programme devait compter à l'interne sur un ensemble de conditions. La première étant la qualité du personnel. Ici, nous n'émettons aucune réserve. Lors de notre séjour d'analyse au siège du PDM en octobre dernier, nous avons été à même d'apprécier les compétences, l'intérêt et le dévouement du conseiller régional affecté à la direction de ce programme, Monsieur Martin FINKEN, tout autant que ces mêmes qualités présentes chez le chargé de mission, Monsieur Félix ADEGNIKA. Trois autres conditions étaient nécessaires : (i) l'existence au sein du PDM d'un leadership fort, mobilisateur, capable d'impulser un engagement et une détermination à la hauteur des défis à relever tout en mettant à profit au mieux les ressources humaines, techniques et financières disponibles; (ii) la mise en place d'un cadre et de modes de travail fondés sur une collaboration étroite et régulière entre les équipes des différents programmes, favorisant ainsi des dynamiques créatrices, source de synergies et d'idées innovantes. Cet esprit de travail devant se concrétiser par la systématisation des rencontres de concertation et d'échange, la mise en commun d'informations et de ressources diverses, des interventions conduites en complémentarité par souci d'une plus grande efficacité, le partage des difficultés rencontrées pour arriver à mieux les surmonter ou ultérieurement les éviter, etc. Nous traiterons de ces aspects de l'exécution du programme au point 2.5.

2.2 *Résultats et objectifs atteints*

À la demande de l'équipe d'évaluation, le chargé de mission au programme CITATIONS, Monsieur Félix ADEGNIKA, a préparé le tableau qui suit synthétisant les principales activités planifiées (apparaissant au tableau précédent), les partenaires impliqués, les produits qui en ont découlé, ainsi que l'utilisation qui en a été faite et par qui.

CITATIONS : Synthèse de l'activité

Période	Activités	Partenariat	Produits	Utilisation des produits	Par qui ?
1995 - 1996	Préparation et organisation du séminaire sur la gestion des déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'Ouest et du Centre	Banque mondiale (PEA) ; IAGU	Actes du séminaire (Déclaration d'Abidjan) Guide pratique de la gestion des déchets solides urbains en Afrique sub-saharienne Guide de gestion des déchets industriels et dangereux dans les zones urbaines en Afrique de l'Ouest	Création et animation du African Waste Net Diffusion des actes et des guides dans les APL, dans les institutions et aux opérateurs privés du secteur de l'assainissement	Les Coll. territoriales décentralisées, les opérateurs privés, les experts les universitaires
1997	Capitalisation et diffusion des résultats de la 1 ^{ère} phase du projet de recherche suisse sur les déchets en Afrique	SKAT, Alter Ego, CREPA, IAGU	Valorisation des déchets organiques dans les quartiers populaires des villes africaines	- Organisation d'ateliers nationaux de restitution et de mise en débats des résultats de recherche à Cotonou et à Ouagadougou	
1998	Production du Cahier N°1 du PDM intitulé "Pour une gestion efficiente des déchets dans les villes africaines : les mutations à conduire"		Cahier N°1 qui est un guide pratique et méthodologique sur la gestion des déchets	Diffusion du Cahier notamment à Africités	Collectivités locales, opérateurs privés, universitaires
1998	1 ^{ère} réunion de African Waste Net à Africités		Mise en débat de la Déclaration d'Abidjan à Africités 1 Création des antennes nationales du réseau Waste Net	Diffusion de la Déclaration d'Abidjan et du Cahier N°1	
1999	Appui à la structuration et à l'accompagnement des petits opérateurs d'eau	PEA	Création de l'Association des revendeurs d'Eau du Bénin (AREB)	AREB Participation des responsables	Mairie de Cotonou SONEB-Société concessionnaire

Période	Activités	Partenariat	Produits	Utilisation des produits	Par qui ?
			Participation des associations faîtières des pays de la sous-région à un séminaire régional à Bamako sur les petits opérateurs d'eau Mandat du PDM pour la création et l'animation du Water Net dans la sous région	d'associations à des rencontres internationales (Bamako 1999, Abidjan 2001, etc.) AREB interlocuteur dans les négociations pour l'extension du réseau d'eau aux zones périurbaines non desservies	d'eau Banque mondiale (PEA) BEI Banque Européenne d'Investissement
1997-1999	Assistance technique à la maire de Cotonou pour la gestion des déchets solides ménagers : Opérationnalisation de la déclaration d'Abidjan	Elter Ego	Structuration des opérateurs privés (COGEDA, Déchets Consult), Elaboration du document de zonage, élaboration et validation du plan de gestion durable des déchets	Appui-logistique à la Ville de Cotonou Cotonou : ville propre Construction d'1 CET ONG Béninoise lauréate du Prix International de Dubaï sur les Bonnes pratiques Mise en œuvre d'un programme canadien de plus grande envergure pur la gestion des déchets	Les coopérations décentralisées, Les partenaires au développement Les petits opérateurs Les entreprises
1997-2005	Animation du réseau Waste Net Organisation d'ateliers nationaux sur des thématiques contextuelles		Création d'antennes Waste net au Bénin, Togo, Mali, Niger, Burkina, Cameroun, Sénégal, Mauritanie, Côte	Appui-conseil aux conseils municipaux dans le domaine de l'assainissement	

Période	Activités	Partenariat	Produits	Utilisation des produits	Par qui ?
			d'Ivoire, Tchad, Gabon, Ghana		
2000-2004	Projet de recherche-action sur la gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain Expérimentation au Maroc, Mauritanie, Sénégal, Gambie, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Burkina, Bénin, Togo, Niger, Tchad, Cameroun, Ouganda, Ethiopie	Ps-Eau	Plusieurs réunions en Afrique et à Paris regroupant les équipes de projets et les bénéficiaires des actions Participation aux forums internationaux sur le sujet SMDD Jo'burg, 3 ^{ème} FME à Kyoto, Africités 3 au Cameroun Atelier National au Cameroun Atelier AfricaSan de Ouagadougou, Note de synthèse, Rapport final et CD Room de tous les produits	Equipes de projets, Collectivités territoriales décentralisées, Experts, Instituts de formation ONG Opérateurs privés	
2003	Réflexion générale sur l'implication des municipalités africaines dans la problématique des transports urbains : études de cas dans 8 villes (Bamako, Bobo-Dioulasso, Bouaké, Cotonou, Douala, Lomé, Ouagadougou et Thiès)	MAE, SITRASS	Synthèse d'étude	Diffusion aux APL des pays d'étude et aux partenaires	
2003	Elaboration de la proposition d'étude sur l'efficacité énergétique à soumettre au financement de l'Union Européenne	IEPF (Canada) IWE Belgique	Proposition de financement	Dossier recalé à UE	
2005-2006	Appel à manifestation d'intérêt et accompagnement des collectivités locales africaines pour la facilité ACP-		Dossiers de manifestation d'intérêt des Communes et APL pour la facilité Eau	Appui-conseil pour le montage de dossiers de financement et	

Période	Activités	Partenariat	Produits	Utilisation des produits	Par qui ?
	UE pour l'eau et l'assainissement		Mission d'appui aux APL et communes du Cameroun	mutualisation des ressources Veille informationnelle	
2005-2006	Elaboration et soumission de dossiers pour la facilité Eau	Ps-eau	Dossier de Proposition Contrat signé		
2005-2006	Projets pilotes d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies concertées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Afrique : Ziguinchor (Sénégal), Koudougou (Burkina), Dschang (Cameroun), Grand-Popo et Glazoué (Bénin)	pS-Eau	Rapports d'études diagnostic, rapports de validation d'ateliers, processus de concertation pour la définition des stratégies Élaboration de guides pratiques et méthodologiques		
2006	Etude sur la gestion de la mobilité urbaine par les collectivités locales africaines : étude de cas de 6 villes : Cotonou (Bénin), Ouagadougou, Bobo (Burkina), Douala (Cameroun), Nairobi (Kenya) et Dar es-Salaam (Tanzanie)		Rapport-pays, Rapport de synthèse Restitution des résultats d'étude à Africités 4 Processus d'élaboration de guides pratiques et méthodologiques en cours		
2006	Mise en œuvre de la Facilité ACP UE pour l'eau et l'assainissement dans 12 pays	Ps-eau			
2002-2005	Animation de l'observatoire sur les services de base		Annuaire de la gestion des déchets solides en Afrique de l'ouest et du centre		
2006	Organisation et suivi des rencontres quadripartites "Quadrilogues" sur la gouvernance des services de base	IGD	Mise en place des quadrilogues au Bénin et au Ghana		

Le premier grand constat que révèle ce tableau est la prépondérance des activités d'information et de sensibilisation relatives aux services urbains de base auprès des acteurs concernés : élus, cadres et personnels techniques et administratifs des collectivités locales et opérateurs (on ne s'en étonnera pas puisque ces activités souscrivent au choix d'orientations stratégiques du programme). Suivent les activités à caractère méthodologique (production de guides) et d'apprentissage (participation à des séminaires, colloques, ateliers); de capitalisation et de diffusion; des actions de mobilisation et de mise en réseaux de professionnels et d'opérateurs privés; des actions d'accompagnement pour l'élaboration de stratégies et de plans au niveau local; de mise en place de tables de concertation; d'élaboration de dossiers de demandes de financement (Ps-Eau).

On comprend la nécessité de ces activités qui s'imposent, pour la plupart, comme démarches préalables à des réalisations concrètes dans le domaine des services urbains de base. Il est toutefois difficile de vérifier les acquis de la plupart de ces interventions qui doivent se traduire par des transferts de connaissances et un renforcement de capacités, tant et aussi longtemps que des progrès significatifs ne sont pas constatés dans la fourniture des services de base. Or, dans le document du 2^{ème} Accord de Contribution d'août 2004 signé entre le PDM et l'ACDI, document qui a largement servi de base à la construction du PMO 2006-10, le PDM et l'ACDI soulignent les causes contextuelles du risque d'impacts insuffisants des activités à mener et de leurs « extrants » et signalent notamment parmi les risques (i) « l'appui fourni aux APL reste sans effet notoire sur leur contribution à la démocratie et à l'amélioration de l'accessibilité aux services de base; (ii) l'appui à la fourniture de services urbains de base aux CL demeure marginal et sans grand effet sur les populations. »

Ces observations conduisent à s'interroger sur les bénéfices de la décentralisation sur l'amélioration des conditions de vie des populations. Mais ils interpellent aussi le PDM à travers ses programmes quant au contenu et aux modalités de transferts de connaissances, d'expertises et d'apprentissages divers orientés vers les APL, planifiés pour renforcer les capacités et la performance de celles-ci dans leurs relations avec les collectivités locales.

2.3 Degré de mise en œuvre effective des activités prévues

Comme en témoigne le tableau précédent, le programme CITATIONS a à son actif plusieurs activités et des réalisations qui souscrivent parfaitement aux objectifs poursuivis. Le problème n'est pas là, mais ailleurs. Si l'appui à la fourniture de services urbains de base aux CL « demeure marginal et sans grand effet sur les populations » ce n'est pas parce que les activités prévues ne sont pas, dans l'ensemble, réalisées. Est-ce qu'elles sont cependant bien arrimées aux besoins et aux attentes des milieux? Est-ce qu'elles rejoignent les personnes et les groupes susceptibles d'améliorer les services? Est-ce qu'il y a un renforcement des capacités des APL en ces domaines et est-ce que ces dernières ont assuré le relais avec les CL ? Nous tenterons d'apporter des éléments de réponses à ces questions et d'en identifier les causes aux points 2.5 et 3.2.

2.4 Intégration de l'égalité de sexes

La dimension genre reçoit peu d'attention dans ce programme car on dit que « dans son sens strict, elle n'a pas de sens ici ». Mais on fait valoir que « le combat pour une meilleure accessibilité à l'eau potable dans les zones périurbaines par exemple, profite largement aux femmes et aux enfants qui assurent généralement cette corvée. »

2.5 Contraintes rencontrées

Première contrainte. Engagé dans une logique d'offre de services aux associations de collectivités locales (APL), le PDM est sollicité pour procurer une assistance technique et élaborer de multiples outils afin de rehausser la capacité de maîtrise d'ouvrage des pouvoirs locaux dans les domaines des services urbains de base. Cette assistance technique orientée vers les collectivités locales doit transiter par les APL, membres du PDM. Or, on se bute très généralement à un déficit d'organisation administrative et d'aptitudes techniques au sein de celles-ci pour assurer les partenariats nécessaires et l'appropriation de l'expertise transférée. Pour qu'il y ait ensuite « percolation » de cette expertise et des bonnes pratiques vers les collectivités locales, certaines conditions sont requises au sein des associations : capacité à intéresser, à mobiliser et à assurer le « transfert technologique » afin que puisse s'accomplir l'appropriation « usager » souhaitée. Dans le contexte de l'élargissement des responsabilités des collectivités locales à l'égard des services urbains de base, les acteurs locaux sont aujourd'hui dans l'obligation de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats qui trouvera son aboutissement dans l'appropriation et l'offre de services pour une amélioration des cadres de vie et de travail.

À défaut d'une capacité adéquate des APL à offrir l'encadrement et l'accompagnement nécessaires aux collectivités locales pour faire face à leurs obligations, un travail de restructuration et d'habilitation s'avérera nécessaire au sein des APL, sans quoi la collaboration productive offerte par le PDM ne pourra s'instaurer et les bénéfices anticipés de l'action dirigée vers les collectivités locales ne pourront se réaliser.

Comme on y a fait allusion plus haut, une **seconde contrainte** tient à l'ampleur de la tâche. Une tâche à incidence hautement technique dont la difficulté est amplifiée par l'étendue du territoire d'intervention et le nombre de clients à desservir. La petite équipe de deux ou trois personnes affectée à ce programme est sollicitée de toutes parts et fait des choix en termes d'activités et d'actions qui n'ont pas toujours la portée espérée et attendue.

Une **troisième contrainte** est d'ordre financier : les budgets mis à la disposition de ce programme sont nettement insuffisants par rapport aux besoins d'appui des collectivités locales (par l'intermédiaire de leurs associations) et aux demandes exprimées. Au Conseil d'administration du PDM, les APL membres ont souvent souligné le faible niveau de ressources financières allouées à CITATIONS (voir rapports CA/PDM). En dehors des appuis ponctuels de la Banque mondiale, seule la coopération française a financé CITATIONS jusqu'en 2006. Et c'est l'Union Européenne qui financera le nouveau projet intitulé : « Stratégies municipales concertées d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous : expérimentation en vraie grandeur et outils d'accompagnement », à partir du 9^e Fonds Européen de Développement (Facilité-ACP-UE pour l'eau), dont la date de démarrage était prévue pour le 1^{er} novembre 2006. Le coût total du projet est estimé à 1 352 775 euros. L'administration contractante s'engage à financer un montant équivalent à 74% du coût total, alors que le MAE-France en financera 26%. Compte tenu de ses budgets limités par rapport à ses nombreux domaines d'intervention, le PDM est amené à faire des choix et conséquemment des allocations budgétaires qui obligent à des actions à portée restreinte. Le choix parcimonieux des actions à entreprendre est un exercice délicat qui ne peut, de toute façon, remédier à l'insuffisance des budgets.

Une **quatrième contrainte** est liée au déficit de management au sein du PDM. L'absence du SG en suivi, orientation et appui aux équipes du PDM, a été préjudiciable à l'ensemble des programmes (cf. chapitre sur le management du rapport).

2.6 Appréciation des bénéficiaires

Les bilans consultés et les informations recueillies sur le terrain, convergent vers un constat de résultats concrets lents à se manifester.

L'analyse du rôle du PDM dans les trois pays cibles, a permis de relever quelques éléments d'appréciation de ses activités auprès des différents acteurs. Ainsi, à titre d'exemple, un certain nombre d'actions ont été menées au Bénin dans les domaines de la gestion des déchets, de l'approvisionnement en eau potable, des transports urbains notamment. Le PDM a joué un rôle appréciable dans l'adoption et la diffusion de la pratique des petits collecteurs d'ordures ménagères, des actions qui ont certes contribué à améliorer la gestion des déchets solides à Cotonou et dans d'autres villes de la région. Les expérimentations menées pour assurer l'approvisionnement en eau potable aux quartiers périphériques (Cotonou) en articulant la société concessionnaire d'État avec les petits opérateurs indépendants sont aussi dignes de mention.

Cependant, la mission reste prudente, malgré les assertions du PDM contenues dans ses rapports, sur l'importance de sa contribution dans ces secteurs; celle-ci est à moduler en lien avec les interventions d'autres acteurs que le PDM dans ces domaines. Comme plusieurs organisations d'origines diverses oeuvrent dans les domaines des services urbains de base aux populations, il s'avère difficile de départager les contributions réelles et spécifiques de chacune. La mission reste avec une interrogation sur la plus-value du PDM dans ces domaines.

Analyse de l'équipe d'évaluation

3.1 Utilité du programme dans les processus de décentralisation, le renforcement de l'institution municipale et la lutte contre la pauvreté

Comme il a été dit plus haut, le programme CITACTIONS est tout à fait approprié dans le contexte de la décentralisation et des objectifs de renforcement de l'institution municipale comme partenaire de sa mise en œuvre. De plus, en contribuant à la fourniture de meilleurs services publics, il porte l'espoir d'une amélioration des cadres de vie des populations et participe aux efforts pour réunir les conditions requises pour attirer l'investissement privé et favoriser le développement économique.

Pour saisir les opportunités potentielles de développement économique, les collectivités locales doivent répondre aux attentes des entrepreneurs en matière d'infrastructures et d'équipements publics en s'imposant comme des milieux d'accueil pour des entreprises en quête d'un lieu d'implantation. Ceci soulève tout le défi du développement local, soit la volonté et la capacité du milieu à générer ses conditions de développement, c'est-à-dire sa capacité à être un milieu porteur.

Mais l'espoir d'une amélioration des cadres de vie et du recul de la pauvreté doit se concrétiser. L'utilité du programme CITACTIONS doit se traduire par une amélioration de la fourniture des services de base. Le programme sera utile non pas du fait qu'il informe, sensibilise, mobilise, forme et accompagne, mais parce qu'il contribuera à l'amélioration des conditions de vie par l'accès à de meilleurs services de base.

3.2 Résumé des acquis, limites et facteurs causaux

Il faut reconnaître que le défi de la fourniture des services de base aux populations est immense et complexe et qu'en conséquence, un organisme d'appui tel le PDM doit bien définir ses stratégies et planifier correctement ses interventions. La fourniture des services de base aux populations est un vaste chantier en Afrique. Compte tenu de ses moyens limités, le PDM devait éviter de s'éparpiller et tendre à des actions bien ciblées.

À défaut de pouvoir agir en maître d'œuvre, n'ayant ni l'expertise ni les ressources financières suffisantes pour s'engager dans des opérations d'envergure, CITATIONS a orienté ses actions vers des interventions « soft » visant à renforcer les capacités locales de maîtrise d'ouvrage.

Les résultats de notre recherche documentaire et les témoignages recueillis convergent vers un bilan mitigé de CITATIONS tant sur le plan des résultats concrets dans les collectivités locales, que sur celui de leur capitalisation et de leur pérennité. Les actions tournées vers le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales n'ont pas contribué à améliorer de façon sensible la fourniture de services de base aux populations, entraînant déception et frustration que nous ont exprimées les maires rencontrées. Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ces piètres performances : la fragmentation des interventions, les problèmes de gouvernance interne, les carences chroniques de dialogue entre le PDM et les APL et les faibles capacités de percolation des APL vers les collectivités locales, n'étant pas les moindres.

Enfin, il faut situer l'analyse des résultats dans la durée. Près de 12 ans se sont écoulés depuis la création de ce programme (1995-96) et des millions de FCFA ont été investis dans ses opérations. Au terme de cette période, on pouvait s'attendre à un bilan plus consistant de réalisations et de retombées sur la fourniture des services de base aux populations.

3.3 *Enseignements à tirer et perspectives pour le futur*

La pertinence des objectifs de CITATIONS n'est pas en soi à remettre en cause dans le contexte de la décentralisation et de la lutte pour réduire la pauvreté. Par souci d'efficacité, il importe toutefois, d'entretenir des ambitions à la hauteur de ses moyens et d'adopter des stratégies conséquentes.

Le territoire d'intervention (les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre) est vaste et les problématiques qui mobilisent les efforts du programme sont complexes. L'analyse de ce programme nous a amenés à penser qu'il s'agissait là d'une mission quasi impossible; que les risques étaient grands d'obtenir des résultats mitigés, insatisfaisants par rapport aux objectifs poursuivis faute de moyens correspondants. Ce type de réflexion s'est-il posé au PDM? Si oui, pourquoi avoir maintenu le cap sur des activités et des actions clairsemées aux impacts limités dans le temps et dans l'espace, plutôt que d'orienter différemment les stratégies d'intervention afin d'optimiser les efforts en terme de résultats?

Recommandations

D'un point de vue prospectif, il faudra repenser minimalement les orientations stratégiques de ce programme et les modes opératoires afin que les activités retenues et les actions entreprises (i) contribuent réellement et significativement au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales en matière de fourniture des services urbains de base aux populations et (ii) aient un réel impact sur l'amélioration des cadres de vie au niveau local et sur la capacité attractive des municipalités à l'égard des investissements privés créateurs d'emplois et de richesses. Ce qui nécessitera de revoir l'aire géographique d'intervention, les actions à privilégier, les façons de faire et les méthodes de capitalisation et de diffusion des expertises et bonnes pratiques.

Puisque les APL constituent les premiers clients et partenaires du PDM et l'interface entre le PDM et les collectivités locales, des efforts devront être déployés pour restructurer et consolider grand nombre d'APL afin qu'elles puissent assurer les transferts de capacités (connaissances, expertises et bonnes pratiques) aux collectivités locales et ainsi les rendre aptes à prendre en charge progressivement la fourniture des services de base.

Dans cette perspective, il nous apparaît indispensable de promouvoir et d'assurer un rapprochement très étroit entre les programmes (ou volets de programmes) APL, REHCOL et CITATIONS. La fusion récente de RECHOL et de CITATIONS est un pas dans la bonne direction.

Analyse du programme ECOLOC

1.	PREVISION LORS CONCEPTION DU PROGRAMME	98
1.1.	OBJECTIFS DU PROGRAMME ET RESULTATS ATTENDUS	98
1.2.	LIENS AVEC LES ENJEUX ET PROBLEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION	99
1.3.	LIENS AVEC STRATEGIE DU PDM	99
1.4.	ACTIVITES PREVUES ET MOYENS MOBILISES	99
1.5.	MODES OPERATOIRES PREVUS	100
2.	CONSTATS DANS LA REALISATION DU PROGRAMME.....	101
2.1	RESULTATS ET OBJECTIFS ATTEINTS.....	101
2.2	DEGRE DE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES ACTIVITES	103
2.3	INTEGRATION DE L'EGALITE DE SEXES	103
2.4	RESPECT / EVOLUTION DES MODES OPERATOIRES.....	104
2.5	CONTRAINTES RENCONTREES.....	104
2.6	APPRECIATION DES BENEFICIAIRES / UTILISATEURS	105
3.	IMPACTS DANS LES PAYS.....	106
4.	ANALYSE DE L'EQUIPE D'EVALUATION :	106
4.1	APPRECIATION GENERALE	106
4.2	INTERROGATIONS SUR LES CHOIX DU PDM (PMO)	110
4.3	CETTE STRATEGIE ADOPTEE DANS LE PMO APPELLE DE NOTRE PART PLUSIEURS REMARQUES :	111

Prévision lors conception du programme

1.1. Objectifs du programme et résultats attendus

Le document FSP de 1999 rappelle la finalité et l'historique d'ECOLOG : « Concernant la promotion des économies locales, il s'agira de faire avancer la réflexion sur les économies locales, sur le rôle des collectivités locales en matière de promotion économique et sur le potentiel de ressources financières supplémentaires qui peuvent en être tirées pour ces collectivités. Cette démarche s'appuiera sur les résultats des travaux du groupe de réflexion sur la décentralisation en Afrique subsaharienne, menées à l'initiative du Ministère de la Coopération de 1994 à 1996, et sur les études conduites au cours de l'année 1997 par le Club du Sahel, en liaison avec le PDM, avec l'appui du Canada, de la Coopération française et de la Commission européenne, dans quelques villes de la région et leur hinterland rural (Saint-Louis du Sénégal, San Pedro en Côte d'Ivoire et Sikasso au Mali). Ces premières études de cas ont permis de valider une méthodologie d'analyse de l'économie locale mettant en évidence le poids économique réel des différents acteurs. Ce travail a permis d'instaurer sur les territoires concernés un dialogue entre les autorités municipales, les représentants de l'État, les opérateurs économiques et les populations et de contribuer à l'émergence et à la formation d'experts locaux chargés de mettre en œuvre cette démarche (dite ECOLOC) et d'assurer son suivi. »³³

Le conseiller régional résume l'objectif de la méthode : « **Donner aux élus locaux la maîtrise de leur économie locale** ». Ainsi au début du programme ECOFILOC, de 1998 à 2002, il s'agissait de :

- Développer les instruments d'aide à la décision pour les élus locaux, les services déconcentrés et centraux des directions des CL ainsi que pour ceux de la direction du trésor et de la comptabilité public.
- Favoriser une meilleure évaluation des capacités économiques et financières des CT en vue d'une bonne appréciation de leur capacité d'investissement, de la gestion et de l'entretien de leur patrimoine.
- Favoriser le dialogue entre les différents partenaires, notamment les élus locaux et les citoyens, les associations d'élus locaux et l'État.
- Créer une émulation entre les différentes CL par la vertu de la comparaison de leur performance financière et de gestion.
- Développer une expertise locale et régionale en matière d'économie et de finance locale.

Les objectifs ont ensuite peu évolués au cours des années, ce sont les résultats attendus par année qui ont été précisés. Cette première période était considérée comme une phase de développement méthodologique. Pour la période 1999 à 2001, les résultats attendus étaient :

- l'instauration d'un véritable dialogue entre les acteurs de la vie locale ;
- une sensibilisation des élus locaux aux problèmes liés au développement économique local ;
- un meilleur échange d'expériences entre les responsables locaux africains ;
- la vulgarisation d'une méthodologie simple et compréhensible par tous ;
- le développement de compétences africaines en matière d'économie locale.

Les impacts attendus sont ainsi formulés et toujours valables :

- amélioration des capacités des acteurs locaux à animer et orienter le développement économique ;
- meilleure prise en compte des dynamiques des économies locales dans le développement de l'économie nationale ;
- amélioration du dialogue avec les partenaires au développement.

Le document enjeux et perspectives du PDM de 2002 résume la vision du programme ECOLOC à ce moment-là : « ECOLOC, mené conjointement avec le Club du Sahel, a été testé dans une dizaine de villes ; c'est une approche de développement participatif local qui prend en compte les relations multiformes entre milieux urbains et ruraux dans le cadre du développement des économies locales. ECOLOC s'appuie sur la construction de comptes économiques locaux, l'organisation d'un dialogue social autour de la vision du développement économique qui se dégage des comptes économiques

³³ Le CR du PDM en charge de ECOLOC indique que la démarche est née « de la demande exprimée par le PDM à l'équipe Club du Sahel qui venait de réaliser l'étude WLTPS ».

locaux, la négociation d'un accord entre acteurs locaux sur la stratégie de développement local et territorial et sur la stratégie de mobilisation des ressources locales, la définition d'un portefeuille de projets porteurs d'une relance des activités économiques grâce à l'établissement d'un partenariat intelligent entre les collectivités publiques locales et les entrepreneurs et acteurs économiques locaux. **Cette approche connaît un engouement de plus en plus important dans la région puisque le PDM enregistre pas moins d'une vingtaine de demande des villes et pays de la région.** Sur demande des autorités locales et nationales burkinabé, le PDM conduit actuellement un programme de relance des économies réelles au Burkina Faso (Programme REEL Burkina) basé sur l'approche ECOLOC. Ce programme bénéficie de l'appui de la plupart des partenaires au développement engagés dans le soutien à la politique nationale de décentralisation et de l'initiative Cities Alliance. ». « A l'aide des outils et méthodes mis en œuvre dans le cadre du programme ECOFILOC le PDM entend contribuer à préparer l'insertion les collectivités locales dans le cadre de l'initiative PPTE.... ». Dans ce document les **objectifs à l'horizon 2010 sont ainsi formulés** « Le PDM propose de viser les résultats ... : **la diffusion généralisée de l'approche ECOLOC** et sa maîtrise par les services compétents des municipalités et de l'État. » Ce même document propose des **objectifs à l'horizon 2005**, mais dans ce document ils visaient essentiellement le sous programme FILOC ; le seul objectif spécifique présenté qui peut être lié à ECOLOC est le suivant : « mettre au point les outils méthodologiques pour intégrer les besoins de financement du développement local dans les DSRP et décentraliser le processus d'engagement des ressources du PPTE au niveau des collectivités locales. » Néanmoins, de 2002 à 2005, chaque rapport d'activités du PDM présente le détail des activités prévues et réalisées qui rentreront dans cet objectif du PDM de généraliser l'approche ECOLOC.

Dans le document PMO 2006 - 2010, l'extrait d'ECOLOC (en lien avec FILOC) est ainsi formulé : « Conçu et développé dans une collaboration entre le PDM et le Club du Sahel, ECOLOC est aujourd'hui la « propriété » exclusive du PDM qui en a fait l'un de ses produits-phares. Cette méthodologie permet aux acteurs locaux de mener à terme des actions de développement économique dans leur collectivité. Les extraits associés à ECOFILOC contribuent plus particulièrement à **accroître les capacités des collectivités locales à participer à la gestion d'initiatives de développement économique sur leur territoire** (effet 3), à soutenir la production et la diffusion de connaissances concernant les finances et le développement économique local (effet 5) à prendre en compte les besoins et les intérêts des groupes les plus vulnérables (effet 6). »

Nous avons constaté, depuis le démarrage, une continuité dans les objectifs poursuivis par ECOLOC, principalement le développement économique des territoires, et l'objectif du PDM tourné sur la généralisation de l'approche ECOLOC.

1.2. Liens avec les enjeux et problématique de la décentralisation

L'approche du développement économique local est bien au centre d'une problématique clé : celle du développement économique des territoires, de la place des collectivités dans ce développement économique et les incidences directes pour le développement des ressources des CL.

1.3. Liens avec la stratégie du PDM

Ce programme ECOLOC s'inscrit bien dans la stratégie du PDM qui vise à développer des outils de renforcement des CL et plus globalement à renforcer le positionnement des CL dans la lutte contre la pauvreté.

1.4. Activités prévues et moyens mobilisés

Globalement, l'atteinte de ces objectifs se réalise à travers des activités qui peuvent se regrouper en 3 blocs sur l'ensemble de la période étudiée (la présentation varie suivant les années dans les documents du PDM) :

- les activités de conception de la méthodologie ;
- les activités de développement des partenariats techniques nécessaires pour la mise en œuvre de l'approche, de formation et de diffusion de l'approche ;

- les activités de réalisation des études ECOLOC et d'accompagnement des villes se lançant dans la démarche ECOLOC.

Le tableau 1 en fin de ce chapitre présente les activités menées et les résultats.

Les ressources humaines pour ce programme étaient composées :

- initialement, l'équipe du Club du Sahel impliquée sur ce dossier était composée de : Jean Marie Cour, Laurent Bossard, Serge Snerch et François Yatta ;
- en 1998, François Yatta a intégré le PDM en tant que responsable (conseiller régional) du programme ECOLOC du PDM ;
- en 2002, le transfert de l'outil d'ECOLOC au club du Sahel a été achevé. L'équipe du Club du Sahel continuant à intervenir comme consultant dans le cadre des études et des appuis.

Au niveau du PDM, outre le conseiller régional, une assistance technique a été jointe au programme ECOFILOC composée de Robert Schmitt (3 ans) puis Agnès Turenne (2 ans). Un nouvel AT a pris fonction en 2006, Lionel Caruana. Leurs missions étaient partagées sur ECOLOC et FILOC, mais avec une prédominance sur les finances des CL avec le programme FILOC.

Les ressources mobilisées (Fcfa), hors assistance technique, sur la période ont été de 1999 à 2005 de :

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités		TOTAL Fcfa
ECOLOC (Dont APREL)	203 242 735	0	1 207 726 128		1 410 968 863
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	UE	Autres	TOTAL
ECOLOC (Dont APREL)	227 073 178	945 457 807	0	446 658 483	1 619 189 469

Ces budgets incluent la conduite du programme APREL, spécifique à l'intervention du PDM au Burkina Faso pour la mise en œuvre d'ECOLOC. Le budget d'APREL est de 732 millions Fcfa, soit 50 % du budget exécuté d'ECOLOC.

1.5. Modes opératoires prévus

Tel que défini dans les rapports du PDM, le mode opératoire peut se résumer ainsi :

- préparation et encadrement des études de cas sur les économies locales ;
- mise au point de la méthodologie ;
- diffusion de la méthodologie et des résultats ;
- organisation et animation du dialogue local ;
- publication d'études.

Il est important de souligner :

- Que la démarche ECOLOC, transférée du Club du Sahel au PDM, était destinée à être diffusée auprès des acteurs régionaux et nationaux, devait être appropriée par ces acteurs. A cette fin le PDM devait s'appuyer sur deux organismes régionaux, Afristat et ENSEA, et former une masse critique d'experts sur la méthode.
- Que les études ECOLOC étaient financées par ailleurs par les partenaires au niveau d'un maître d'ouvrage national (commission ou mission de décentralisation, CL...) et que le PDM se positionnait en accompagnement de ce maître d'ouvrage.

Dès 1999, la préoccupation des partenaires finançant le processus ECOLOC était tournée vers sa « répliquabilité » et sa pérennité qui supposaient « le développement de la capacité de maîtrise d'ouvrage africaine ».

2. Constats dans la réalisation du programme

2.1 Résultats et objectifs atteints

Le tableau 1 présenté à la fin de chapitre sur le programme ECOLOC synthétise l'ensemble des activités significatives qui ont été menées depuis 97, informations que nous avons tirées de l'analyse documentaire et des entretiens avec le conseiller régional du PDM en charge de ce dossier. Ce tableau est complété avec le tableau 2 donnant la progression de la mise en œuvre de la démarche ECOLOC dans les villes touchées par celle-ci.

Quels constats se dégagent ?

2.1.1 Au niveau de la mise en œuvre d'ECOLOC

ECOLOC a été marqué par 2 périodes bien distinctes au sein du PDM :

Une 1^{ère} période de 1996 à 2001 était limitée aux études. Le PDM et le Club du Sahel partaient du postulat qu'il suffisait de donner l'information aux acteurs locaux pour que s'enclenche une dynamique partenariale au niveau local contribuant au développement local.

- Les expériences ont été menées sur 12 villes dans 4 pays (f. tableau 2).
- Très vite il est apparu que la méthodologie était trop complexe et nécessitait d'être simplifiée, ce qui a été fait en 2000 et 2001,
- Aujourd'hui un questionnement sur les suites des études ECOLOC dans ces villes concernées ne permet pas de dire que le travail mené a eu un impact perceptible. Le PDM ne s'est pas donné les moyens d'avoir un retour sur les suites des études dans ces villes.

En octobre 99 un séminaire méthodologique a été organisé à Cotonou pour tirer les enseignements des études menés sur plusieurs villes. Ce séminaire recommandait d'urgence :

- de développer une expertise nationale et un réseau d'expert ECOLOC pour assurer la poursuite des processus et leur reprise sur d'autres villes ;
- la mise en œuvre de la phase II et la conception et l'expérimentation de la phase 3 de la démarche ECOLOC, celle de la mise en œuvre d'actions concrètes de relance structurelle de l'économie locale.

A noter que le **rapport Aubry-Latouche de 2001** sur le « renforcement des capacités ECOLOC au PDM » expliquait que le produit ECOLOC était en rodage et « le succès du transfert ECOLOC vers le PDM est tributaire de la qualité de son adaptation à son nouvel environnement. ECOLOC doit tenir compte des potentialités et des contraintes de son environnement africains et non l'inverse. » Ce même rapport soulignant l'intérêt de la démarche « la méthode fonctionne » mettait en garde sur plusieurs difficultés ou pièges dont celle d'une réelle appropriation. Il mettait en exergue que les « résultats étaient encore peu et mal connus ». La dimension spatiale des travaux n'est pas prise en compte. « au niveau local les maires et les acteurs locaux n'ont pas accès aux données brutes. Ils demeurent prisonniers des analyses qu'on leur fournit, d'où leur conviction que ces informations ne leur appartient pas vraiment mais qu'elles sont la propriété des « experts ». .. Il est recommandé que les informations recueillies à grand peine soient stockées dans des bases de données accessibles. Pour les auteurs, il ne s'agit plus de revenir sur la méthodologie ECOLOC mais « d'identifier les meilleures façons d'en exploiter les résultats ». Pour eux, il s'agit de ne pas s'arrêter à la conception de la boîte à outil mais de mettre l'accent sur la dynamique que le processus peut engendrer, d'où la priorité qu'ils dégagent : finaliser le méthodologie des phases II et III et ... les mettre en œuvre pour avoir les résultats tangibles qui manquent à ce jour.

La deuxième période d'ECOLOC débute en 2002 avec le transfert de la démarche au PDM et le désengagement du Club du Sahel. Les leçons tirées de la période antérieure montrent qu'il faut accompagner le processus et ne pas s'arrêter aux études. L'objectif est de dérouler les 3 phases de la démarche ECOLOC qui se résument ainsi :

Phase 1 : étude pour élaborer un tableau de bord qui sert de base aux acteurs pour discuter;

Phase 2 : élaboration participative du plan de développement économique local;
Phase 3 : mise en œuvre, contractualisation, suivi évaluation.

Dans les faits, il apparaît aujourd'hui que la mise en œuvre des 3 phases de la démarche ECOLOC n'a été finalisée dans aucune ville de la période antérieure. Heureusement, ECOLOC a repris un deuxième souffle grâce au Burkina Faso qui a conçu avec l'appui du PDM un programme « REEL » destiné à relancer les économies locales. Le Canada, à travers le programme « APREL » qu'il finance au niveau du PDM, assure l'accompagnement de « REEL ». Aujourd'hui ECOLOC est mis en œuvre dans 10 villes au Burkina Faso et à Koutiala au Mali. Une étude a aussi été réalisée à Port Gentil au Gabon. La plupart des villes concernées en sont à la phase II de la démarche. La phase III de mise en œuvre est principalement avancée sur Bobo-Dioulasso, ville phare du processus. (Voir tableau 2).

Suite au rapport provisoire, le CR du PDM précise pour sa part 4 phases dans la construction d'ECOLOC :

1996 / 2001 : mise au point de la méthode de conduite de la phase d'études, test dans 12 villes, publication du manuel phase 1,

2202 / 2004 : lancement d'une deuxième vague d'exercices ECOLOC et mise au point des outils de dialogue politique et de planification participative. Test de cette phase sur les villes de Ségou, Sikasso et Bobo Dioulasso.

2005 / 2006 : généralisation des phases de dialogue sur 12 villes secondaires du Burkina et lancement de l'expérimentation de la phase de marketing territorial et de promotion des activités économiques du secteur privé à la suite d'une démarche ECOLOC, réalisation du manuel phase 2.

2007 / 2008 : mise au point des outils méthodologiques du marketing territorial et de soutien et promotion des activités économiques du secteur privé, et réalisation du manuel phase 3.

2.1.2 Au niveau de la méthodologie :

Dix ans après les premiers travaux sur ECOLOC, la méthodologie n'est pas encore finalisée. Le document méthodologique phase 2 vient de paraître en anglais, la traduction française est en cours. **Le document méthodologique phase 3 n'est pas produit**, il sera alimenté par les expériences en cours. Certes, des améliorations sont apportées avec la pratique comme la prise en compte récente (2004) de l'aspect fiscal, la mise en place de SIG et le lien avec les DRSP, mais il reste difficilement compréhensible qu'une première version des phases II et III n'aient pas été publiées plus tôt même sous la forme d'une version provisoire. De même pour l'évaluateur externe, il est difficilement compréhensible qu'un travail commun n'ait pas été réalisé avec l'équipe du PDM travaillant sur l'aménagement du territoire.

2.1.3 Au niveau de la diffusion, de la répliquabilité et de la pérennité

Si le PDM et ses partenaires ont organisé plusieurs séminaires sur ECOLOC et un CD a été diffusé à grande échelle, la maîtrise de l'outil ECOLOC reste l'apanage d'un cercle restreint alors que cette préoccupation était soulevée dès 99. Deux sessions de formation ont eu lieu en 2001 mais pour un public limité à 45 personnes et sur deux aspects spécifiques de l'outil Comptes et schémas spatiaux). Ce n'est qu'en 2004 que la formation a touché un public plus important avec de 82 d'experts au Burkina en provenance de différents pays de la sous-région. Cette formation est-elle suffisante pour que ces experts puissent reproduire la démarche ? **Nous n'avons pas la réponse, mais tout le monde s'accorde sur la sensibilité du sujet : cette démarche est délicate à mener et il faut un savoir-faire qui implique de la pratique dans le domaine de l'animation de la conduite du processus. Le responsable du programme au PDM partage ce point de vue et considère qu'il n'existe pas aujourd'hui un noyau de plus de 10 personnes maîtrisant la démarche.** Pour lui, l'enjeu pour la période à venir est : « réaliser le transfert et formation de l'expertise nationale et sous-régionale. »

Le PDM, dans sa réponse au rapport provisoire, annonce qu'au Burkina 2 122 personnes ont été formées sur les sites à la conduite de la démarche dont plus de 1100 élus entre 2000 et 2005. Le PDM signale en outre que de 2000 à 2006, 671 personnes ont été sensibilisées à l'éducation

économique locale et/ou à ECOLOC dans les différents pays de la sous région. Aucun indicateur ne permet toutefois de vérifier le degré de maîtrise des contenus de ces formations par les participants, ni d'apprécier la capitalisation dont ils auraient pu faire bénéficier leurs milieux respectifs. Le suivi des formations n'est pas assuré.

A noter que le partenariat avec Afristat et ENSEA connaît des limites au niveau de la capacité de ces 2 organismes régionaux à porter et mettre en œuvre la démarche. Si ces deux organismes participent à la réalisation des formations, à la promotion de l'outil, ils ne sont pas en mesure de répliquer la démarche dans son entièreté. Par contre, ils interviennent comme prestataires dans la réalisation des études (Phase 1) pour les enquêtes, traitement et élaboration des matrices. Suivant le PDM, la rigidité de leurs statuts ne leur permettrait pas de s'approprier de la démarche et d'être leader de la démarche. Le PDM a par ailleurs renforcé ses partenariats avec les INS en les impliquant dans la phase d'études du fait des besoins en matière de données de la comptabilité nationale.

Le document de préparation du projet canadien d'appui au PDM en 2004 notait fort justement : « Conçu et développé à l'origine par le Club du Sahel et le PDM, **ECOLOC est aujourd'hui la « propriété » exclusive du PDM** qui en a fait l'un de ses produits-phares. ». Cette propriété exclusive n'est-elle pas contradictoire avec l'objectif de diffuser l'approche à grande échelle tout en favorisant son appropriation ?

2.2 Degré de mise en œuvre effective des activités

Les tableaux 1 et 2 montrent le niveau de mise en œuvre, l'analyse des rapports d'activités fait clairement apparaître les retards pris sur les différents produits par année. Il ne s'agit pas de mettre en exergue les retards normaux qui peuvent décaler la réalisation d'une activité d'une année sur l'autre, mais de souligner la tendance générale marquée par les retards importants sur la période :

- dans la conception des outils méthodologiques,
- dans la formation d'un réseau d'experts,
- dans le respect des chronogrammes de mise en œuvre des travaux pilotés sur le terrain tant au Sénégal (Kébémér) qu'au Burkina.

A noter que le rapport de 2001 (Aubry-Latouche) indiquait que le PDM pouvait en l'état actuel, suivre 5 démarches ECOLOC et boucler au moins 2 démarches par an pour assurer sa crédibilité : « au risque de voir le programme perdre de sa pertinence en termes d'impacts sur le milieu ». (Ceci hors Burkina qui est un programme spécifique avec des moyens supplémentaires apportés via APREL). Cela n'a visiblement pas été le cas.

Nous reviendrons sur la compréhension des causes dont l'une est celle de la non constitution au sein du PDM d'une équipe adéquate en mesure de porter ce programme et de faire face à l'ensemble des activités prévues. Cette cause bien réelle, est néanmoins à moduler partiellement du fait des moyens importants mobilisés en terme d'expertise et de recours à des consultants externes.

Pour François YATTA, le plus important en terme de résultat et d'impact est « la montée en puissance des préoccupations économiques et financières dans le cadre des politiques de décentralisation. On ne parle plus de la décentralisation en terme seulement administratif et politique, mais maintenant on prend en compte l'aspect économique et financier. » « C'est un travail de longue haleine, l'effet –la prise de conscience sur l'importance de l'aspect économique - est plus important que l'extrant –qui lui n'est pas encore satisfaisant. »

2.3 Intégration de l'égalité de sexes

Cette question n'a pas été prise en compte au départ, mais lors des travaux sur le Burkina Faso avec une analyse spécifique sur la contribution des femmes dans l'économie locale (2/3 des activités informelles). La place des femmes a ensuite été mieux intégrée dans les analyses, les besoins d'investissements...

2.4 Respect / évolution des modes opératoires

Pour le PDM, le développement ECOLOC est marqué par 3 périodes :

- 1^{ère} période : 99-02 : le démarrage, on développe les outils;
- 2^{ème} période : on renforce l'expertise existante, on rode les outils;
- 3^{ème} période : celle du faire faire et de la capitalisation.

Cette 3^{ème} période s'est ouverte avec le PMO 2006-2010, « Dans 2^{ème} période on passait 80 % de notre temps à faire, dans 3^{ème} période on doit passer 50 % de notre temps sur de l'action directe ». Les institutions régionales Afristat, ENSEA, ENDA, des bureaux privés doivent reprendre ECOLOC.

Cette stratégie de faire faire explique la volonté de développer des programmes nationaux tel REEL au Burkina et de se positionner en accompagnement de ces programmes. Par ailleurs le PDM souligne le besoin de disposer d'une masse critique pour le développement économique local qui permette de dépasser un travail ponctuel par les CL. « Il y a des contraintes qui ne peuvent être résolues au niveau local. D'où la mise en place au Burkina d'un programme national de développement local (REEL »).

Pour le PDM, la capacité du PDM à évoluer et faire évoluer les outils est démontrée avec la conception des phases II et III d'ECOLOC. Certes, mais il est dommage que cette conception ne soit pas achevée ni mise en pratique, en dehors d'une ou deux villes, dix ans après le démarrage d'ECOLOC.

2.5 Contraintes rencontrées

Pour le PDM, les faiblesses d'ECOLOC tiennent à l'environnement dans lequel il se situe. Des facteurs jouent :

- le processus de décentralisation en cours dans le pays concerné avec le niveau de décentralisation des ressources aux CL;
- la réforme de l'aide qui a des incidences directes sur les approches sectorielles et donc la place reconnue aux CL et les moyens qui leurs sont affectés;
- les contraintes liées à la démocratie locale :
 - exemple : quand les législations autorisent les seules candidatures liées à des partis politiques reconnus, les enjeux politiques nationaux des partis l'emportent sur les enjeux locaux.
 - la capacité du maire à ne pas s'enfermer dans la « bulle d'élite » qui lui donne une légitimité derrière laquelle il se réfugie pour refuser le dialogue et la transparence avec les autres acteurs;
- des bailleurs ont une vision sociale et non économique, ce qui limite les financements orientés vers cette question fondamentale de développement économique (l'exemple de l'AFD est donné par le PDM).

A ces contraintes externes s'ajoutent des contraintes internes liées au manque de ressources humaines au sein du PDM, une seule personne portant ce programme : François Yatta. L'appui à venir de la coopération suisse au PDM prévoit 2 chargés de missions à recruter en 2007. Par ailleurs, nous avons explicité la contrainte liée au développement insuffisant d'un réseau d'expertise à même de prendre le relais dans la mise en œuvre d'ECOLOC.

Le coût d'ECOLOC est aussi à mentionner, ce coût serait en moyenne de 90 à 100 millions de Fcfa (exemple sur Parakou) pour le déroulement des 3 phases dont 10 à 15 millions pour l'accompagnement du PDM. Ce coût n'est absorbable que par les grandes villes, limitant ainsi la clientèle potentielle sauf si des subventions extérieures sont disponibles.

Suite aux observations du PDM au Rapport provisoire sur cette question de coûts, nous indiquons que:

- les coûts avancés dans le rapport ont été fournis par le PDM lors des entretiens avec F. Yatta;
- l'étude de 2001 Aubry-Latouche estimait à 80 millions le coût pour l'ensemble des 3 phases pour une ville moyenne.

Dans sa réponse au Rapport provisoire, le PDM annonce un coût variable selon le niveau des villes (ce coût ne concerne que les phases 1 et 2) :

- catégorie 1 (+ 50 000 habitants avec hinterland de 200 à 300 000 habitants) : 75 millions fcfa,
- catégorie 2 (30 à 35 000 habitants avec hinterland de 100 à 200 000 habitants) : 52 millions fcfa,
- catégorie 3 (10 à 25 000 habitants avec hinterland de 100 à 150 000 habitants) : 39 millions fcfa.

Si on prend le programme REEL appuyé par APREL, la contribution canadienne est de 1,1 milliards de Fcfa pour 12 sites dont seulement 8 à 10, en étant large, réussiront à finaliser leur phase 1 et 2. En ajoutant les contributions des autres PTF, en moyenne 22 millions par site, on arrive à un coût de 120 à 135 millions de fcfa pour les phases 1 et 2, la phase 3 étant difficilement chiffrable.

Ces coûts sont-ils considérables? Dans l'absolu au regard des extrants générés par l'étude on peut considérer que non. Par contre au regard de la capacité des villes, notamment moyennes, le financement de l'opération globale apparaît difficile. Reste à voir, avec le recul de quelques années, si l'impact de la démarche générera les ressources nouvelles attendues pour la municipalité. Aujourd'hui, en dehors du cas de Bobo-Dioulasso, nous n'avons pas le recul pour nous prononcer.

2.6 *Appréciation des bénéficiaires / utilisateurs*

Sénégal

Saint-Louis : si les personnes interrogées reconnaissent l'intérêt de l'étude menée, la qualité des informations fournies, la dynamique initiale créée au moment de l'étude (cf. annexe sur Sénégal), par contre ECOLOC apparaît être avant tout un exercice intellectuel que les élus ne peuvent maîtriser et qui n'a pas été suffisamment valorisé après l'étude. L'Agence de Développement Municipal regrette d'ailleurs que ses demandes d'appui post-études auprès du PDM n'aient pas trouvé d'écho. Aujourd'hui ECOLOC n'est pas la référence pour l'équipe municipale bien que les techniciens jugent de leur côté que le document produit devrait rester un outil de travail.

Kébémér : le FENU avait demandé au PDM d'intervenir sur Kébémér pour adapter la méthodologie ECOLOC à un département rural, le programme PADMIR du FENU sur cette zone apportant les financements nécessaires. Le PDM n'a pu mener l'exercice à terme, le FENU a dû recruter des consultants indépendants pour finaliser le travail. Le FENU regrette (i) le manque de capacité du PDM à travailler sur des adaptations de la méthode, (ii) le manque de rigueur du PDM dans la gestion de son intervention, manque de rigueur qui explique en grande partie les 2 ans de retard pris.

Le PDM ne partage pas cette présentation des faits et parle d'un désaccord entre le PDM et le FENU sur la prise en charge des coûts. Le refus du FENU de prendre en charge les coûts totaux de l'étude aurait amené le PDM à suspendre son intervention.

Burkina

Pour le MATD, le programme REEL avec la démarche ECOLOC est novateur en termes d'outil d'analyse économique locale et de planification. Cependant, il doute de la capacité d'appropriation des communes de la démarche et des produits. L'AMBF donne aussi une appréciation positive du programme REEL en tant qu'outil novateur ; elle dispose grâce à REEL et à la démarche ECOLOC des informations intéressantes sur les communes (enjeux démographiques, spatiaux, économiques et fiscaux). Le détachement d'un cadre du ministère des infrastructures de l'habitat et de l'urbanisme à l'AMBF et le détachement de ce cadre sur le programme REEL avec une prise en charge financière par le PDM est apprécié par l'AMBF car elle est en mesure de suivre directement la progression de ce programme. La crainte de l'AMBF repose sur la capacité des acteurs locaux à concrétiser les initiatives et les dynamiques impulsées par la démarche ECOLOC.

Les communes sont satisfaites de la responsabilité de maître d'ouvrage qui leur est reconnue par le PDM et ses partenaires, mais elles sont inquiètes de l'absence d'un dispositif d'appui (technique et financier) à la mise en œuvre des activités et projets planifiés sur leur territoire.

3. Impacts dans les pays

En complément du point précédent, nous considérons que la démarche ECOLOC n'a pas encore eu d'impact significatif dans les pays touchés. Nous n'avons trouvé aucun élément permettant de montrer les retombées réelles et significatives de la mise en œuvre de la démarche dans la première vague des villes touchées.

Sur Saint Louis, l'étude ECOLOC, en conjonction avec d'autres initiatives dont les « assises de Saint Louis » et les travaux menés par le Partenariat Lille Saint Louis, a abouti à la définition d'un plan de développement pluri-annuel 1998-2008. Une étude complémentaire du Club du Sahel et du PDM intitulée « Conditions de relance de l'économie locale à Saint Louis » en 1999 a servi de base au Partenariat Lille Saint Louis pour lancer un programme d'appui aux secteurs économiques. Les travaux menés par le PAC à Saint-Louis se sont aussi appuyés sur les résultats d'ECOLOC. Un des points forts du résultat d'ECOLOC a été le travail déclenché au niveau de la municipalité sur le développement des ressources fiscales. Malheureusement ce travail et le dispositif mis en place se sont arrêtés au bout de 8 mois. Les initiatives liées au développement de la filière pêche n'ont pas abouti aux résultats escomptés notamment pour le paiement des taxes par les pêcheurs. Ceci ne remet pas en cause le travail d'ECOLOC mais la difficulté à valoriser les produits au niveau d'une équipe municipale et de ses partenaires. Pourtant la municipalité disposait d'appuis importants et d'outils dont l'ADC et le Partenariat Lille Saint Louis. Une évaluation lancée en 2001 sur l'impact d'ECOLOC à Saint Louis dégage les points forts en terme fourniture d'information, d'organisation du dialogue et d'impulsion des actions... mais elle montre aussi l'essoufflement rapide de la dynamique créée et les limites du dialogue local notamment avec les opérateurs économiques et regrette « la distance prise par les promoteurs du programme ECOLOC après l'étude. »

Des attentes très fortes existent au niveau du Burkina avec le programme REEL. (Voir aussi l'annexe du rapport consacrée à la visite de la mission au Burkina). La taille du programme peut engendrer un impact significatif si les dynamiques enclenchées sur le terrain se consolident. Il est trop tôt pour porter une appréciation dans ce sens. Néanmoins, plusieurs observations peuvent être faites à ce stade. Le programme REEL s'achève après trois années de mise en œuvre (2003 – 2006). Il semble que la capacité du processus ECOLOC à mobiliser les acteurs institutionnels économiques et sociaux de l'hinterland autour d'une démarche de planification économique locale à court et long terme est à saluer. De même que le positionnement clair des communes dans la maîtrise d'ouvrage du processus, et la qualité (toutefois pas uniforme en fonction des équipes de consultants locaux) des documents et outils de planification produits. En revanche, la lourdeur méthodologique du processus de planification concertée a suscité des lenteurs opérationnelles et une atteinte des résultats encore trop partielle (3 forums « finaux » tenus sur les 13 villes normalement engagées à quelques semaines de la fin du programme). Et surtout, la question de l'organisation institutionnelle (dont l'appropriation par les communes et les opérateurs économiques de la vision et des outils produits) et des moyens à déployer pour mettre en œuvre les PPDEL et leurs sous produits n'est pas résolue, loin s'en faut. Si l'apport du projet d'appui APREL mené par le PDM et financé par le Canada a été décisif pour la conduite de cette phase de REEL, on peut regretter qu'il n'ait pas pu plus travailler sur cette question d'appropriation.

En résumé, à l'instar de l'expérience « phare » de Bobo Dioulasso, l'impact in fine de la démarche ECOLOC en matière de développement économique reste à démontrer. (Rappelons que sur Bobo-Dioulasso deux impacts importants sont cités par le PDM : (i) la construction d'une usine de conditionnement et de stockage des mangues, (ii) l'augmentation des ressources propres de 1 000 millions de fcfa à 1 900 millions de fcfa suite à l'identification des points d'activités. La mission – voir annexe Burkina- a noté déjà un essoufflement de cette dynamique prometteuse et positive lancée par ECOLOC).

4. Analyse de l'équipe d'évaluation

4.1 *Appréciation générale*

Le PDM, à travers son programme ECOLOC, a permis une meilleure prise en compte de la dimension économique dans la décentralisation tant au niveau des États que des CL qui ont été

touchées. Même si les résultats peuvent être considérés comme faibles sur le terrain, le PDM a activement participé à travers ECOLOC à poser cette problématique de développement économique local et à proposer des solutions.

ECOLOC est un outil technique performant susceptible de fournir une information de qualité et d'engendrer un dialogue inter-acteurs positif, notamment celui instauré entre les élus et le secteur privé.

Un outil qui répond à un besoin mais d'une mise en œuvre qui peut s'avérer lourde et coûteuse. Si effectivement ECOLOC est le seul outil qui va aussi loin dans la cueillette et le traitement de la combinaison des données sociales, démographiques et économiques, et si l'utilité d'un tel outil est avérée dans le cadre du travail de l'impulsion d'une véritable dynamique de développement économique local, par contre la démarche reste lourde à mettre en œuvre et relativement coûteuse. **Ce constat n'est pas un déficit en tant que tel si cette mise en œuvre aboutit à des résultats significatifs dans la durée en matière de développement des ressources de la CL et de la dynamique de développement local.**

De fortes interrogations sur les résultats à attendre sur le moyen terme au niveau de ces impacts et sur la pérennité de la démarche. Aujourd'hui, les résultats sur la première vague des villes ayant mené ECOLOC ne permettent pas de constater d'impacts significatifs, le processus engagé avec les villes du Burkina est inachevé et ne permet pas de se prononcer. **La pertinence des propositions qui ressortent de la mise en œuvre de la démarche est liée à la qualité de la conduite de l'étude. Cette qualité est dépendante d'un savoir-faire particulier qui ne se résume pas à des connaissances théoriques.** Aujourd'hui plusieurs partenaires y voient là un point de faiblesse pour l'avenir. Le constat est l'absence d'une véritable expertise africaine pour pérenniser la démarche, et la faible appropriation et capacité institutionnelle d'ECOLOC aux différents niveaux de sa mise en œuvre dans le cadre du Burkina, remettant en cause la poursuite du processus au-delà de la définition des PPDEL.

Ces déficits pourraient bien entendu être corrigés à la lumière des enseignements qui seront tirés. La mise en place au sein du PDM d'un programme « ECOLOC » renforcé avec un appui de la coopération suisse a justement pour finalité de consolider les aspects de conception et l'appui à la mise en œuvre d'ECOLOC. **Mais la mission se pose les questions suivantes :**

- Malgré sa qualité technique, la démarche ECOLOC est-elle adaptée au contexte africain? Compte tenu des difficultés d'application rencontrées, ne devrait-on pas, à ce stade-ci, faire une pause et tenter un bilan des points positifs et négatifs de l'expérience. Si, comme plusieurs indices tendent à le démontrer, la démarche ECOLOC s'avère d'une lourdeur et d'un coût au-delà des capacités humaines et financières des communes visées, ne serait-il pas sage et approprié de poursuivre et d'intensifier les efforts « d'allègement ». On pourrait, par exemple, identifier les éléments qui posent problème et voir dans quelle mesure ils ne pourraient pas être simplifiés, voire soustraits de la démarche, sans que l'ensemble ne soit compromis. Il y a aussi l'option de croiser la démarche ECOLOC avec d'autres méthodes qui peuvent être plus simples et moins complètes qu'ECOLOC mais qui visent aussi le développement des ressources des CL, la dynamique partenariale entre les acteurs, la mise en place de comptes économiques locaux ordonnés et fiables, une compréhension partagée du rôle des finances locales...tout en ayant le mérite d'une adaptabilité plus générale ? (cf. les démarches de développement régional, l'expérience de la coopération Suisse sur le développement des filières à Sikasso, les projets travaillant sur le développement de la fiscalité, les expériences du FENU dont celle sur la gestion des équipements marchands, les méthodes et outils utilisés par des villes et zones métropolitaines qui ont su mettre au point des approches à la mesure de leurs capacités humaines et financières, ... Sur ce dernier point, une revue des méthodes utilisées dans un nombre ciblé de villes du Sud comme du Nord pourrait conduire à des constats instructifs.) Le but de l'opération ici n'est pas de conduire à l'adoption d'une méthode de développement économique local qui soit à rabais, mais de trouver ou de définir celle qui, tout en procurant les bénéfices recherchés, a le plus de chance d'être appliquée par le plus grand nombre de communes.
- Dans un souci de pérennité ne devrait-on pas dissocier l'aspect technique de la collecte et du traitement de l'information « démo-économique » qui pourrait être ancré au niveau des

structures pérennes déconcentrées de l'État (services des statistiques ou de la planification) et qui en assureraient le stockage, son actualisation et sa diffusion, et l'aspect dialogue entre les acteurs et les processus de participation active pour définir les priorités et bâtir les plans de développement, rechercher des financements... ?

- Comment répondre à la question de la pérennité de la démarche qui dépend des deux questions non résolues aujourd'hui : l'existence d'une expertise africaine qualifiée maîtrisant les différents aspects de la démarche et ses outils et le coût élevé pour les municipalités limitant la clientèle potentielle ? Pour une ancienne responsable du Club du Sahel : « ECOLOC est une démarche intéressante mais qui risque de se banaliser s'il n'y a pas de consultants qualifiés pour appuyer sa conduite. ECOLOC donne des résultats très fiables pour les économies locales qui seront utiles pour les équipes communales. Mais il faut disposer d'un facilitateur pour recentrer les travaux et les valoriser avec les équipes communales. Si le processus est banalisé, les résultats sont dilués et la qualité des produits baisse, l'intérêt de la démarche disparaît alors. »
- Comment répondre à la question de son appropriation alors qu'aujourd'hui elle reste aux yeux des acteurs nationaux un « produit » PDM, même après sa mise en œuvre dans les villes demandeuses ? Par ailleurs, est-ce que les financements mobilisés dans le cadre des plans de développement sont de nouveaux financements générés par cette dynamique ou simplement la mobilisation de financements déjà existants par ailleurs, cette dynamique facilitant cette mobilisation et mise en synergie ? Le coût du processus est effectivement à mettre en relation avec la génération des nouvelles ressources induites (directement ou indirectement) par la dynamique créée.

Le document de la coopération suisse de 2005, justifiant l'appui de cette coopération pour la mise en place d'un centre de service ECOLOC au sein du PDM, ne se pose aucune de ces questions et n'a pas une approche critique du produit ECOLOC préalable à sa proposition. Ce document part du postulat que « l'approche ECOLOC est un incontestable succès », assertion pour le moins contestable.... Ce document note à juste titre que le conseiller régional avait pour « mission de développer la démarche organique sans moyens organiques supplémentaires ». Ce constat est réel et justifie la proposition de la mise en place de ce centre de services ECOLOC, mais ne devrait pas occulter les réflexions de fond sur sa pertinence après 10 ans d'application. Le document en notre possession n'aborde d'ailleurs aucunement la question de la pérennité de ce centre et de son financement au-delà de l'appui suisse. Néanmoins, cette proposition de la coopération suisse reste pertinente dans son principe de se placer dans une logique de centre de services en matière de finances locales et d'ECOLOC. Le coût sur 3 ans est de 2 millions d'euros; pour la coopération suisse ce nouvel appui est indispensable afin que l'approche ECOLOC ne soit pas « reléguée au statut d'initiative avortée ».

On peut aussi regretter que le débat de fond sur ECOLOC n'ait pas eu lieu au sein du PDM. Nous n'en avons pas trouvé trace et les personnes interrogées reconnaissent que la pertinence de l'outil n'a pas été débattue au cours de ces dernières années. Le cloisonnement entre les programmes étant de rigueur, chaque spécialiste se cantonnait à son domaine.

Un débat de fond sur ECOLOC aurait sans doute mis en évidence la démesure des moyens investis consacrés aux relevées statistiques de tous ordres et à l'élaboration des diagnostics hors de portée de la grande majorité des communes ou intercommunalités (Ce point de vue est bien sûr discutable et non partagé par le PDM). Il aurait aussi permis de relativiser l'importance de cette étape par rapport au processus global dont l'objectif premier est de réunir les conditions matérielles, humaines et financières pour « mettre les territoires en état de produire et de se développer ».

La réhabilitation du programme ECOLOC passe par sa simplification, son adaptation aux capacités raisonnables des communes selon leur taille et leur assiette fiscale potentielle, son habilité à faire émerger des stratégies porteuses de dynamique territoriale et de développement économique et social.

A titre de commentaire et d'abondement à ce débat, signalons que les théories du développement économique local sont largement fondées sur les constats suivants :

« Il existe des dynamiques territoriales spécifiques qui fonctionnent de telle manière que le développement d'un espace habité n'est pas subordonné à sa seule capacité d'attirer des établissements ou des filiales de grandes entreprises, mais qu'il dépend aussi de son aptitude à identifier et à valoriser ses ressources, à mettre en œuvre une culture de l'innovation, à susciter des initiatives locales, à faire émerger des porteurs de projets, à générer un tissu de nouvelles entreprises. Plutôt que d'être dans l'attente d'un projet de développement venu de l'extérieur, le territoire génère alors son développement.

Les mécanismes de développement territorial pose tout le défi du développement local. Ce défi consiste à mettre progressivement en place les conditions qui favorisent l'adaptation des collectivités locales aux règles actualisées de la logique territoriale des entreprises et des familles. Cette approche, dite territoriale, intègre des préoccupations d'ordre social, culturel et environnemental au cœur des rationalités purement économiques.

Si les facteurs d'ordre économique tels le capital, les ressources naturelles, les équipements et infrastructures de transport et de communication, les marchés, la fiscalité, etc., continuent d'être des éléments importants dans le processus de développement des régions et des territoires locaux, le paradigme renouvelé de développement accorde un rôle tout aussi important aux facteurs non économiques tels la qualification individuelle et collective, la transmission des savoirs et savoir-faire traditionnels et actuels, le cadre de vie, la perméabilité à l'innovation, la vitalité communautaire, l'ouverture à la concertation et au partenariat, la mise en réseau des petites et moyennes entreprises, etc.

L'espace économique est ainsi enchevêtré au système social. Pour redynamiser et développer le domaine économique, il apparaît absolument nécessaire de recourir à des mesures d'ordre social, culturel et environnemental bien identifiées au territoire, car les actions appliquées aux seuls facteurs de production ne concernent qu'un volet de la dynamique territoriale susceptible de générer et de porter le développement. On ne peut faire fleurir des entreprises dans un désert social et culturel.

La logique économique actuelle comporte une forte dimension territoriale et les milieux gagnants seront ceux qui sauront le mieux comprendre cette dimension, la mettre en relation avec les aptitudes et ressources de leur environnement et développer des stratégies efficaces pour pallier aux carences et répondre le plus adéquatement possible aux attentes et besoins des entreprises et des familles.

Le développement économique local ne peut s'enclencher et se réaliser sans la mobilisation des ressources humaines, naturelles, technologiques et financières du milieu à travers une démarche de développement endogène intégrée. Cette mobilisation fait appel à une expertise axée sur la mise en place des conditions propices aux initiatives locales de développement, à l'émergence de porteurs de projets et aux opérations d'accompagnement pour assurer la concrétisation des projets. » Cf. Bernard VACHON ; L'approche territoriale en développement régional et local. Texte de conférence. Congrès de l'Association des économistes du Québec. 22 mars 2002.

Le développement économique local est un univers d'interventions variées où se côtoient des éléments liés aux aspects fiscaux et aux comptes économiques des municipalités, d'autres qui relèvent de facteurs sociaux, culturels et environnementaux. De nombreuses combinaisons et degrés de pondération entre ces éléments peuvent conduire à la formulation d'approches de développement économique local. Deux critères principaux vont guider les choix à faire : 1. l'efficacité de la méthode mise au point par rapport aux objectifs poursuivis; 2. son adaptabilité au plus grand nombre de municipalités envisagées.

Dans sa note en réaction au Rapport provisoire, le PDM considère "qu'il est erroné de dire que ECOLOC ne s'est pas enrichi des autres méthodes existantes, le PDM travaille d'ailleurs avec les

meilleurs spécialistes mondiaux en matière de développement économique local (DEL). Un réseau de compétences DEL vient d'être mis en place suite à une conférence à Berne le 6 décembre 2006 et le PDM va abriter ce réseau. Au cours de cette conférence mondiale à Berne, les participants ont reconnu que ECOLOC est la seule démarche originale en Afrique de l'Ouest et Centrale en matière de DEL."

Encore une fois, nous ne mettons pas en cause l'originalité et la qualité de la démarche ECOLOC du point de vue théorique mais nous questionnons son "applicabilité" au plus grand nombre.

4.2 Interrogations sur les choix du PDM (PMO)

Le document PMO 2006-2010 conforte la mise en place d'ECOLOC. La stratégie de mise en œuvre est ainsi définie :

« L'intérêt des collectivités locales africaines pour les questions de développement économique est très récent. Les outils à leur disposition pour s'investir dans ce domaine sont encore rares car la plupart des expériences sur le développement économique local ont été mises en œuvre dans d'autres régions que l'Afrique. La priorité est donc à la diffusion auprès des collectivités locales de la culture économique afin de les convaincre de la nécessité de s'impliquer dans le champ du développement économique local. Ceci suppose de développer et diffuser des méthodes de connaissance des dynamiques économiques locales, de mettre au point des outils correspondants et d'en assurer la maîtrise par le personnel des collectivités locales et les experts africains s'intéressant à ces questions. Cela suppose aussi de conduire des démarches concrètes d'analyse des économies locales en vue de définir de manière concertée, des cadres stratégiques de relance des activités économiques. La stratégie de mise en œuvre du programme est dynamique et comprend deux grandes périodes. »

Stratégie 2006-2007

Au niveau des économies locales, l'accent sera mis sur le renforcement de la capacité du PDM à assumer la montée en puissance du thème des économies locales au sein des collectivités locales africaines. Au cours de cette première période le PDM privilégiera :

- d'une part, **le développement du centre de service Ecofiloc** au sein duquel seront regroupées les données des différents pays (informations sur la géographie, la distribution des populations, les découpages administratifs), ainsi que les statistiques démographiques, cartographiques et financières des collectivités locales, en vue de l'élaboration des maquettes économiques, spatiales et sociales des différents sites ;
- et d'autre part, **le renforcement du volet méthodologique** notamment pour les phases 2 (dialogue et négociation) et 3 (relance des activités économiques) des processus Ecoloc. **Au cours de cette première période un effort important sera fourni par le PDM pour que la plupart des pays adopte l'approche économies locales (Ecoloc) et reconnaissent aux collectivités locales une capacité d'initiative dans ce domaine.** Cet effort s'accompagnera d'un marketing de l'approche Ecoloc auprès des collectivités locales.

Stratégie 2008-2010 :

L'effort portera essentiellement sur une meilleure intégration des deux volets de la composante. Cette seconde période verra **le passage de stratégies Ecoloc orientées « collectivités locales » vers des stratégies Ecoloc orientées vers des programmes par « pays »**. Cette mutation permettra de mieux prendre en compte les problématiques nationales découlant de la compréhension des dynamiques des économies locales, relatives notamment à l'impact de la décentralisation sur la mobilisation de l'épargne, au financement des investissements publics locaux, à la décentralisation financière, aux ressources humaines des collectivités locales, aux relations entre les administrations centrales et les collectivités, etc. Le renforcement de la capacité de mise en œuvre du programme Ecoloc sera recherché à travers la délégation de la supervision des processus Ecoloc à des équipes de facilitateurs mis en place au sein des différents pays. »

« Trois blocs d'activités sont prévus :

4110. Développement de la méthodologie d'approche des économies locales.

4120. Formation à la maîtrise des outils méthodologiques développés.

4130. Lancement, suivi et capitalisation des processus Ecoloc locaux. »

4.3 Remarques sur la stratégie adoptée dans le PMO

Une stratégie qui se place en continuité du travail sur le développement économique local et sa généralisation :

- cette stratégie et les activités proposées sont cohérentes avec le choix de continuer à travailler dans la durée sur le développement des économies locales;
- le choix est toujours de généraliser l'approche ECOLOC.

Une stratégie qui prend en compte une grande partie des faiblesses identifiées :

- une partie des faiblesses identifiées dans le présent rapport trouvera sa réponse à travers la formalisation d'un centre de services ECOLOC mieux doté en ressources humaines et en moyens;
- cette stratégie prend en compte la formation d'une expertise sur les outils et la mise en place, dans la 2^{ème} phase, de facilitateurs en mesure d'appuyer la conduite du processus dans les différents pays.

Mais une stratégie qui part toujours du postulat de la pertinence de l'outil technique ECOLOC.

Or, pour la mission :

- si le processus d'ECOLOC est reconnu comme théoriquement pertinent par contre, à l'usage, les différentes étapes et outils utilisés, malgré leurs qualités techniques, sont-ils adaptés ?
- les constats actuels qui montrent les difficultés d'ancrer la démarche, de la faire approprier, le manque de recul sur l'impact de la démarche, appellent de notre point de vue à plus de prudence dans la stratégie consistant à généraliser l'outil ECOLOC;
- aujourd'hui, il y a nécessité de faire un bilan de la mise en œuvre de l'outil (et non du cœur technique de la méthodologie), de ses résultats et d'accepter de croiser cette méthodologie avec d'autres démarches pouvant permettre de la simplifier;
- si la proposition d'un centre de services apparaît adaptée par rapport au déficit actuel de fonctionnement du PDM, ce centre apparaît difficilement auto-finançable à l'issue de l'appui de la coopération suisse.

Après dix ans d'ECOLOC et 1 400 millions investis, de devrait-on pas marquer le pas, tirer les enseignements nécessaires avant de continuer une fuite en avant sur un produit, certes techniquement reconnu, mais dont la pertinence n'est pas encore démontrée par des résultats tangibles dans la plupart des villes où on a tenté de l'appliquer?

Quel est le niveau d'informations nécessaire et suffisant pour permettre aux acteurs locaux de faire des choix pertinents ?

Tout en gardant en ligne de mire la mise en place de ce centre de service, le PDM pourrait se recentrer avant sur :

- la bonne conduite du processus sur 2 ou 3 villes dans son entièreté ;
- la valorisation des résultats acquis au sein des pays et leur croisement avec d'autres démarches ;
- la recherche d'une démarche allégée, plus facilement appropriable et maîtrisable dans le contexte africain (où les moyens humains et financiers font si cruellement défaut).

Tableau 1 : liste des activités menées par le programme ECOLOC du PDM

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
				Transfert				
1 - Conception								
1.1 Méthodologie ECOLOC								
Méthodologie PI	Démarrage capitalisation des démarches ECOLOC mise en œuvre dans les différents pays 6 chantiers lancés : - évaluation des comptes (matrice de compta locale) - enquêtes agricoles - secteur informel - modèle (simplification) - dimension spatiale - comptes du secteur public	Actualisation / simplification méthodologique (relecture modèle démo-éco., relecture comptes économiques locaux par ENSEA-Afristat) Réflexion sur application Ecoloc aux villes de niveau supérieur (Bangui) et au contexte régional	Poursuite actualisation avec Afristat et ENSEA : - guide élaboration des comptes éco. locaux et matrice de comptabilité sociale, - achèvement finalisation modélisation - Amélioration des capacités des acteurs locaux à animer et orienter le dévelop. économique ; - Meilleure prise en compte des dynamiques des économies locales dans le dével. de l'économie nationale ; - Amélioration du dialogue avec lpartenaires au dévelo. « démoéco. » Edition manuel I	Mise sur CD (méthodo et études) Correction méthodo pour la partie « enquêtes 1,2 et 3 »	Non réalisé : version anglaise			Version anglaise en cours
Méthodologie PII			Elaboration 2 ^{ème} phase démarche Ecoloc avec club Sahel, base Ségou et Sikasso	Elaboration méthodo sur Bobo		Non réalisé : Publication Ecoloc Phase II (en cours 50 %)	Poursuite conceptualisation PII phase de dialogue	Publication en 2006 Tome II en anglais (version FR en cours)
Méthodologie PIII						Note méthodo. = TDR sur phase III (composante privée+publique)	Test sur Bobo	
						Note méthodo. = TDR P III (composante fiscalité)	Test sur Bobo	Test sur Tengodogo
1.2 Outils liés								
							SIG (en sous traitance) et	

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
							Outil de simulation sur investissement : Koudougou, Banfora, Tenkodogo, Dédougou et Dori (uniq. SIG)	
1.3 Prise en compte lutte contre pauvreté						Cadre stratégique pour Bobo	Cadre stratégique pour Banfora	Suite Dédougou
2 Partenariats, formation, diffusion								
Regards sur l'économie locale			Publication 1 ^{er} n° de « regards sur EL » touchant 10 sites	arrêt				
Formation			Formation à Ouaga. sur comptes économiques locaux (35 participants pour 13 pays) Formation sur prise en compte dimension spatiale dévelop. (35 participants pour 13 pays)		Non réalisée : formation des équipes nationales et experts régionaux sur finances locales	100 experts formés (admin/+ instituts + projet + privés) de 15 pays sur méthodo. ECOLOC 3 formations : - comptes écono , - Dimension spatiale - dialogue négociation, élabor. du plan		
Partenariats			Signature partenariat avec Afristat et ENSEA pour diffusion approche Ecoloc		Réunion tripartie PDM – Afristat et ENSEA sur leur collaboration dans ECOLOC			Prévue nouvelle réunion concertation
					Renforcement des partenariats avec les INS			
Mise en place centre de service ECOLOC			Etude Latouche et Aubry Négociation avec African				Actualisation étude par les suisses	

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
			Capacity Building Foundation (non aboutie)					
Diffusion approche ECOLOC (à partir 2005)				p.m. diffusion CD			13 doc. pédagogiques produits, 2 guides méthodo, outils d'appropriation.)	
3. Etude et accompagnement de la mise en œuvre de la démarche (suivant classification des produits 2005)								
3.1 Produit : Etudes								
Etudes ECOLOC	8 études en cours 3 études sur 8 publiées (StLouis, San Pédro et Sikasso)	Finalisation études Ségou et Kaya	Finalisation études Bobo et Kaya Etude hinterland Bobo	Finalisation hinterland Bobo			Lancement Koutiala	
					Pilotage étude KEBEMER au Sénégal		Port Gentil au Gabon	
					Non réalisé : lancement étude Tamalé au Ghana			
Programme REEL BF (avec mise en œuvre prog. D'appui APREL : PDM-Canada)			Préparation du programme REEL au BF	1ères études Ouahigouya, Banfora et Bobo (avec cities alliances) et Dédougou	?	Non réalisées rapports études : Koudougou, Banfora et Ouahigouya	Poursuite gestion REEL/APREL	(Voir tableau 2 pour situation à ce jour)
Mise en place démarche au Niger et en Guinée				Prévu L=Kindia en Guinée et Maradi au Niger : TDR réalisé mais pas de financement	?		Démarrage Maradi	
Programme REEL Niger et Mali							contact	Négociation au niveau Etats
3.2 Produit : Phase construction projet de ville (Suivi mise en œuvre phase 2 Ecoloc)								

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Expérimentation				Suivi élaboration plan dev. éco local à Ségou et Sikasso :Tenue des forums sur Sikasso et Ségou				
Mise en œuvre				Au BF : préparation pour Bobo et Kaya mais pas de financement	Encadrement phase pgr prioritaire de dével communal de Bobo.		Voir tableau 2 détail pour toutes les villes	
3.3 Produit : Phase de relance de l'économie locale								
Conception modèle d'ADEL				Réalisations d'études préalables				
Expérimentation ADEL				Lancement consultation pour expérimentation sur Ségou et Sikasso	Non réalisé		Kit pour ADEL sur Bobo (60 %) ?	
3.4 Autres							Appui à la ville de Cotonou pour son plan de dévelop .	Préparation démarche ECOLOC à Parakou avec coop. suisse

Tableau 2 : Etat de la mise en œuvre des phases de la démarche ECOLOC dans les villes touchées.

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	Observations
SENEGAL													
Saint Louis		Début	Fin étude										Pas d'impact significatif à ce jour
Kébémér									Phase étude				Travail non finalisé par PDM. Finalisation et poursuite par pgr. PADMIR du FENU.
Dagana							début	Fin étude					
Richard - Toll							début	Fin étude					
Khorogo				En cours	Fin étude								
San Pédro				Etude finalisée									
Daloa			Début		En cours finalisation								
Bondougou						début	Fin étude						
Odienné						début	Fin étude						
MALI													
Ségou					En cours	finalisée			PII				Pas d'information si suite – Arrêt.
Sikasso			Début		Fin étude				PII				Pas d'information si suite – Arrêt.
Koutiala										Début	Fin étude	PII	Dans cadre PDSU des suisses avec mise en œuvre
NIGER													
Maradi											Non réalisé		pas de financement
BURKINA F.													
Bobodiolasso				Début	fin				PII	PII	PIII	PIII	En cours mise en œuvre
Kaya					démarrage		finalisation					PII	
Banfora										Début et fin		PII	
Koudougou										Début et fin		PII	

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	Observations
Ouahigouia											Début et fin	PII	
Tengodogo											Début et fin	PII	
Dédougou											Début et fin	PII	
Dori											Début et fin	PII	
Zignaré											Début et fin	PII	
GABON													
Port Gentil Gabon											Début et fin		

Analyse du programme FILOC

1. PREVISION LORS CONCEPTION DU PROGRAMME :	119
1.1. OBJECTIFS DU PROGRAMME ET RESULTATS ATTENDUS	119
1.2. LIENS AVEC LES ENJEUX ET PROBLEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION	119
1.3. LIENS AVEC STRATEGIE DU PDM	120
1.4. ACTIVITES PREVUES ET MOYENS MOBILISES	120
1.5. MODES OPERATOIRES PREVUS	120
2. CONSTATS DANS LA REALISATION DU PROGRAMME :	121
2.1. RESULTATS ET OBJECTIFS ATTEINTS	121
2.1.1 Au niveau du fonctionnement de l'OFL et des CNFL	122
2.1.2 Au niveau du fonctionnement de la base de données et des traitements	124
2.1.3 Etat de la décentralisation fiscale	125
2.1.4 Au niveau des publications :	125
2.1.5 Au niveau de l'harmonisation comptable au sein de l'UEMOA :	126
2.1.6 Sur l'accès à l'emprunt pour les CL	126
2.2 DEGRE DE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES ACTIVITES	127
2.3 INTEGRATION DE L'EGALITE DE SEXES	128
2.4 RESPECT / EVOLUTION DES MODES OPERATOIRES	128
2.5 CONTRAINTES RENCONTREES	128
2.6 APPRECIATION DES BENEFICIAIRES / UTILISATEURS	129
3. IMPACTS DANS LES PAYS	130
4. ANALYSE DE L'EQUIPE D'EVALUATION	131
4.1 APPRECIATION GENERALE	131
4.2 COMPRENDRE LES CAUSES DES DEFICITS CONSTATES	131
4.3 LES CHOIX DU PDM DANS LE CADRE DU PMO 2006-2010	132
4.4 NOTRE REMARQUE : L'ABSENCE DE STRATEGIE PRENANT EN COMPTE LES LEÇONS DE FILOC...	133

Prévision lors conception du programme

Objectifs du programme et résultats attendus

Le programme FILOC est un outil de travail pour le PDM sur l'amélioration des finances locales. Il fait suite aux travaux du PDM débuté en 1997 qui ont conduit à la création de l'Observatoire des Finances Locales, l'OFL, en 1999, au début de la collecte des données financières en 1998 et au démarrage de la mise en place des Comités Nationaux de Finances Locales, CNFL, en 1999.

Les objectifs fixés en 1997 à l'OFL sont ainsi formulés et toujours valables :

- développer les outils d'aide à la décision pour les élus locaux, les services déconcentrés et centraux des directions des CL et celles du Trésor et de la comptabilité publique,
- permettre d'évaluer correctement les capacités financières des CL ...,
- créer une émulation entre les différentes CL par la vertu de la comparaison de leurs performances financières et de gestion,
- développer une expertise locale et régionale en matière de collecte et traitement des données financières des CL,
- permettre une meilleure évaluation des politiques de décentralisation dans la région.

Les résultats attendus portent sur :

- une amélioration des cadres de présentation des informations financières sur la base d'un langage commun, une harmonisation des instruments de gestion financière et comptable et une vulgarisation des normes de gestion financière locale ;
- la mise en œuvre d'outils de consolidation des informations financières existantes ;
- l'amélioration de la comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable, une clarification et une prise en compte des finances locales dans le tableau des opérations financières de l'Etat ;
- une normalisation des circuits de centralisation des informations financières ;
- une meilleure préparation des collectivités locales aux conditions d'accès de celles-ci aux prêts ;
- une amélioration des politiques de formation en matière de gestion financière et comptable.

Le document FSP (MAE) de 1999 présente ainsi l'objet du programme FILOC qu'il finance : « Concernant l'amélioration des finances locales, le projet s'attachera à contribuer au renforcement de la décentralisation en mettant en œuvre des instruments d'évaluation de la situation financière des collectivités locales, à développer une culture de l'évaluation et de transparence dans la gestion des finances locales. Ces objectifs doivent permettre de renforcer la décentralisation financière et de contribuer à la construction de l'intégration économique et sociale en s'appuyant sur l'espace régional des collectivités locales. » Pour la période 1999 à 2001, les produits attendus étaient :

- « la collecte, le traitement et la restitution des informations sur les finances locales dans les 8 pays de l'UEMOA (centrale de bilans) ;
- la mise en place d'une base de données sur les finances locales ;
- l'appui à la création des comités nationaux des finances locales ;
- la préparation du cadre harmonisé dans l'UEMOA des finances locales ;
- la réalisation du document annuel " les collectivités locales en chiffres UEMOA " ;
- la réalisation de la " Revue africaine des finances locales " ;

Dans cette optique, le projet appuiera la mise en place d'un observatoire régional des finances locales par le PDM. Cet observatoire ne constituera pas une nouvelle structure puisqu'il sera porté par le PDM. »

L'évolution et la progression des activités de FILOC au fil des années restent toujours liées à ces produits et aux objectifs initiaux.

Liens avec les enjeux et problématique de la décentralisation

Les ressources des CL et la décentralisation fiscale sont des problématiques clés dans les processus de décentralisation. Aujourd'hui il n'y a pas un pays qui ne bute sur ces questions. La faiblesse des ressources allouées aux CL est considérée comme un handicap majeur empêchant celles-ci d'assurer

correctement les compétences transférées. Cette question est avant tout éminemment politique car elle reflète les vrais choix et engagements des gouvernement en matière de décentralisation. Elle est aussi liée à des questions techniques sur la gestion de ces ressources au niveau local, la fiscalité locale, les mécanismes de financement....

Liens avec stratégie du PDM

Ce programme s'insère parfaitement dans la stratégie initiale du PDM qui était de mettre en place les instruments nécessaires pour amener les principaux acteurs, ici ministères des finances, ministères en charge de la décentralisation et élus, à disposer des informations pertinentes et se saisir de ces instruments pour faire évoluer leurs pratiques.

Activités prévues et moyens mobilisés

Les activités prévues, en cohérence avec les modes opératoires retenus (cf. point suivant) portaient principalement sur :

- la création et le fonctionnement d'un Observatoire des Finances Locales,
- l'appui à la création et à la fonctionnalité des CNFL,
- la collecte et le traitement des données financières des CL aboutissant à des publications,
- un travail sur l'harmonisation des normes comptables au niveau de l'UEMOA,
- des travaux sur la décentralisation financière,
- ...

Le tableau en fin de ce chapitre présente ces principales activités menées et les résultats.

L'équipe FILOC a été l'équipe la plus importante en nombre de personnes affectées sur ce programme. Outre le conseiller régional d'ECOFILOC qui supervise FILOC, l'équipe est constituée :

- Victorin Djacoto, chargé de mission,
- Hervé Agouso, chargé d'études,
- Ils ont été renforcés par des assistants techniques déjà cités qui intervenaient sur les volets ECOLOC et FILOC.

Les ressources mobilisées, hors assistance technique, sur la période ont été entre 1999 et 2005 de :

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités		TOTAL Fcfa
FILOC	203 242 735	27 068 067	100 650 736		330 961 538
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	UE	Autres	TOTAL
FILOC	354 884 057	43 605 250	0	27 950 309	426 439 616

A cela s'ajoute 130 millions FCFA pour la période de 1992 à 1998.

Modes opératoires prévus

Le mode opératoire était bien conçu : un observatoire des finances locales est mis en place en tant qu'instrument régional positionné au PDM et dirigé par un Comité de pilotage avec des représentants des différents acteurs et Etats, il s'appuie dans chaque pays sur un Comité National des Finances Locales (CNFL) et sur une unité centrale au niveau du PDM, bras technique.

L'observatoire des finances locales (OFL) est destiné suivant le rapport de synthèse du 1^{er} comité de pilotage (CP) à :

- « contribuer à la centralisation des informations financières des collectivités locales,
- participer à l'harmonisation des finances locales,
- animer le dialogue entre l'Etat, les CL et les partenaires au développement,
- être un catalyseur, dans les réflexions comme dans les échanges d'expériences, dans le domaine des finances locales au sein de leur région. »

Au niveau pratique le CP de l'OFL travaille sur :

- les recommandations des CNFL,
- la mise en oeuvre du programme d'activités écoulé et les prévisions pour N1,
- l'analyse de l'état de la décentralisation financière.

Ce comité de pilotage est formé de collèges comprenant :

- 2 représentants DG des CT (Burkina et RCI)
- 2 représentants DG du Trésor et comptabilité publique (Bénin et Mali)
- 4 représentants Associations de maires (Burkina, Mali, Sénégal et Togo)
- 1 représentant DG des impôts et domaine (Sénégal)
- 1 représentant DG du Budget (Niger)
- 1 représentant des instituts de statistique (RCI)
- 1 représentant de l'UEMOA

L'OFL s'appuie sur les CNFL créés dans chaque pays par décret, dont l'objet est d'être :

- un cadre de concertation,
- un cadre de propositions, (notamment sur les systèmes de répartition des dotations et des subventions accordées par les états aux CL.),
- un cadre de productions données.

Ils ont aussi pour vocation de jouer le rôle de conseil technique auprès des CL et des institutions de tutelles. Les CNFL regroupent : le représentant de associations des maires, les DG des CL, du Trésor, des Impôts, de la statistique et de l'économie ou du plan.

L'unité centrale au sein du PDM assure au niveau du PDM la centralisation et le traitement des données financières, la communication financière la mise en place d'indicateur de performance au niveau local,... et l'appui aux instances nationales. Les données financières sur les CL, comptes administratifs ou comptes de gestion, devaient être transmises à l'OFL et intégrées dans la base de données de l'OFL gérée par l'unité centrale au sein du PDM. Sur la base de ces données, le PDM devait produire et publier des analyses qui allaient alimenter les réflexions des CNFL et être un outil pour les décideurs dans les pays concernés.

A l'exemple du Bénin le décret portant création du CNFL présente ainsi son objet :

« Article 1. Il est créé un comité chargé de collecter, de traiter, de valider les informations relatives aux finances locales et de les transmettre à l'observatoire des finances locales. » Après la description de la composition du comité, les articles 5, 6 et 7 précisent que le comité :

- « collecte les données pour leur traitement pour la réalisation du document « les CL en chiffres » suivant un cadre défini par l'observatoire,
- sur la base de ce document élabore un rapport sur la situation financière des CL.
- Il est obligatoirement consulté sur tous les textes à caractère financier intéressant les CL ».

Le décret du Burkina est mieux structuré, il est créé pas le CNFL comme appendice de l'OFL mais il créé un CONAFIL qui assure « trois fonctions essentielles » :

- une fonction de collecte, de traitement, de stockage et de publications des données sur les finances locales,
- une fonction consultative, de concertation et de proposition sur les questions touchant les finances locales,
- une fonction de correspondant de l'OFL.

Constats dans la réalisation du programme

2.1 Résultats et objectifs atteints

Le tableau 1 présenté à la fin de chapitre sur le programme FILOC synthétise l'ensemble des activités significatives qui ont été menées depuis 99, date charnière dans la mise en place des instruments de FILOC, informations que nous avons tirées de l'analyse documentaire et des entretiens avec le conseiller régional du PDM en charge de ce dossier et avec les membres de son équipe.

Quels constats se dégagent ?

2.1.1 Au niveau du fonctionnement de l'OFL et des CNFL

Le comité de pilotage de l'OFL s'est réuni une fois par an en 1999, 2000 et 2001, un arrêt est constaté en 2002, 2003 et 2004. Le comité de pilotage s'est réuni à nouveau en 2005.

Les CNFL, dont la création s'est étalée sur 2000 et 2001 dans 7 des 8 pays de l'UEMOA, ont été réunies ensemble en 2000 et 2001 puis en 2005. Le PDM ne dispose pas des informations sur le fonctionnement propre de chaque CNFL et la périodicité des rencontres nationales. Des missions du PDM auprès des CNFL ont eu lieu en 2001, 2002 et 2005.

Les rapports du PDM montrent les difficultés rencontrées pour la fonctionnalité des CNFL et donc de l'OFL. En 2000-2001 « Nous devons cette année faire des missions d'appui auprès de ces CNFL pour identifier un point focal, y implanter le logiciel de centralisation des données des comptes locaux, diffuser le manuel de procédures de l'OFL et évaluer les besoins d'appui nécessaire à leur utilisation. » Les observations du rapport d'activité de 2002 notaient les difficultés dues au gel des financements français et la nécessité de trouver des financements bilatéraux par pays pour le fonctionnement des CNFL. Ces observations en fin 2002 notaient « faute de niveau d'activité optimum des Comités nationaux des finances locales, la collecte des informations financières des CL reste laborieuse, elle est plus basée sur l'éthique relationnelle que sur l'éthique fonctionnelle. » Il est suggéré d'avoir un plan d'appui aux comités nationaux des finances publiques.

Le rapport d'activités de 2003 donne une appréciation des performances du programme FILOC et fait ressortir que le **niveau d'atteinte des objectifs prévus à 2005 n'atteint pas 20% à fin 2003**. Il relève notamment :

- la non tenue du CP de l'OFL,
- la non tenue de réunions de regroupement des CNFL,
- la non formation des gestionnaires des bases de données,
- le travail sur la décentralisation fiscale n'est pas réalisé cette année,
- par contre la production des données chiffrées 2000 et 2001 est réalisée et les 3 publications sont produites et diffusées.

En 2004 les mêmes difficultés sont rencontrées, la tenue du CP de l'OFL et du regroupement des CNFL ne sont pas été réalisées, le guide des ratios des CL n'est pas sorti et la coordination du PDM insiste pour que ce dernier point soit une des priorités de l'équipe pour 2005. Par ailleurs les travaux sur décentralisation fiscale n'ont pas été menés par faute de financement FSP.

Le rapport d'activité de 2005 est peu explicite, présenté sous un nouveau format plus synthétique, il perd en qualité d'analyse de ce qui est réalisé et des difficultés rencontrées. **Ce rapport se limite dans son commentaire général à un satisfecit qui fait fi des difficultés** rencontrées depuis plusieurs années : « Dans le cadre de FILOC le PDM a monté « l'Observatoire des finances locales » qui couvre actuellement les huit pays membres de l'UEMOA. Mais il est appelé à s'étendre à tous les pays membres de la CEDEAO et devrait aussi se développer dans les pays d'Afrique centrale. Cet observatoire s'organise autour de Comités nationaux des finances locales mis en place dans chaque pays de l'UEMOA pour servir de cadre de dialogue pour la décentralisation financière et lieu de centralisation et de validation des données financières des collectivités locales. Ces données sont ensuite transmises au PDM qui les traite sous la forme de publication de ratios comparatifs et d'analyses transversales au niveau de l'ensemble de la région. Grâce à cette architecture institutionnelle originale, le PDM est particulièrement bien placé pour contribuer à l'harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités locales au sein de l'espace UEMOA et des autres espaces économiques régionaux et pour impulser des politiques d'amélioration des finances locales, notamment par l'étude des conditions de mise en place d'un emprunt pour les collectivités locales. »

Les CNFL ont de grandes difficultés à fonctionner. Elles ne tiennent en réalité que par les impulsions du PDM. A notre connaissance seulement au Bénin le CNFL a ensuite reçu un mandat explicite pour la validation de la répartition entre les CL des fonds de dotation. C'est d'ailleurs cette fonction qui l'obligerait à tenir une rencontre annuelle. Le CNFL du Burkina était dynamique et avait réussi à être maître d'ouvrage de toutes les études sur les finances locales mais depuis 2 ou 3 ans il ne semble plus fonctionnel. Le PDM avait proposé que les CNFL soit financé par le budget des Etats afin d'en assurer la pérennité, seul de Togo aurait opté pour cette solution.

Etat de fonctionnalité des CNFL et des bases de données au niveau national suivant le PDM :

	CNFL (O, F faible, M moyen dyn.)	Base de données PDM utilisée	Base de donnée fonctionnelle	Transmission données au PDM (format)	Observation
Mali	M	Non	Oui Excel	Oui sous format excel	Base fonctionnelle (transmission des données à l'OFL sur Excel) - Situation sur environ 500 à 600 communes. Trésor : saisie sur Excel mais quelques problèmes de saisie. Données collectées pour période démarrant en 95. (Nb. de CL suivies en 2004 : 586)
Sénégal	O, ne fonctionne plus (aurait bien fonctionné les deux 1 ^{ère} années)	Non	Oui accès	Oui format acces (<i>Format à confirmer</i>)	Base fonctionnelle (transmission des données à l'OFL sur accès) Données collectées pour période démarrant en 94, mais uniquement communes urbaines. (Nb. de CL suivies en 2004 : 67)
RCI	F (à cause situation socio-politique)	Non	Non (crise politique)	Extraits de situation mensuelle du Trésor (version papier)	Base fonctionnelle avant crise (transmission des données à l'OFL sur accès), mais 2004 version papier. Existait une base de données sur CA pour 197 communes (toutes les communes) mais arrêt CA plus à jour depuis crise. Trésor fourni des extraits des situations mensuelles. Données collectées pour période démarrant en 93. (Nb. de CL suivies en 2004 : 197)
Niger	M	Non	Non	Transmission données sur papier pour 20 communes (CA non saisis ?)	Pas de base de données (transmission des données à l'OFL sur papier). Données sur une vingtaine de communes. Données collectées pour période démarrant en 94. (Nb. de CL suivies en 2004 : 22)
Burkina	M	Non	Oui (Excel)	Oui sur excel	Base fonctionnelle (transmission des données à l'OFL sur Excel) Comptes administratifs, 49 com. urb. et 50 Com rurales sur 250 communes. Les données viennent régulièrement et fiables depuis 3 ans Données collectées pour période démarrant en 94 et puis en 2000 pour les communes rurales. (Nb. de CL suivies en 2004 : 105)
Togo	F (pas de maires élus)	Non	Non	Non	Néanmoins récupération auprès du Trésor de situations annuelles (à confirmer) (Nb. de CL suivies en 2004 : 21)
Bénin	M	OUI (2001)	Non	Transmission situation mensuelle du Trésor	La base de données transférée par le PDM n'est pas fonctionnelle. Situations données par Trésor sur base des situations mensuelles. (Plupart des communes ne produiraient plus de CA) pour les 77 communes Données collectées pour période démarrant en 94. (Nb. de CL suivies en 2004 : 77)

En 2005 le PDM a regroupé à nouveau des CNFL et, à cette occasion, a défini avec elles pour les relancer un nouveau plan d'activités pour 2006 incluant la production d'une note de conjoncture. L'équipe FILOC appuie les CNFL dans la production de cette note. Trois CNFL ont déjà produits cette note. Cette initiative du PDM nous semble positive. Reste à savoir si les CNFL seront en mesure de mettre en œuvre ces plans d'action.

2.1.2 Au niveau du fonctionnement de la base de données et des traitements

La collecte des données financières est dépendante du bon fonctionnement des CNFL. Nous avons déjà noté des dysfonctionnements à leur niveau, dysfonctionnements qui ne peuvent être imputés au PDM. Le PDM avait commencé à collecter et à traiter les données des comptes des CL avant la mise en place des CNFL. Le rapport d'activité du PDM en 2000 rappelle : « Ce travail s'est basé, à défaut d'éthique fonctionnelle, sur une éthique relationnelle. Dans ce contexte, la collecte des données basée sur des relations personnelles qu'entretiennent les membres de l'unité centrale de l'Observatoire souffre de certains aléas tels que les mutations de fonctionnaires. Résultat les délais sont souvent longs et irréguliers. C'est pourquoi, courant janvier-février 2000, une mission s'est rendue dans les sept pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) pour valider les données financières des années 1995 et 1996 et collecter les données financières des collectivités locales pour les années 97 et 98. » « La mise en place effective des Comités Nationaux est aujourd'hui un gage d'amélioration de la centralisation des données financières des collectivités locales. » L'état de fonctionnalité des CNFL et l'existence ou non d'une base de donnée à leur niveau jouent sur la transmission des comptes des CL au PDM.

Aujourd'hui le **PDM dispose des comptes d'un millier de communes pour 7 pays de l'UEMOA**, ces comptes sont à jour jusqu'en 2004, l'année 2005 est en cours de finalisation. Le PDM a connu un retard important en 2003 et 2004 pour la collecte et la publication des données, retard qu'il a comblé en 2005 et 2006.

Le programme FILOC devait assurer la mise en place de la base de données qu'il avait conçu au niveau des CNFL de chaque pays afin d'assurer une saisie directe des données à leur niveau sur une même application, facilitant ainsi la remontée des informations. Cette activité n'a été réalisée que partiellement, la formation des cadres prévue en 2002 a eu lieu en juillet 2005 (16 cadres pour 8 pays), la base de données sous accès n'est pas transférée sauf au Bénin où malheureusement elle n'est pas encore fonctionnelle. Sur les 7 pays concernés, la base de données du PDM a donc été transférée juste au Bénin mais l'équipe FILOC a prévu pour l'année 2007 de travailler à la mise en place d'une application adaptée et améliorée dans chaque pays. Ce travail débutera avec le Burkina qui sera pilote dans ce domaine, une formation est prévue en 2007. L'argumentation avancée est l'arrêt des financements du FSP. **A noter, suivant le pays, que les directions nationales du Trésor ou des CL se sont dotées de leurs propres bases de données. A notre connaissance cela s'est fait indépendamment du PDM. Il y aurait ainsi 3 bases de données fonctionnelles (différentes de celle du PDM) : Mali, Sénégal et Burkina.** A noter que le FENU a travaillé sur le développement d'une application comptable pour les CL et regrette que le PDM n'ait pas daigné s'intéresser à cette initiative et au produit proposé.

Le PDM s'est aussi heurté au problème d'harmonisation des données du fait des nomenclatures différentes suivant les pays. Le PDM a établi une grille d'harmonisation et mise à disposition des CNFL, mais n'elle n'est pas partout utilisée obligeant la personne en charge des saisies au niveau de PDM à procéder à des retraitements.

Un guide des ratios a été produit en 2005. Il devait être produit en 2003 et n'a finalement vu le jour qu'en 2005, ce guide est très synthétique et présente une liste de 11 indicateurs et de 23 ratios. Il est à regretter que ce guide se cantonne à donner les formules mais n'explique pas l'intérêt de ces ratios et, sur la base d'exemples, les commente. Il aurait été alors un véritable guide remplissant une fonction pédagogique.

En résumé : aujourd'hui la base de données du PDM n'est pas encore l'outil implanté et utilisé dans les pays membres de l'OFL. Les données parviennent néanmoins au PDM et ce grâce aux efforts certains de l'équipe FILOC qui procède à leur enregistrement dans la base de l'OFL et dispose ainsi d'une base de données pratiquement à jour jusqu'en 2005. **Ce résultat, malgré les retards de 2003 et 2004 est à saluer et constitue un acquis.**

2.1.3 Au niveau de l'état de la décentralisation fiscale

Le PDM devait réaliser avec les CNFL tous les deux ans un « état de la décentralisation fiscale ». Cet exercice est important car il permet de suivre l'effort fait au niveau du transfert des ressources aux CL et de le lier à leurs besoins en fonction des compétences transférées.

Cet exercice a été fait en 2000 pour le Bénin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire (à la demande et sur financement de la Banque mondiale) puis en 2003 pour la Mali, le Sénégal le Niger et le Togo (en s'appuyant sur des étudiants). L'exercice s'est ensuite arrêté. Les activités prévues dans ce domaine les années suivantes n'ont pas été menées.

A noter le travail fait avec ECOLOC. Un volet sur mobilisation des ressources au niveau local a été intégré dans ECOLOC. Ce volet permet de recenser les points d'activités économiques (ex. à Bobo 29 000 points d'activités) lors des études ECOLOC et de travailler sur les 3 maillons de la chaîne fiscale pour améliorer le recouvrement :

- définition de l'assiette, (souvent rapport de 1 à 3 sur recensement actuel et recensement ECOLOC),
- enrôlement (on peut multiplier par 4 les rôles existants),
- recouvrement (on peut multiplier par 4 ou 5 les recouvrements).

Ce travail a débuté en 2005. [La plupart des projets travaillant en appui au développement des ressources de CL travaillent aussi sur cette chaîne fiscale depuis plusieurs années.]

2.1.4 Au niveau des publications

FILOC a conçu trois types de publications :

- « Les collectivités locales en chiffres » publiée à partir de 2000 qui traite des comptes de 1996 à 2004,
 - o Cette publication est la publication de base qui donne les informations clés sur la situation des CL par pays à partir de l'exploitation des comptes des CL de la base de données. Les autres publications exploitent de manière plus thématique ces résultats.
 - o Cette publication était publiée jusqu'en 2004. A partir de 2004 elle n'est plus publiée, mais accessible à la demande ou via le site internet du PDM.
- « Regards sur des finances locales » : publiée à partir de 2000, (traite des comptes jusqu'en 2003)
 - o Cette publication vise suivant le PDM à donner une « note sur la décentralisation de l'Etat en matière de finances ». Pour chaque pays une série de ratios donne la situation en matière de structure des recettes, des dépenses, des impôts et taxes, la capacité de financement. Des graphiques permettent de comparer les pays entre eux.
- « Equilibre financier », publiée à partir de 2002, (traite des comptes jusqu'en 2004, 1 ex. par an, 1000 à 1500 ex. + 500 en anglais).
 - o Cette publication permet de suivre la « stabilité et la viabilité financière des communes » à travers 4 indicateurs : « l'épargne nette locale, la capacité d'investissement, la capacité de financement et le résultat de clôture ». Ces indicateurs sont donnés pour les 7 pays de l'UEMOA suivis.

A ces trois publications de base, s'ajoute la « Revue africaine des finances locales » publiée à partir de 2000. Biannuelle, huit numéros sont parus (2000 exemplaires, distribués lors visites et cartons envoyés aux associations).

- L'objet de cette revue est de collecter des articles de fond sur l'évolution des finances locales, l'analyse d'expériences... Le problème rencontré par le PDM est d'obtenir ces articles, les gens pressentis ne suivent pas, finalement l'équipe PDM écrit elle-même les articles et les soumet aux « auteurs ». En 2002 il avait été prévu de mettre en place un

comité de lecture pour la revue africaine des finances locales pour assurer la pérennité de cette publication, mais cette initiative n'a pas eu de suite.

- Un autre problème concerne la diffusion de la revue. Le PDM ne s'est pas donné les moyens de suivre cette diffusion, « aujourd'hui on ne sait pas si vraiment diffusé. (ex. une délégation d'élus Niger passe mais constat que connaissent pas les revues) ». « Nous devons travailler sur un meilleur ciblage de la diffusion (ex. journées des communes) et ensuite analyser comment cette revue est effectivement valorisée dans les pays. »

Observations :

- 1- le fait de disposer d'une base de données à jour sur pratiquement l'ensemble des CL de 7 pays de l'UEMOA est un acquis important,
- 2- le fait de traiter ces données et de les rendre accessibles à travers les publications est un deuxième acquis important.
- 3- Par contre deux faiblesses peuvent être signalées :
 - a. **Faiblesse au niveau analyse** : le PDM s'arrête à une première analyse de base qui, malgré son intérêt certain, reste descriptive. On répète ce que l'on voit sur les graphiques mais on ne va pas plus loin sur le pourquoi des situations et des évolutions. Le PDM devrait s'adjoindre les compétences d'une personne soit plus spécialisée sur l'analyse afin de chercher à comprendre et approfondir les données produites. Par exemple, il serait intéressant de comprendre si les évolutions sont liées à des politiques précises des élus, de l'Etat ...
 - b. **Faiblesse dans la diffusion** :
 - i. le PDM n'a pas suffisamment travaillé à la mise en place d'une stratégie de diffusion de ses publications, elles sont malheureusement peu connues et rarement valorisées dans les pays malgré leurs intérêt
 - ii. on peut regretter que le site ne soit pas à jour avec les différentes données et publications. La personne qui souhaite donc les informations utiles et actualisées ne peut les trouver sur le site. Cela nous interpelle, de même que la publication de base sur les CL en chiffre ne soit plus publiée depuis 2004 et que ces données de base sont disponibles seulement à la demande. Le PDM par ce choix se renferme un peu plus sur lui-même au lieu de s'ouvrir. Mais d'autres considérations qui nous échappent doivent prévaloir....

2.1.5 Au niveau de l'harmonisation comptable au sein de l'UEMOA

Le PDM a buté sur cette question à laquelle il s'est attaqué depuis plusieurs années et malgré le partenariat établi récemment avec l'UEMOA. Le PDM a travaillé sur un avant projet sur l'harmonisation des procédures budgétaires et comptables des collectivités locales qu'il a soumis à l'UEMOA. La dernière demande du PDM à l'UEMOA s'est traduite par une fin de non recevoir sur le court terme, l'UEMOA a répondu le 6 février 2006 « en raison de la révision en cours du cadre budgétaire et comptable des états membres, il paraît souhaitable d'attendre la finalisation de cette activité avant de reprendre celle des CL ».

A noter qu'au Bénin, les services de la comptabilité publique ont mis en place **une nomenclature fonctionnelle avec le plan SYSCOA (reconnu pour tous les pays UEMOA) et qui permet de suivre les dépenses et les investissements en lien avec les différentes fonctions (santé, éducation...)**. Ce système se met progressivement en route dans différents pays. Mais actuellement PDM pas outillé pour suivre cette nomenclature fonctionnelle qui présente pourtant un grand avantage de suivre les dépenses par fonction transférée. On peut regretter que le PDM n'ait pas investi en terme de conception sur la possibilité de prendre en compte cette information dans sa base de données, cela devrait être fait dans un proche avenir. [On reviendra d'ailleurs sur cet aspect : peut-être aurait-il fallu privilégier des échantillons représentatifs avec une information complète et de qualité plutôt que de chercher l'exhaustivité.]

2.1.6 Sur l'accès à l'emprunt pour les CL

Le PDM a abordé cette question en 2004 avec la réalisation d'une étude de pré-faisabilité sur l'accès des collectivités locales africaines au marché financier. L'étude de faisabilité qui devait suivre vient de

démarrer en 2006. Le partenariat avait été établi en 2004 avec le cabinet Fitch Ratings pour le rating des villes africaines, mais cette initiative a avorté.

Le PDM souligne les difficultés à travailler avec les Etats sur l'accès à l'emprunt pour les CL car ce sujet est souvent « tabou » dans certains pays, malgré que cette possibilité soit inscrite dans les textes.

A noter que le PDM voudrait mettre en place un outil pour analyser plus finement les comptes des CL afin de faire des études personnalisées à la demande des CL (prestation de services) sur la capacité d'autofinancement et les possibilités emprunts demain. Les CNFL pourraient servir de relais et faire ces analyses, mais ils ne sont pas prêts.

2.2 Degré de mise en œuvre effective des activités

Le tableau 1 montre l'état de mise en œuvre des activités de 1999 à 2005. En lien avec nos analyses précédentes, on constate :

- une période d'engouement au démarrage avec la mise en place des CNFL et de la base de données qui s'est achevée par la tenue des assises de l'OFL en novembre 2001 à Ouagadougou,
- une période de léthargie de 2002 à 2004, où le travail s'est essentiellement concentré sur la collecte et le traitement des données sur les comptes des CL, (les dates de publications sont indicatives, du retard avait été pris*),
- une relance en 2005 avec notamment la réunion du CP de l'OFL et des CNFL.

Les retards signalés entre 2002 et 2004 dans le traitement des données ont été rattrapés fin 2005 et en 2006.

On note souvent pour les différentes activités des décalages de 1 ou 2 ans dans la mise en œuvre, décalages confirmés à la lecture des rapports d'activités et donc la justification avancée par le PDM est les retards de financements de la part des bailleurs.

*N.B. Nous n'avons pu disposer d'un tableau sur les dates effectives de publications, le raccrochement aux années de publication est donc estimatif, notamment pour les périodes 2002 à 2005.

Le rapport d'activités de 2005 fait apparaître une nouvelle organisation dans la présentation des activités autour de 5 résultats :

- Les activités en cours sont consolidées et l'extension est amorcée (notamment sur l'Afrique centrale),
- L'harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables est lancée,
- Publication annuelle des documents,
- Amélioration des capacités des CL d'accéder à l'emprunt,
- Amélioration des services financiers municipaux.

Cette dernière activité est nouvelle.

Concernant ce programme 2005, la mission :

- s'étonne de la volonté d'extension aux pays d'Afrique centrale alors que fonctionnement OFL et CNFL est difficile et ce malgré la relance qui a été faite en 2005 par le PDM ;
- est surprise que l'objectif / activité sur « décentralisation fiscale » ait disparu en 2005 alors que c'est un des impacts majeur attendu du programme FILOC et que les CNFL à travailler dessus ;
- se pose des questions concernant la conception de modules de formation à destination des services financiers municipaux sachant que dans pratiquement tous les pays de tels modules existent et ont été appliqués, hormis le module sur le rapprochement économie locale / finances locales.

On constate une nouvelle fois une fuite en avant, une volonté d'extension, alors que l'existant est mal maîtrisé, et la non prise en considération de ce qui se fait dans d'autres pays par d'autres programmes.

2.3 *Intégration de l'égalité de sexes*

RAS – voir observation dans chapitre ECOLOC.

2.4 *Respect / évolution des modes opératoires*

Le PDM est resté sur les modes opératoires définis, notamment concernant la place des CNFL, mais il n'a pu pallier leurs déficiences. Certes il avait peu de prise, mais les CNFL sont le bébé du PDM, on peut regretter que le PDM n'ait pas plus cherché à comprendre les causes de leurs dysfonctionnements et à réfléchir un autre mode opératoire alternatif.

Nous avons aussi souligné la faiblesse dans l'analyse, le PDM aurait peut-être pu sous-traiter les analyses à des cabinets ou consultants spécialisés.

Toujours au niveau modes opératoires nous avons déjà noté l'absence d'une stratégie de diffusion et de valorisation des résultats (à moins qu'il y ait une autre stratégie non dite derrière).

A regretter aussi, le fait que le PDM n'ait pas cherché à développer sa base de données en lien avec d'autres initiatives et à respecter le programme de formation prévu des cadres nationaux qui devaient en assurer la fonctionnalité. On peut se demander si plus de rigueur n'aurait pas permis au PDM d'implanter plus rapidement sa base et de former ces cadres nationaux.

2.5 *Contraintes rencontrées*

Le PDM pointe 4 types de contraintes :

- la faible fonctionnalité des CNFL sur lesquels sa stratégie est bâtie,
- les ruptures de financements,
- les réticences de l'UEMOA,
- le manque d'expertises sur les finances locales hors PDM.

Pour le PDM, il y a eu un « malentendu au départ, on pensait qu'il suffisait de demander aux directions de la comptabilité et du trésor le traitement des comptes des CL. » « Vu les problèmes pour disposer et traiter informations, on a décidé de mettre en place des cadres de concertation au niveau national, les Comités nationaux de finances locales avec directeurs impôts, trésor, représentants des maires... comme en France avec aussi l'objectif de discussions sur le partage des ressources, transfert...). » Le PDM espérait pouvoir s'appuyer sur les CNFL mais elles n'ont pas été à la hauteur des attentes. Les contraintes de non fonctionnalité des CNFL ont joué aussi sur l'organisation du dialogue dans les pays sur les finances locales.

La rupture de financement entre 2002 et 2004 aurait été fatale au niveau du travail d'animation des CNFL.

Le PDM n'a pas obtenu le répondant attendu au niveau de l'UEMOA concernant la levée des contraintes supra-nationales qui commence par l'harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables.

Le PDM aurait rencontré aussi le problème d'absence, ou rareté, d'expertise sur les finances locales hors PDM. A noter que le PDM a passé une convention de coopération avec la mission de coopération internationale du ministère français de l'économie et des finances, qui s'est traduite par l'envoi en stage du responsable FILOC du PDM et la réalisation par cette mission de coopération de trois missions d'appui aux réseaux finances locales et aux réflexions sur les publications.

Nous reviendrons dans notre appréciation générale sur les contraintes essentielles du point de vue de la mission.

2.6

Appréciation des bénéficiaires / utilisateurs

Ce chapitre donne les principales réactions des personnes rencontrées sur ce sujet. Leurs pertinences est donc limitée à celle de réactions de personnes certes directement concernées mais dont on ne peut tirer des enseignements généraux. Néanmoins, en les croisant avec les analyses précédentes, ces réactions sont instructives.

L'exemple du Bénin est intéressant, il montre les difficultés que peut rencontrer le PDM et les attentes des administrations

Au niveau du Trésor pour la personne membre de la CNFL : (Chef du service des collectivités Locales à la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique)

- l'appui du PDM a été apprécié au démarrage lorsque le PDM a apporté un appui institutionnel lors de la création du service des collectivités locales de la Direction Générale du trésor et de la comptabilité publique (appui en mobilier et méthodologie pour concevoir un bulletin sur les finances locales),
- Les relations actuelles consistent en échange d'information du Service des Collectivités vers PDM relativement aux finances des collectivités. Ces données sont produites par les services du Trésor sur la base des informations de base que lui font parvenir les percepteurs des communes (66 percepteurs pour 77 communes). Les informations brutes viennent sous forme de « bordereau détaillé des opérations », par mois. Ce sont ces mêmes données qui alimentent le CNFL.
- les attentes de la CNFL vis-à-vis du PDM : Compte tenu de sa position et de ses objectifs tels que perçus par CNFL, le PDM aurait pu servir d'espace d'échange d'expérience par :
 - la systématisation des retours d'information traités et en provenance des différents pays accompagné de la méthode de traitement pour permettre de se situer les uns par rapport aux autres ;
 - des formations au niveau national ce qui permettrait à ces agents formés d'aller à leur tour former les agents des collectivités locales (effet démultiplicateur et impact qui arriverait ainsi aux communes).

Au niveau de la Mission de Décentralisation, la personne en charge de la cellule organisation financière, considère que le CNFL ne ferait pas son travail de manière satisfaisante :

- Il s'occupe principalement de la répartition du Fonds de Solidarité Intercommunal, la répartition est préparée par le secrétariat technique (Direction des CL), la commission valide juste les propositions,
- Il ne dispose pas des données suffisantes pour réaliser son travail :
 - o Les CL sont autonomes et ne transmettent pas systématiquement leurs comptes administratifs. L'autre source d'informations provient du Trésor (situation mensuelle de Trésorerie).
 - o On se rabat sur le PDM pour avoir des données mais se pose tout autant le problème de leur fiabilité. Il y a souvent manque de cohérence entre les données provenant de la DG de l'administration territoriale et celles provenant du Trésor.
 - o Outre la question de la fiabilité des données, la commission manque d'autonomie pour donner un point de vue indépendant.

Concernant le travail avec le PDM, cette responsable doit aller au PDM quand elle a besoin d'informations financières sur les CL du Bénin car les données ne sont pas transférées à son niveau. Elle constate, quand elle travaille sur ces données, que celles-ci sont globalisées et, en tant que spécialiste des finances, il lui est difficile de faire de réelles analyses à partir de ces données globalisées. Il lui faudrait avoir accès à la base de données détaillées (compte des communes). Par ailleurs, elle a du mal à travailler avec les ratios fournis par le PDM tant qu'elle ne saura pas comment les indicateurs sont construits (exemple les ratios liés au PIB). Ne connaissant pas les inputs entrant dans les indicateurs elle ne peut se prononcer sur ceux-ci et les utiliser dans ces analyses. Elle s'interroge d'ailleurs sur la validité de la comparaison des indicateurs entre pays du fait du manque d'harmonisation des nomenclatures et malgré la tentative d'harmonisation du PDM. Elle souhaite que le PDM permette un meilleur accès à l'information y compris l'explication sur la grille d'harmonisation et les ratios. Elle note que lors des rencontres avec les autres CNFL, ces mêmes problèmes ont été pointés par celles-ci.

Le manque de retour d'informations et le questionnement sur la valeur des indicateurs du fait de la non connaissance de leur mode d'élaboration et le questionnement sur la pertinence des comparaisons entre pays du fait des difficultés d'harmonisation budgétaires sont les points saillants de ces entretiens.

On regrettera que le PDM du fait de sa présence au Bénin et de la proximité avec la Mission de décentralisation n'ait pu installer la base de données au niveau de celle-ci et réussi à expliciter la composition des ratios.

Au Sénégal le directeur des CL, se place sur un autre plan : celui du bien fondé de CNFL en tant qu'outil orienté sur la collecte et le traitement des informations. Il considère qu'il y a double emploi par rapport aux structures pérennes de l'Etat, qui font déjà ce travail, il cite sa division financière. **De son point de vue, il aurait été souhaitable de s'appuyer sur les structures pérennes de l'Etat plutôt que de chercher à créer de nouvelles entités.**

Une structure qui travaille régulièrement sur les finances communales, l'ADM, pointe les limites de l'apport du PDM et des échanges avec ce dernier. Les liens avec le PDM sont très limités, le PDM contacte l'ADM quand il recherche des informations sur les comptes de gestion des communes. L'ADM reçoit les publications de FILOC, mais ne peut les valoriser : « les revues arrivent tard et les informations contenues sont devenues obsolètes quand elles nous parviennent et en déphasage avec la situation effective ». Pour des institutions travaillant sur le financement des CL, les données doivent être récentes et rapidement disponibles. L'ADM n'a pas été sollicité par le PDM pour travailler sur les ratios alors qu'elle a une expérience pratique en la matière. **L'ADM regrette que le PDM n'ait pas fait un travail d'analyse plus approfondi aboutissant à la définition de point de repères communs pour les pays de l'UEMOA et des comparaisons.** A titre d'exemple pratique : le PDM aurait pu être le lieu d'élaboration des ratios clés entre les pays notamment sur les transferts aux CL.

Au Burkina, le CNFL s'il se réunit annuellement et possède un programme d'actions (cf. 2006), n'est pas fonctionnel (réunions annualisées seulement). **La faible mise en œuvre de la programmation**³⁴, faute de moyens démotive peu à peu des acteurs essentiels à l'utilité de ce Comité (ex : Direction Générale du Trésor). Un haut fonctionnaire s'interroge : « Le CNFL existe mais son texte constitutif est-il vraiment reconnu par l'Etat du B.F ? ». Le directeur **des Etudes et de la Législation Financière (Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique)** constate que de nombreuses activités du CNFL avaient reçu des promesses d'appui du PDM qui n'ont pas été tenues. Mais il s'interroge par ailleurs sur la motivation des membres du CNFL : étaient ils dans le bon état d'esprit ? Avaient ils la même compréhension de l'implication du PDM dans le fonctionnement du CNFL ?

Impacts dans les pays

Nos analyses et les discussions dans les pays nous amènent à considérer que **l'impact du programme FILOC est aujourd'hui très limité dans les pays visités.**

- **le dialogue sur les finances locales ne s'est pas amorcé** comme prévu à travers les CNFL,
- **les CNFL sont peu fonctionnelles** et ne peuvent jouer leur rôle (cf. absence de travail sur la décentralisation fiscale),
- **le PDM n'a pas contribué à développer une expertise locale** dans ces pays en matière de finances locales,
- **les acquis de l'Observatoire ne sont pas suffisamment connus et valorisés** par les acteurs nationaux.

Pourtant, les chantiers ouverts par le PDM et sujets sur lesquels il travaille sont pertinents et touchent le cœur des problèmes de la décentralisation. Les rencontres au niveau régional des CNFL et du CP de l'OFL sont unanimement appréciées. Elles constituent pour les cadres des administrations en

³⁴ L'organisation prochaine d'un séminaire sous régional sur la fiscalité foncière du patrimoine bâti et non bâti était attendue depuis plusieurs années. Une intermédiation du PDM en direction de l'UEMOA pour appuyer politiquement la décentralisation dans les états membres est attendue forte du Ministère de l'Economie et du budget.

charge des finances locales un rare lieu d'échanges et de débats sur ces questions et notamment sur la décentralisation fiscale.

Analyse de l'équipe d'évaluation

4.1 Appréciation générale

Ce programme FILOC était un programme pertinent tant au niveau des objectifs visés qu'au niveau de sa conception. Huit ans après les premiers travaux (1997) et sept ans après la mise en place des organes prévus (OFL, CNFL, unité centrale) quelle a été sa plus-value sachant que 400 millions de Fcfa hors assistance technique ont été investis dans ce programme ?

Les activités de FILOC ont été essentiellement tournées sur la collecte et le traitement de données avec une plus value nette : l'existence d'une base de données jugée fiable comportant les comptes de près de 1 000 communes sur 7 pays de l'UEMOA.

Cet important acquis trouve trois limites :

- le niveau d'analyse n'est pas assez poussé (publications) et les résultats insuffisamment valorisés,
- leur disponibilité présente des défaillances (retard et système de diffusion),
- cette base de donnée n'est pas fonctionnelle au niveau des pays et les cadres formés, ce qui aurait facilité la remontée des informations, les échanges ainsi qu'une exploitation aisée pour les CNFL.

Par ailleurs, les pays anglophones non pas été touchés étant hors UEMOA.

Le dialogue sur les finances locales a du mal à s'enclencher et les CNFL n'assument pas les missions qui leurs ont été définies, ils sont faiblement fonctionnels.

Sept ans après leurs créations, les CNFL sont peu fonctionnels et ne semblent pas en mesure de faire un programme d'activité, il faut attendre les rencontres régionales pour que ce programme soit proposé par l'équipe PDM. Il n'y a donc pas de réelle d'appropriation de ces CNFL par les acteurs nationaux.

Nous devons souligner le travail de l'équipe FILOC pour tenter de relancer des CNFL en 2005 : la réunion des CNFL en 2005 a permis de redonner à ces dernières une vision de leur rôle, et de les amener à bâtir un programme d'activités incluant la mise en place d'une base de données pour les comptes administratifs au niveau des DG des CL, la production d'une note de conjoncture par les CNFL, la réalisation d'études sur la fiscalité locales (spécifique à chaque pays suivant sa situation), la mise en place d'un réseau de rédacteurs pour alimenter la revue africaines des finances locales... L'ensemble de ces programmes d'activités montre bien une volonté de relance de la part du PDM et un intérêt des participants mais ... les Etats et les institutions nationales membres des CNFL sont-ils vraiment prêts à jouer le jeu, convaincus de l'utilité des CNFL ? La mission a de fortes craintes que se rejoue le scénario de 2001 : sans impulsion forte du PDM et donc des bailleurs extérieurs, ces organes ne fonctionneront pas plus, le soufflet retombera.

4.2 Comprendre les causes des déficits constatés

Nous distinguerons deux causes : une cause interne qui tient au mode de travail de l'équipe du PDM et une cause externe qui tient à la fonctionnalité des CNFL et donc pose une question d'orientation et de mode opératoire.

- **Sur le mode de travail interne**, engageant la responsabilité de l'équipe FILOC et de la supervision de cette équipe, on peut regretter :
 - on ne s'est pas donné les moyens d'armer les CNFL, ou d'autres relais, avec une base de données adaptée,
 - l'absence de stratégie de diffusion et valorisation des résultats,
 - la base de données est maîtrisée par une seule personne au PDM qui est le passage obligé des acteurs nationaux qui souhaitent avoir une information à jour.

Conformément à la « culture PDM », on démarre des chantiers qui restent inachevés, on ouvre de nouveaux chantiers alors que l'on n'a pas la capacité humaine et financière de tout embrasser et on ne se dote pas des ressources humaines adéquates ou celles existantes ont des limites sur les aspects d'analyse et de conception, on ne tire pas suffisamment les enseignements d'une année sur l'autre et on ne s'appuie pas sur des outils que d'autres programmes ont bâtis.

- Sur la stratégie CNFL, rétrospectivement, **les CNFL étaient-ils la solution et doivent-ils rester un élément clé de la stratégie du PDM ?**

Nous partageons le choix initial du PDM mais aujourd'hui les enseignements doivent être tirés : les CNFL ne sont pas appropriés par les Etats. Sans les rejeter, **la stratégie du PDM ne devrait-elle pas évoluer et n'y aurait-il pas lieu de dissocier la question de la collecte et du traitement des comptabilités de la question de l'analyse des résultats et des discussions sur les politiques et orientations en matière de finances locales ?** Une « erreur » n'a-t-elle pas été de focaliser à travers les décrets et dans les relations avec le PDM les CNFL plus sur leur fonction de relais de l'observatoire notamment pour la remontée de données ?

- Nous suggérons que la collecte soit faite suivant un protocole direct entre l'OFL et les directions du Trésor ou DG CL, le PDM aide, quand nécessaire ces administrations pérennes à assurer cette fonction.
- Les CNFL soient focalisés sur l'analyse des résultats et les discussions sur les politiques et orientations en matière de finances locales.

Nous suggérons aussi que :

- l'OFL ne recherche pas une collecte exhaustive des données de toutes les CL mais définisse un échantillon représentatif, par catégorie et par strate de communes, et suive cet échantillon. Les statistiques montrent qu'à partir d'une taille d'échantillon critique que les résultats et tendances générales ne varient guère,
- le regroupement des publications, il n'est peut-être pas utile d'avoir 4 types de publications mais un seul plus étoffé et plus analytique surtout que les 3 publications de base sont bien issues des mêmes données de base.

A noter que le PDM est d'accord sur ce dernier point et l'équipe FILOC entame un travail sur 2006 (i) d'analyse plus poussé avec une révision des indicateurs pour faciliter l'analyse produite pour les publications, et (ii) d'ouverture pour un suivi des dépenses suivant une analyse fonctionnelle. La refonte des publications est aussi envisagée.

4.3 Les choix du PDM dans le cadre du PMO 2006-2010

Le document PMO 2006-2010 présente ainsi la stratégie envisagée pour FILOC (composante d'ECOFILOC) : « La question des finances locales est plus présente dans les préoccupations des collectivités locales et dans les débats sur la mise en œuvre de la décentralisation. Toutefois, les discussions tournent souvent autour de l'indigence des moyens des collectivités locales et pas assez sur la capacité de ces dernières à mieux mobiliser les ressources locales et à mieux les gérer. Le problème de l'accès des collectivités locales au marché financier reste controversé faute de réflexions et d'expériences suffisantes. La dynamique d'intégration régionale a par ailleurs mis à l'ordre du jour la nécessité de travailler à l'harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables au sein des différents sous-espaces d'intégration. »

Stratégie 2006-2007 : « Au niveau des finances locales, l'effort sera porté sur la systématisation du travail de collecte et d'analyse des données financières et comptables des collectivités locales en s'appuyant autant que possible sur les comités nationaux des finances locales. Ce travail sera diffusé à travers les publications de l'observatoire des finances locales. Il contribuera aussi à alimenter la deuxième édition de l'Etat de la décentralisation en Afrique dont la publication et la diffusion sont prévues dans le cadre du sommet Africités 4 prévu à Nairobi, Kenya, en septembre 2006. Par ailleurs, un état des lieux sera établi sur le partage des ressources entre Etat et collectivités locales dans les différents pays. Il contribuera également à alimenter la deuxième édition de l'Etat de la décentralisation. L'analyse des expériences africaines d'accès des collectivités locales à l'emprunt et au marché financier figurera également parmi les priorités de la première période tout comme le travail d'harmonisation des nomenclatures financières et comptables au sein de l'espace UEMOA qui est un passage obligé pour que les collectivités locales accèdent à l'emprunt et au marché financier.

Stratégie 2008–2010 : « L'effort portera essentiellement sur une meilleure intégration des deux volets de la composante. **Cette seconde période verra le passage de stratégies Ecoloc orientées « collectivités locales » vers des stratégies Ecoloc orientées vers des programmes par « pays ».** Cette mutation permettra de mieux prendre en compte les problématiques nationales découlant de la compréhension des dynamiques des économies locales, relatives notamment à l'impact de la décentralisation sur la mobilisation de l'épargne, au financement des investissements publics locaux, à la décentralisation financière, aux ressources humaines des collectivités locales, aux relations entre les administrations centrales et les collectivités, etc. ...Le PDM développera par ailleurs un mécanisme de rating des collectivités locales africaines qu'il expérimentera dans un premier temps sur les collectivités locales de l'espace UEMOA. »

« Bloc d'activité 4200 : Appui à l'amélioration des ressources financières des collectivités locales - Extrait attendu : *Les collectivités locales mobilisent et gèrent efficacement des ressources afin de contribuer au développement local.* Ce bloc regroupe les activités ayant trait aux finances locales. Les activités de ce bloc sont développées aux trois échelles suivantes : à l'échelle locale où l'attention portée par les populations sur les besoins accrus de transparence, d'information et de performance est de plus en plus importante ; à l'échelle nationale où les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales ont grandement besoin d'être rééquilibrés en faveur d'une meilleure décentralisation financière ; et à l'échelle régionale où la nécessité d'harmoniser les instruments de gestion des collectivités locales afin qu'elles contribuent à faciliter l'intégration régionale est de plus en plus ressentie.

4210. Appui à l'amélioration de la gestion financière des collectivités locales.

4220. Appui à un meilleur partage des ressources entre l'Etat et les collectivités locales.

4230. Outils et méthodes pour l'accès des collectivités locales aux ressources »

(Le tableau d'activité est donné plus bas en annexe sous le tableau 1.)

4.4 Notre remarque : l'absence de stratégie prenant en compte les leçons de FILOC

La lecture de cette « stratégie » nous interroge : nous ne voyons pas à travers cette stratégie une réponse aux enjeux posés, on reste sur la même lignée que les années passées, la lecture de cette stratégie ne permet pas de voir quelles leçons ont été tirées des blocages actuels et comment concrètement on va avancer auprès des CL et des administrations. On reste dans des généralités alors qu'après plus de 10 ans de FILOC on pourrait s'attendre à des propositions plus argumentées.

Certes le tableau des activités explique par exemple : « 4220. Décentralisation financière. Dans cette activité le PDM se propose de réunir les informations nécessaires à l'organisation d'un dialogue structuré au niveau des différents pays et de la région dans son ensemble, sur le partage des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales. »

Nous pourrions espérer après 10 ans et les multiples tournées que le PDM dispose déjà de ces données et qu'il précise comment il va stimuler ce dialogue qu'il n'a pas réellement réussi à faire avancer à ce jour.

Le programme proposé dans le cadre du PMO coûtera 403 millions de Fcfa sur les 5 ans.

De notre côté, nous considérons que nous ne pouvons signer à nouveau un chèque en blanc au programme FILOC. FILOC c'est un acquis : la base de données, c'est un « échec » : l'organisation d'un dialogue structuré sur la fiscalité locale entre les acteurs aboutissant à des évolutions significatives. Cet « échec » n'est pas à porter au discrédit du PDM qui intervient comme force de proposition dans un contexte difficile, **il revient aux acteurs nationaux de se saisir ou non des outils, mais il revient au PDM de tirer des enseignements et de se recentrer sur ce qui est réaliste et à sa portée.** Nous partageons les généralités exposées par le PDM, mais nous lui soumettons le recentrage suivant pour les activités FILOC, recentrage qui s'appuie sur ses acquis.

Le PDM assure au niveau des finances locales deux fonctions :

- la fonction d'observatoire des finances locales qui reste pertinente,

- la fonction de conseil en matière de gestion et de développement des ressources locales.

La première fonction, celle de l'OFL est à raccrocher à POLDEC avec :

- l'OFL qui analyse et produit des propositions par pays notamment sur la décentralisation fiscale,
- l'OFL qui travaille sur échantillon et s'appuie sur structures pérennes dans les pays pour l'accès à l'information de base,
- l'OFL qui organise des discussions régulières au sein des CNFL nationaux sur la base de ses analyses et propositions ou sur la base de demandes de ces CNFL ou d'autres administration ou acteurs, et qui organise un regroupement annuel comme actuellement mais plus orienté sur les expériences et pratiques en cours dans les différents pays et la présentation des outils pertinents.

La deuxième fonction serait rattachée à un pôle (APL ?) destiné à outiller et renforcer les capacités des CL et de leurs associations, avec :

- la sélection de modules existants par ailleurs en terme de formation à la gestion,
- l'identification d'outils de gestion et de développement de ressources (fiscalité locale, gestion équipement, accès à l'emprunt...)
- le conseil à la demande auprès d'APL ou de CL.

Où avons-nous ou pouvons-nous avoir une plus-value avérée qui peut être valorisée de manière réaliste ?

Tableau 1 : liste des activités menées par le programme FILOC du PDM

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Observatoire des Finances Locales								
1 - Comité pilotage OFL Mise en place OFL décidée en 96, identification en 97 dans 7 pays UEMOA, lancement en 98								
Procédures de travail, réunion CP OFL	Tenue 1 ^{ère} assise du CP OFL	Tenue 2 ^{ème} assise du CP OFL	Tenue 3 ^{ème} assise du CP OFL	Non tenue	Pas de réunion	Pas de réunion	Réunion 20 et 21 juillet 05	
2- Mise en place unité centrale OFL								
Mise en place RH	OK							
Procédures internes	OK							
3- Mise en place des CNFL								
Création CNFL (toutes créées sauf Guinée Bissau)		98 Bénin, 99 Burkina, 00 Mali, 00 Niger, 00 Sénégal, 00 Togo	Cote d'Ivoire ??	Pas de financement pour mise en place CNFL en Guinée Bissau				
Appui animation CNFL			CNFL ont été dotées avec logiciel base de données ; grille de passage et manuel d'utilisation de l'observatoire (Formation à prévoir sur interprétation et analyse des ratios)	Missions d'appui OK	Prévu non réalisé : Pas de mission d'appui dans le cadre des prog. De travail des CNFL	??	Mission du 7 mars au 5 avril 05 : Bénin, Niger, Burkina, Mali, Togo, Sénégal et Bénin.	
Réunion regroupement des CNFL		1 ^{ère} rencontre des CNFL	2 ^{ème} rencontre des CNFL	Pas de financement, pas tenue	Pas de réunion	Pas de réunion	Tenue le 18 et 19 juillet 05	
Réunion nationale de chaque CNFL								
Formation base de données, analyse financières				Pas de financement	Non réalisé		Formation de 16 experts regroupant 8 pays les 22 et 23 juillet 05	

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Elargissement sur CEDEAO et CEMAC (à partir 2005)							Prod. de documents d'appui (prévu Cameroun et Gabon)	
4- recherche et montage de dossiers de financement								
Auprès FAC, UE, ACBF				OK missions auprès partenaires				
5- Recherche de partenariats								
BAD, UEMOA, Afristat, club sahel, ENSEA, FENU, comptabilité française				4 accords conclus et 3 en cours de négociation				
Finances locales								
1- Les CL en chiffres								
Centralisation des données fin.		Création de la base de données	97, 98 et 99 OK	OK Collecte données 99 et 2000	Poursuite collecte	Poursuite collecte	Poursuite collecte	
Retraitement et harmonisation		OK	OK	OK Traitement permanent	Traitement permanent	Traitement permanent	Traitement permanent	
Edition fascicule « les CL en chiffres »		1996-1997	97,98, 99	OK Fascicules 99 - 2000	2000 (?) et 2001	2001-2002	2003	
2- Revue africaines des finances locales			N° 1 et 2	N°3 et 4	N° 5 et 6	N° 7	N° 8	
3- Regards sur les finances locales		96-97	97,98, 99	99 (?) et 2000	2000 (?) et 2001	2001 (?) -2002	2003	
4- l'équilibre financier des CL				Publication n° de 97 à 2000 (?) 75 %	2000 et 2001	2001(?) -2002	2003	2004
- Guide des ratios					Prévu mais non réalisé	Guide non réalisé	Proposition d'un guide des ratios pays UEMOA	
5 Harmonisation des instruments : nomenclature budgétaires et comptables des CL								
Etude comparative				OK				
Séminaires nationaux					Prévus en 2003 Non réalisés			
Travail avec UEMOA					Proposition	Rédaction avant	Rapport d'étude	

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
					grandes lignes harmonisation et Accord partenariat avec UEMOA sur cette harmonisation	projet d'harmonisation Signature de l'accord de partenariat avec UEMOA	«Réflexion sur harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables des CL » Mission UEMOA au PDM du 10 au 14 oct 05	
Evaluation des politiques de décentralisation fiscale								
Etat de la décentralis. Fiscale : Etudes de cas : (Appelé ensuite Evaluation des politiques de décentralisation)		Bénin, Burkina, RCI		OK : Mali, Sénégal, Niger et Togo	Actualisation prévues mais non réalisée	Actualisation prévue non réalisée		
Modules de formation en collaboration avec l'institut de dev. de la BM				Non réalisé : Négociation d'un nouveau module				
Appui aux CNFL sur décentral . fiscale					non réalisé			
Autres (en lien avec autres équipes PDM ?)					Production outils méthodo. pour intégrer besoin finan. dév local dans DRSP			
Autres								
Appui DG trésor et compta du Bénin	Dans cadre projet BM (PGUD)		Appui réalisé					
Accès à l'emprunt								
Marché obligataires					Non réalisé : 1 ^{ère} propositions	Etude de préféabilité sur l'accès des CL au marché financier	Faisabilité : non	Faisabilité en cours

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
						Démarrage partenariat avec Fitch Ratings pour rating villes africaines	 <i>pas de suite</i>	
Amélioration des services financiers municipaux (2005)								
Articulation entre économies et finances locales							Réalisation (conception) d'un module de formation (sur base ex. de Bobo) à 70 %	
Formation des gestionnaires municipaux							Réalisation de 2 sur 3 modules de formation 40 % (+séminaire cofin. avec AFRITAC)	

Bloc d'activités : 4200	Titre de blocs d'activités : Appui à l'amélioration des ressources financières des collectivités locales				
Extrant escompté:					
4.2 Les collectivités locales disposent de méthodes et outils pour développer des stratégies efficaces de mobilisation des ressources					
Description du bloc d'activités : Les activités de ce bloc ont pour finalité de renforcer la capacité des collectivités locales à mobiliser des ressources financières et à en assurer une bonne gestion au service des populations locales. <u>4210. Amélioration de la gestion financière des collectivités locales.</u> Il s'agit de mettre au point et/ou diffuser les outils performants auprès des collectivités locales africaines pour la mobilisation des ressources locales et la rationalisation de la gestion financière et comptable desdites ressources. Seront également compris dans cette activité d'une part, le travail de collecte et de traitement des données financières et comptables des collectivités locales en vue d'établir des guides de ratios et d'alimenter des débats nationaux sur les finances locales, et d'autre part, l'élaboration et la diffusion des différentes publications qui en découlent (Revue Africaine des Finances Locales, Regards sur les Finances Locales, Equilibre Financier des Collectivités Locales, Les collectivités Locales en Chiffres). Cette activité comprend également la rédaction du chapitre sur les finances locales de la deuxième édition de l'Etat de la décentralisation en Afrique. Il intègre aussi des travaux spécifiques demandés par les collectivités locales, leurs associations ou les ministères de tutelle, dans le champ des finances locales, ainsi que l'organisation des ateliers nationaux de sensibilisation ou de formation. <u>4220. Décentralisation financière.</u> Dans cette activité le PDM se propose de réunir les informations nécessaires à l'organisation d'un dialogue structuré au niveau des différents pays et de la région dans son ensemble, sur le partage des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Les formules expérimentées par les différents pays en matière de décentralisation financière seront documentées. Ce travail alimentera la deuxième édition de l'Etat de la décentralisation en Afrique. Cette activité comprend aussi l'appui du PDM aux comités nationaux de finances locales et l'organisation des réunions du comité de pilotage de l'observatoire des finances locales. <u>4230. Accès des collectivités locales aux marchés financiers.</u> Cette activité regroupe les études sur l'état des lieux de l'accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et au marché financier ainsi qu'un panorama élaboré à la suite d'enquêtes, sur les conditions à respecter pour l'accès des collectivités africaines au marché financier. Il comprend aussi la mise au point d'un système de rating des collectivités locales et sa promotion auprès des institutions et places financières de la région. <u>4240. Harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités locales.</u> Le travail du PDM dans cette activité consiste à apporter un appui à l'UEMOA pour la conduite de l'étude en cours de lancement, sur l'harmonisation, en y impliquant les comités nationaux des finances locales. Cet appui portera également sur la rédaction des directives en vue de l'application de la nomenclature harmonisée, et sur l'élaboration des modules de formation et l'organisation des sessions de formation à l'intention des cadres municipaux et des ministères de tutelle pour l'utilisation de la nomenclature harmonisée. Par ailleurs le PDM s'efforcera d'appliquer et d'adapter l'expérience ainsi acquise à l'espace CEMAC. <u>4250. Séminaires et Colloques.</u> Le PDM préparera et organisera trois colloques régionaux : le premier portera sur les outils financiers de la bonne gouvernance locale ; le second sur la décentralisation financière ; et le troisième sur l'accès des collectivités locales africaines au marché financier. Cette activité intègre aussi la participation du PDM à un certain nombre de réunions internationales importantes où les questions des finances locales et de la décentralisation sont débattues.					
Intrants requis : Ressources humaines ▪ Expertise interne du PDM (Conseiller régional et chargés de mission) ▪ Expertise africaine régionale ▪ Expertise internationale 3.2.1.1.1 Ressources matérielles et financières ▪ Consommables ▪ Stations de travail					
Affectation budgétaire (Millions de CFA) :					
2006	2007	2008	2009	2010	Total
74	67	72	83	107	403

EVALUATION DU PDM
ANNEXE 4

**Éléments de politiques de l'ACDI
et du MAE en appui à
la décentralisation et au PDM.**

Éléments sur l'appui du Canada et de la France à la décentralisation en Afrique et contributions au PDM

I- Politiques de l'ACDI en appui à la décentralisation et contributions au PDM

1.1 Politiques et stratégies

La communauté internationale reconnaît qu'il est impossible d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire sans une bonne gouvernance. Le Canada a fait de la gouvernance l'une des priorités du programme canadien de coopération au développement.

Voici trois axes d'intervention du Canada en Afrique en matière de Gouvernance :

- **Programme Afrique Canada de soutien aux parlements** : Formation et renforcement des capacités des parlementaires et de leur personnel dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de l'égalité entre les sexes et de la lutte contre la corruption.
- **Programme de gouvernance locale en Afrique** : Assistance technique offerte aux municipalités pour la mise en œuvre de programmes de décentralisation concernant entre autres la réforme juridique, la participation du public, la viabilité de l'environnement et le VIH/sida.
- **Renforcement des capacités du secteur public africain** : Prestation de services de formation et d'une assistance technique à des fonctionnaires en matière d'analyse de politiques économiques, de gestion financière et de responsabilisation ainsi que de gestion des services publics.

La *Politique de l'ACDI concernant les droits de la personne, la démocratisation et la bonne gouvernance*, est l'un des principaux documents de référence pour ses interventions d'appui à la mise en œuvre des politiques de décentralisation (en Afrique et ailleurs).

L'approche de l'ACDI met l'accent sur la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités, ainsi que l'engagement des collectivités locales dans la gestion décentralisée du pouvoir.

Selon l'orientation retenue par l'ACDI en matière de gouvernance et de démocratisation, la qualité des institutions démocratiques et l'étendue de la participation populaire à ces institutions et aux autres mécanismes de prise de décision, constituent les critères de base pour juger des progrès réalisés par une société au chapitre de la démocratisation. Selon cette orientation, les objectifs d'un renforcement de la participation populaire à l'exercice du pouvoir, la mise en place d'institutions démocratiques performantes et l'approfondissement de valeurs démocratiques passent tous par l'émergence de régimes politiques très largement décentralisés.

Grâce au Bureau de la gouvernance démocratique et à d'autres canaux, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) aide ses pays partenaires à instaurer les conditions d'un développement durable et équitable en encourageant la bonne gouvernance. Selon les différents programmes d'appui dans lesquels elle s'implique, les objectifs suivants ont été ciblés :

- la modernisation du mode de fonctionnement de l'administration territoriale et des Collectivités locales;
- le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des Collectivités locales (élus et personnels administratifs et techniques) pour en faire des partenaires compétents dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation;
- le développement de rapports soutenus et efficaces entre l'administration centrale et les Collectivités locales;

- l'amélioration de la fourniture des services publics pour lutter contre la pauvreté.

La décentralisation se veut également une question transversale dans bien d'autres politiques et priorités. On peut ainsi retrouver des principes reliés à la décentralisation dans d'autres politiques sectorielles. C'est le cas notamment pour :

- La *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*, notamment dans son volet "Promouvoir des méthodes participatives: former des réseaux et susciter l'engagement des gouvernements" dont l'une des composantes est d'appuyer le développement des capacités et le renforcement institutionnel de divers groupes et organismes dont les administrations locales. En ce qui concerne le renforcement des capacités du secteur public, l'objectif de l'ACDI est de créer des institutions fortes ayant la vision et les capacités administratives et professionnelles nécessaires pour appuyer les objectifs nationaux en matière de développement, avec un souci d'efficacité, d'équité et d'ouverture à la diversité. L'aide comprend le renforcement des compétences techniques et administratives dans divers domaines y compris la surveillance, la responsabilité et la lutte contre la corruption, la réforme organisationnelle, administrative et celle des politiques, ainsi que la décentralisation du gouvernement pour le rapprocher des citoyens.

- La *Politique de l'ACDI en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux*, notamment dans son axe #2 : "Rehausser les capacités des pays en développement dans les secteurs". En effet, les efforts de la coopération canadienne vise à appuyer les pays en développement à se doter des conditions et des moyens nécessaires afin d'atteindre des résultats concrets notamment par le renforcement du secteur public, parapublic et autorités locales de façon à : (a) définir des priorités sociales en matière de satisfaction des besoins fondamentaux et concevoir des politiques et programmes s'y rapportant, et (b) renforcer la capacité des institutions locales (incluant les gouvernements et municipalités) à mobiliser les ressources financières, matérielles et humaines nécessaires, à les gérer correctement et à rendre compte publiquement des résultats obtenus.

Enfin, l'*Énoncé de politique internationale en faveur d'une aide internationale plus efficace*, identifie un certains nombres d'éléments et de principes auxquels l'ACDI tente de se rapprocher, notamment la prise en charge locale ce qui signifie que, pour être durables, les stratégies de développement doivent être élaborées par les pays bénéficiaires, par le gouvernement et par la population, et refléter leurs priorités plutôt que celles des donateurs. La "Stratégie de réduction de la pauvreté" des différents pays partenaires de l'ACDI constitue probablement l'un des éléments les plus importants. L'ACDI appuie ces stratégies, dans lesquelles, les priorités sont identifiées. Dans plusieurs cas, la décentralisation demeure un défi incontournable qui est au cœur même de nombreuses stratégies de réduction de la pauvreté et des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

1.2 Trois accords de contribution de l'ACDI au PDM

Conformément aux politiques du Gouvernement du Canada et de sa mission, l'ACDI s'est engagée, à travers trois accords de contribution, à appuyer le Partenariat pour le Développement municipal (PDM). Outre l'appui technique qui a contribué à structurer certains aspects des modes administratifs et fonctionnels de l'organisme, la contribution de l'ACDI s'est principalement manifestée en appui financier au fonctionnement du PDM et à la réalisation de ses diverses activités.

1er Accord de contribution

Date: du 31/07/96 au 30/06/99

Budget projet: 2 150 239\$

Budget PDM* (montant dépensé dans l'accord de contribution) : 2 095 015\$

2e projet:

Date: du 03/04/00 au 31/03/05

Budget projet: 3 334 631\$

Budget PDM (montant dépensé dans l'accord de contribution) : 3 000 000\$

3e projet (en cours):

Date: 12/04/05 au 31/03/10

Budget projet: 7 500 000\$

Budget PDM (montant prévu dans l'accord de contribution) : 7 000 000\$

* Différence entre "budget projet" et "budget PDM" : ce dernier est le budget effectivement alloué au PDM et géré par celui-ci. Le budget projet inclut ce montant ainsi que les sommes demeurant sous la responsabilité de l'ACDI qui servent à défrayer des coûts connexes : agent de suivi, évaluation, etc.

L'ACDI a ainsi assuré 42 % des besoins de financement du PDM durant la période 1993 à 2005.

L'ACDI a apporté une assistance technique régulière au PDM mais, à la différence du MAE, cette assistance technique n'était pas permanente. Cette assistance technique a été complémentaire à celle de la France. Elle a principalement porté sur les questions d'orientation, de stratégie, d'appui à la mise en œuvre des programmes mais aussi sur des thématiques plus ciblées comme le CRID, ECOLOC. Cette assistance technique a été principalement apportée par M. Pierre AUBRY puis M. Daniel LATOUCHE. Le PDM a fortement apprécié ces appuis.

II- Politiques du MAE en appui à la décentralisation et contributions au PDM

2.1 L'aide française en matière de décentralisation

L'aide française est apportée à travers trois canaux principaux : le Ministère des Affaires Etrangères (MAE), l'Agence Française de Développement (AFD) et les programmes de coopération décentralisées impliquant les Collectivités Territoriales.

Concernant le MAE, l'appui au processus de décentralisation s'inscrit dans la politique française en matière de gouvernance démocratique. Pour la France « la gouvernance démocratique est d'art de gouverner en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, du local au mondial, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs. »

Cette nouvelle orientation fait suite à l'orientation ciblant la construction des Etats de droits, elle marque une prise en compte plus importante de la complexité des processus à accompagner et de la nécessaire prise en compte de la multiplicité des acteurs impliqués dans ces processus. Si l'aide française avait apporté un soutien à la mise en place de la décentralisation dans les Etats africains depuis le début des années 90, l'orientation actuelle devrait renforcer l'appui aux processus de décentralisation, celle-ci étant considérée comme « un processus et une réforme politique majeure ». Cet appui sera abordé dans deux directions complémentaires : (i) la volonté d'un renouveau démocratique » et (ii) la recherche d'une nouvelle voie pour le développement. Cette politique française se veut cohérente avec les objectifs du Millénaire concernant la lutte contre la pauvreté, la gouvernance...

Concrètement les axes d'intervention du MAE concerneront :

- « l'appui aux politiques de décentralisation et de déconcentration menées par les Etats,
- l'appui aux associations d'élus locaux,
- le renforcement des collectivités locales, la mobilisation des ressources financières,
- l'amélioration des conditions de vie des citoyens à travers l'accès aux services de base et la satisfaction des besoins fondamentaux,
- le développement économique durable par la mobilisation des acteurs et des dynamiques locales,
- la démocratisation, le respect des règles de droit, la participation des citoyens, qui créent les conditions de paix, facilitent le règlement des conflits et préfigurent l'articulation entre démocratie représentative et participative. »

Concernant l'AFD, la politique en matière d'appui à la décentralisation est mise en œuvre de manière distincte par son secteur « développement urbain » et son secteur « rural » avec des approches différentes qui tiennent compte des spécificités de chaque milieu. La ligne directrice générale dans les deux cas reste l'amélioration de la fourniture de services de proximité.

Concernant le développement urbain, cinq axes stratégiques sont définis :

- la lutte contre la pauvreté et les quartiers précaires afin de permettre aux habitants de ces quartiers de s'inscrire progressivement dans la vie économique et sociale de la cité,
- l'amélioration de l'environnement économique et l'attractivité des villes pour accroître les avantages comparatifs des villes,
- le renforcement de l'autonomie et des moyens des collectivités locales pour soutenir la démarche de décentralisation, notamment via le recours à une maîtrise d'ouvrage municipale,
- le soutien à une coopération décentralisée notamment sur les aspects de gestion et de management,
- la protection de l'environnement et la diminution des pollutions (opérations de drainage, assainissement, pollution atmosphérique...).

Concernant le secteur rural, l'accent est mis principalement sur :

- l'appui à la mise en place de dispositifs d'appui technique et financier aux collectivités,
- l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage communale,
- l'implication des collectivités dans le développement local en prenant en compte les aspects sociaux, économiques et environnementaux.

2.2 L'appui du MAE au PDM

Le MAE a apporté son soutien au PDM depuis sa création en 1992, les financements apportés sont de 5,33 millions d'euros suivant les conventions suivantes :

Conventions	Période d'Exécution	Montant Fcfa
Appui FAC	1992 - 1994	147 956 200
Convention FAC 95 01455 00 / 95 00067	1996 – 1999	450 000 000
Fonct. UGP sur Titre IV	1995 -1997	148 000 000
99 00175 00 - IAHEM	1999	48 559 500
FAC Foncier	1999	50 000 000
Convention FAC 99 N° 99 0090 00	2000 - 2002	576 000 000
Convention FAC IG 99 0030 00	2001 - 2003	100 000 000
Convention FSP AMTER N° 003/2003	2003 - 2005	668 841 896
Convention FSP N°2003 - 42	2004 - 2007	1 311 914 000
Total		3 501 271 596
	soit en euros	5 337 304

Par ailleurs le MAE a apporté un fort soutien en assistance technique depuis le début à aujourd'hui. Sept assistants techniques se sont succédé, les éléments (incomplets) en notre possession nous amène à estimer le volume de cette assistance technique à 190h/mois et un coût global de 2,4 millions d'euros. La contribution globale du MAE au PDM assistance technique incluse s'élèverait à 7,7 millions d'euros. Hors assistance technique, la France a assuré 33 % des financements du PDM de son origine à 2005.

2.3 Grandes lignes des appuis de la France au PDM

L'appui du MAE au PDM s'est manifesté dès le démarrage des activités en 1993. Un financement FAC permettait alors au MAE d'accompagner le PDM dans ses missions de promotion, d'appui conseil et d'informations aux gouvernements, collectivités locales et associations de pouvoirs locaux récemment engagés dans la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'appui portait essentiellement sur des thèmes variés comme le crédit municipal, la coopération décentralisée, la participation communautaire à la gestion municipale, la conduite du processus de décentralisation, la fiscalité locale. La revue l'Afrique Municipale était aussi concernée.

L'appui du MAE s'est ensuite formalisé avec la constitution d'un sous programme d'appui spécifique au PDM dans le cadre du FAC « Décentralisation et développement local » (450 000 000 Fcfa). Durant cette période, la coopération française fut le principal partenaire technique et financier du PDM en **appuyant son Unité de Gestion de Programmes et ses domaines stratégiques d'activités sur la période 1995 – 1998** : (i) l'appui aux politiques nationales de décentralisation, (ii) l'appui aux collectivités locales et à leurs associations, (iii) l'appui à la coopération décentralisée, (iv) la formation des techniciens et des élus des CL, (v) la communication et l'information.

En 1999, le projet FAC « Développement municipal, finances locales et promotion des économies locales » est exclusivement consacré au PDM pour un montant de 576 000 000 F.CFA. Il se concentre autour de **deux axes majeurs qui vont structurer durablement l'appui du MAE** :

- la composante appui à la décentralisation et au développement municipal qui avait pour objectifs l'animation d'un réseau des acteurs de la décentralisation, la constitution d'un observatoire de la décentralisation, la réponse aux demandes d'expertise, la structuration du mouvement municipal et le renforcement des capacités des associations de pouvoirs locaux afin de développer le dialogue avec les Etats, les partenaires et la société civile ;
- la composante promotion des économies locales et amélioration des finances locales qui avait pour objectifs de (i) faire avancer la réflexion sur les économies locales, sur le rôle des collectivités locales en matière de promotion économique et sur le potentiel de ressources financières supplémentaires qui peuvent en être tirées pour ces collectivités et (ii) de contribuer au renforcement de la décentralisation en mettant en œuvre des instruments d'évaluation de la situation financière des collectivités locales et en développant une culture de l'évaluation et de transparence dans la gestion des finances locales.

Parallèlement, un FAC thématique (100 000 000 F.CFA) sur la gestion des déchets est destiné à produire des outils, de l'information et de capitaliser des expériences sur cette problématique de gestion urbaine commune aux CL ouest africaines et centrales. D'autres appuis plus ciblés ont été apportés sur le foncier et sur la formation pour l'IAHEM.

En Juin 2004, le FSP « Appui à la décentralisation à la gouvernance locale et à la gestion urbaine sub-saharienne » d'un montant total de 1 312 000 000 de francs CFA s'inscrit **dans la continuité stratégique et opérationnelle du FAC précédent à travers trois composantes** : (i) l'appui aux politiques nationales de décentralisation et la structuration du mouvement municipal africain, (ii) l'appui au développement économique local et l'amélioration des finances des collectivités locales, (iii) l'amélioration de la fourniture des services urbains aux populations. Ces **composantes se retrouvent au sein de l'organisation du PDM dans les programmes POLDEC, ECOFILOC et CITATIONS**.

Durant la même période le FSP « Relance des politiques d'Aménagement du Territoire » compose le programme AMTER mis en œuvre pour un montant de 668 841 896 F.CFA. Il s'articule autour d'un appui institutionnel à la définition des politiques d'aménagement du territoire dans le contexte de décentralisation et d'intégration régionale de l'ensemble des territoires pour faire face aux nouveaux défis de la mondialisation.

Le MAE a maintenu une assistance technique permanente au PDM depuis 1992.

Cette assistance technique a concerné :

- un appui direct à la coordination du PDM : trois assistants techniques se sont succédés comme adjoint au coordinateur du PDM pour les deux premiers postes puis comme conseiller régional principal pour le troisième poste. Ils ont assuré en même temps les activités liées à POLDEC puis CITATIONS jusqu'en 2003.
- des appuis techniques plus ciblés concernant les programmes ECOFILOC (Trois AT en charge du développement de l'observatoire des finances locales et du travail avec les CNFL ainsi aujourd'hui que l'accès des CL au marché financier) et AMTER (1AT sur l'aménagement du territoire).

Le tableau suivant présente l'objet de cette assistance technique. Hormis les rapports de Mme ALVERGNE, la mission ne disposait pas des rapports d'activités des AT. Le PDM a principalement apprécié : les appuis des AT adjoints du coordinateur ou conseiller régional principal, l'AT apportée au démarrage de FILOC pour la conception des outils ainsi que l'AT à AMTER. Concernant le poste d'AT adjoint au coordinateur ou Conseiller régional principal, la mission constate que la suppression de ce poste en 2003, alors que le PDM doublait son volume de financement, a certainement joué dans la capacité de suivi du PDM.

Nom	Période	Programme	Attendus des lettres de mission
DEBERRE	1992 - ?	Global	Adjoint au coordinateur (Lettre mission non disponible)
Jean Michel MAURIN	1995 (?) - ?	Global	Adjoint au coordinateur (Lettre mission non disponible)
Robert SCHMITT	11/ 2000 (?) à 11/ 2002 (?)	FILOC	Expert finances locales auprès du PDM Expert finances locales auprès du PDM L'AT apportera un appui méthodologique et technique aux activités développées dans le programme ECOLIFOLC, il est chargé de : - du volet finances locales (FILOC), - appuyer la préparation et l'animation des CNFL, - renforcer le niveau méthodologique et technique des ressources interne de l'Observatoire des finances locales, - développer partenariat avec la Comptabilité française, - superviser l'ensemble des dossiers relatifs aux comptabilités locales... Résultats attendus : - élaboration d'un cahier des procédures de travail des CNFL, - lancement et animation de la revue africaine des finances locales, - définition et suivi du programme de travail de l'Observatoire des finances locales, - développement des partenariats avec l'UEMOA, - définition de programmes de formation reliées aux activités de FILOC et appui à leur mise en œuvre.
Agnès TURENNE	01/2001 à 1/2003	FILOC	Similaire à lettre de mission de Robert SCHMITT
Claude BAEHREL	7/2001 à 7 / 2003	POLDEC CITATIONS	Conseiller Régional Principal « Placé auprès du Coordinateur du PDM le CR l'assistera dans le suivi des programmes POLDEC et CITATIONS. Il assurera particulièrement le pilotage des études et des actions entrant dans le cadre de ces programmes. L'AT formera aux actions de ces programmes les experts locaux recrutés par le PDM dans ce but. » Résultats attendus : - construction d'un réseau des acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et Centrale, - mise en place d'un « observatoire de la décentralisation. »
Christel ALVERGNE	10/2001-09/2006	AMTER FSP 2000.162	Expert régional « aménagement du territoire » auprès du PDM Apporter un appui méthodologique et technique au PDM dans le domaine des politiques institutionnelles d'aménagement du territoire de développement régional. L'AT est en charge de la mise en œuvre des composantes 1,2 et 3 pour l'Afrique Subsaharienne du FSP 2000.162 sur l'appui au renouveau des politiques d'aménagement du territoire dans les zones de solidarité prioritaires. (Ce programme n'est pas spécifique au PDM, mais l'AT en charge de ces composantes est hébergée au PDM). L'AT est sous l'autorité conjointe du coordinateur du PDM et du chef du SCAC mais il travaille en liaison étroite avec la DGCID avec laquelle il élabore son programme de travail. « Les services du PDM aident dans la mesure de leurs moyens matériels et humains l'AT dans la réalisation de ces tâches. » Résultats attendus : - relance des politiques d'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne, - réalisation des objectifs intermédiaires du FSP.

Nom	Période	Programme	Attendus des lettres de mission
Lionel CARUANA	2006 - 2008	FILOC	Expert finances locales, spécialisé dans l'accès des CL au marché financier. L'AT aura une double mission : - aider à mieux intégrer les préoccupations financières des exercices ECOLOC tout en appuyant le développement de l'observatoire des Finances locales, - élaborer des propositions et leurs modalités d'application en vue de l'accès des collectivités locales africaines au marché financier.

2.4 Quelques leçons dégagées par l'évaluation du FAC 99 en 2003

L'évaluateur concerné attirait en 2003 l'attention du MAE sur le besoin de mise en cohérence des interventions en appui au PDM en soulevant trois points :

- la nécessité d'avoir une ligne directrice qui structure les interventions du MAE en appui au PDM :
 - « De façon globale, l'appui du MAE au PDM souffre d'un déficit de vision stratégique sur le rôle principal que celui-ci voudrait lui voir jouer, parmi ses nombreux mandats et fonctions. Outre l'appui contractualisé par une convention FAC, le MAE a régulièrement contribué ces dernières années aux dépenses de fonctionnement ou à des activités précises au gré des opportunités et des demandes du PDM, sans qu'une ligne directrice n'ait jamais été tracée par le MAE. Ces sommes atteignent pourtant, peu ou prou, le même montant que la convention FAC elle-même. »
- La nécessité d'un suivi plus régulier du MAE :
 - « Eu égard aux relations privilégiées entre le MAE et le PDM, un suivi plus régulier du MAE apparaît indispensable [*l'auteur soulignait par ailleurs que ce suivi était insatisfaisant*]. Pour permettre d'améliorer efficacement et durablement le dispositif de suivi auprès du PDM et de mesurer l'impact du PDM sur ses bénéficiaires, la mission recommande la **mise en place d'une composante « suivi-évaluation », dotée d'une ligne budgétaire conséquente**, permettant d'évaluer le dispositif avec de deux objectifs bien distincts.... »
- L'absence d'articulation entre les activités du PDM et les actions de coopération bilatérale de la France :
 - « Un des problèmes qui se doit d'être réglé par le MAE est celui de **l'absence d'articulation entre les activités du PDM et la coopération bilatérale française** : problèmes de conception des relations des SCAC en général avec ce type d'organisme, ignorance mutuelle des modalités de fonctionnement de chacune des institutions, ignorance du PDM des actions innovantes appuyées par les SCAC (le cas du FAC ADCL au Cameroun, orienté sur la fiscalité locale et particulièrement novateur, est une bonne illustration) et vice versa. »

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 5

**Appréciation du PDM suivant les critères
d'évaluation des politiques publiques**

Les points ci-dessous constituent une synthèse générale en réponse aux questions liées aux critères évaluatifs du point 5 des TDR. Il ne s'agit pas ici de donner un détail, de reprendre une argumentation développée longuement dans le rapport et les annexes par programme, mais une appréciation générale. Le lecteur trouvera dans le rapport principal et les annexes les nuances d'appréciation à apporter par programme avec les acquis de certains d'entre eux notamment le programme AMTER, les interrogations suscitées par ECOLOC ou encore l'échec du CRID. Cette annexe est donnée en respect des TDR, mais suite aux analyses et aux conclusions de la mission, la présentation au sein du rapport final est différente, s'adaptant aux questions centrales identifiées.

Pertinence de la structure PDM :

Oui, la mise en place d'une structure telle que le PDM était pertinente pour promouvoir la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre. Le PDM a été le fer de lance de la structuration du mouvement municipal en Afrique de l'Ouest et du Centre (appui à la mise en place des associations nationales d'élus ou de collectivités locales, création de la CGLUA), le PDM a contribué à maintenir la décentralisation dans l'agenda politique notamment grâce aux rencontres d'Africités chaque 3 ans et a favorisé le dialogue politique entre élus et gouvernements. Néanmoins, la stratégie et les modes d'intervention choisis pour la mise en œuvre de ses programmes ont limité considérablement l'impact du PDM.

Pertinence stratégique :

La pertinence stratégique est plus faible, le PDM ayant des difficultés à traduire des orientations pertinentes en programmes d'actions adaptés avec des modes opératoires permettant de s'appuyer sur les actions entreprises par les autres acteurs et visant à apporter une réelle plus-value pour ces acteurs nationaux. Les limites rencontrées par le PDM rendent sa contribution à l'atteinte des objectifs du millénaire marginale, d'autant plus qu'il a peu travaillé sur l'appui au développement des services des CL aux populations et au renforcement des capacités des APL à accompagner leurs membres dans ce domaine. Néanmoins les actions de lobbying via Africités ou auprès de l'Union Européenne ont favorisé la prise de conscience des décideurs et partenaires sur la place des CL dans l'atteinte des objectifs du millénaire.

Cohérence interne :

Malgré des moyens financiers importants apportés par les partenaires au PDM, la faible performance de la plupart des programmes du PDM et le faible impact de ces programmes dans les pays sont dus en partie à un manque de cohérence dans les choix des actions et les modes d'interventions, une dispersion des actions et une faible synergie en interne entre les programmes. Ces déficits n'ont pu être corrigés de manière satisfaisante du fait d'un mode de management défaillant et l'absence de suivi-évaluation interne. Les actions du PDM n'ont contribué que de manière marginale à la progression des processus de décentralisation et au développement municipal dans les pays de sa zone.

Cohérence externe :

Si les orientations générales sont pertinentes, par contre la mise en œuvre des programmes du PDM s'est insuffisamment articulée aux actions des autres programmes en cours dans les différents pays. Il y a eu une coupure entre ces derniers, les partenaires au niveau des pays et le PDM, malgré de nombreuses initiatives ponctuelles. La perte progressive de crédibilité du PDM auprès des acteurs et partenaires nationaux, son manque de pro-activité n'ont pas facilité cette recherche de synergie. Deux exceptions sont à mentionner : l'appui du PDM via le programme APREL financé par le Canada au programme de relance des économies locales au Burkina Faso et les actions pilotes entreprises dernièrement par le programme AMTER financé par la France.

Effectivité (adaptabilité) :

L'effectivité existe au sens où les actions réalisées étaient prévues. Mais d'autres actions n'ont pu être réalisées (telle la coopération décentralisée, le travail avec les APL sur le développement des services aux CL et des CL aux populations...), ou ont pris des retards importants dans leur mise en œuvre. Le problème se situe plus en amont, au niveau de la cohérence interne et externe des actions choisies et des modes opératoires. L'examen simple de la réalisation ou non des actions prévues dans le PMO n'a pas de sens s'il n'est pas relié à une analyse plus globale de la pertinence de ces actions et des modes opératoires. Le PDM a rarement su faire évoluer son intervention en fonction des résultats et

des évolutions (cf. absence de suivi-évaluation interne à cet effet) sauf au niveau du programme REHCOL, le PDM passant d'une logique d'opérateur à un mécanisme de faire faire avec des institutions de formation nationales. Le PDM a joué un rôle déterminant dans la création de CGLUA, une grande partie de son action a été directement ou indirectement orientée sur cet objectif ; reste à voir la consistance de cette organisation dans l'avenir, sachant que son socle, les APL, est fragile.

Efficacité :

La mission considère que l'efficacité du PDM a été faible. Les résultats escomptés ne sont pas à la hauteur tant au niveau des capacités des APL et des municipalités, des capacités des administrations en charge des processus de décentralisation, du nombre de personnes formées... L'organisation et le management du PDM sont en partie responsables de cette limite dans les résultats atteints. Les enseignements tirés des évaluations antérieures l'ont été partiellement, le mode de fonctionnement interne ne permettant pas de travailler sur les questions de fond, telle la pertinence des modes opératoires, les réorganisations internes n'aboutissant pas à la mise en œuvre des recommandations notamment au niveau de la synergie entre les programmes en interne et leur décloisonnement, du mode de management et du travail sur les services que les CL doivent apporter aux populations.

Efficienne :

Le PDM a été peu efficace au regard des moyens mobilisés. Des coûts de fonctionnement moindres et un resserrement des activités auraient permis d'injecter plus de moyens sur des actions ayant un meilleur effet de levier auprès des acteurs nationaux.

Impact :

L'impact du PDM sur les processus de décentralisation et la capacité des municipalités est faible, voir marginal. Les enquêtes dans les pays montrent que l'arrêt des activités du PDM n'aurait pas de conséquence notable sur les processus dans ces pays à l'exception des rencontres AFRICITES qui constituent un temps fort d'échanges entre les acteurs et de positionnement des questions essentielles sur lesquelles butent ces processus de décentralisation dans les agendas politiques. Malheureusement, le manque de suivi des recommandations entre ces rencontres ne permet pas d'en tirer suffisamment avantage. Aujourd'hui, ce sont les différents programmes d'appui au processus de décentralisation dans ces pays qui ont un impact réel. Ces derniers et les APL considèrent qu'un outil à caractère régional tel le PDM pourrait leur être utile en tant qu'observatoire et centre de ressources et d'échanges sur les pratiques et les outils existants, ils regrettent la faible plus-value actuelle du PDM.

Exemplarité :

Le PDM n'est pas un modèle de référence pour servir d'exemple aux autres organismes du même type en Afrique, malgré la qualité de plusieurs membres de ses ressources humaines. Son mode de gouvernance est contestable et remis en cause.

Rayonnement :

Oui, avec AFRICITES le PDM a accru le rayonnement des institutions municipales africaines et a favorisé une meilleure connaissance de la décentralisation en Afrique. Ses productions, notamment au cours des 10 premières années, y ont contribué. Malheureusement, les faiblesses des institutions municipales sont un handicap qui n'a pas été surmonté et qui minent souvent leur crédibilité.

Viabilité :

Le PDM n'est pas viable. D'une part, il dépend à près de 100 % des ressources externes des bailleurs de fonds, d'autre part, la mission n'a pas constaté une réelle appropriation de cet outil par les CL africaines.

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 6

Éléments de comparaison sur les rémunérations des cadres du PDM

Eléments de comparaison sur les rémunérations des cadres du PDM

La mission a constaté que les rémunérations des cadres du PDM, notamment SG et les conseillers régionaux, étaient d'une part très attractives mais d'autre part pesaient lourdement sur le budget du PDM sachant que ce choix limitait de fait les capacités d'étoffement de l'équipe du PDM à budget égal.

Pour rappel, les Conseillers Régionaux du PDM perçoivent mensuellement :

- 3 500 000 francs CFA (C.R REHCOL / CITATIONS) ;
- 4 000 000 à 4 200 000 francs CFA (C.R APL et D.O)
- 4 500 000 francs CFA (C.R ECOFILOC)
- 800 000 à 1 200 000 Fcfa pour les chargés de mission.

A cela s'ajoutent des primes (13^{ème} mois, prime AFRICITES) et une prise en charge de la couverture santé. Ces rémunérations correspondent à des honoraires, le « salarié prestataire » devant assurer lui-même sa retraite.

Suite à une question lors du Comité de Pilotage, la mission a recherché des éléments de comparaison. Ces éléments sont présentés (i) au niveau du tableau 1 qui correspond à des sondages auprès de cadres africains travaillant au sein des représentations nationales des organismes cités ; (ii) au niveau du tableau 2 qui est extrait de Jeune Afrique et qui donne les rémunérations des Fonctionnaires au Siège des institutions internationales.

Le constat est le suivant :

- Les salaires pratiqués au PDM pour les postes de Conseillers Régionaux (Cadres supérieurs) sont assez largement au dessus de ceux pratiqués par les représentations des institutions internationales et d'autres organisations sous régionales.
- En revanche les salaires des chargés de mission sont dans la fourchette des niveaux de prise en charge des cadres moyens de ces mêmes institutions et organisations (ainsi que des programmes nationaux d'appui au développement).
- Les salaires des Conseillers régionaux du PDM se situent dans les tranches des salaires des hauts fonctionnaires basés au siège des grandes institutions internationales.

Si la mission félicite le PDM pour sa politique salariale hautement attractive, elle ne peut que poser la question de soutenabilité d'une telle politique. En effet le PDM dans ses observations au rapport provisoire souligne qu'il est avant tout une organisation indépendante d'associations d'élus ou de CL. On pourrait s'attendre que la politique salariale soit conçue dans une optique de pérennisation de l'organisme PDM avec une prise en charge progressive de la couverture des charges de fonctionnement par ses membres, hors aujourd'hui les rares cotisations qui rentrent sont loin de couvrir 1 % du coût des fonctions centrales. Il est effectivement très facile de fixer des hauts salaires quand il ne s'agit pas de son argent.

Tableau 1 : Eléments de comparaison des niveaux de prise en charge des cadres moyens et des cadres supérieurs et experts africains dans les représentations nationales ou régionales d'institutions internationales et sous régionales (fourchettes moyennes en francs CFA)

Institutions / Programmes	Salaires nets à payer (en francs CFA)	Statuts contractuels	Imposition	Avantages	Retraites
Délégations de l'Union Européenne					
Cadre moyen	1 500 000 à 1 800 000	Salariés CDD ou CDI	Revenus imposables.	13 ^{ème} mois	Oui, sur les régimes nationaux du pays d'affectation.
Cadre supérieur	2 600 000			Assurance sociale individuelle.	
Banque Africaine de Développement					
Cadre moyen	700 000 à 1 500 000	Politique salariale en cours de mise en place.	Revenus imposables dans le pays d'origine.	Primes de performance	Caisse de retraite BAD en cours de constitution.
Cadre supérieur	2 000 000 à 2 500 000			Assurance sociale familiale ou individuelle selon les cas	
Représentations de la Banque Mondiale					
Cadre moyen	700 000 à 1 500 000	Consultants Longue Durée	Revenus imposables dans le pays d'origine.	Primes de performance	Non, incitations aux systèmes privés.
Cadre supérieur	2 000 000 à 2 800 000			Assurance sociale familiale ou individuelle selon les cas	
Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP)					
Délégués nationaux	1 300 000 à 1 500 000	Salariés AFVP	Revenus imposables dans le pays d'origine.	Assurance sociale familiale.	Oui, sur les régimes nationaux des pays d'affectation.

U.E.M.O.A					
Cadre supérieur – Coordinateur de programmes BAD	4 000 000	Fonctionnaire U.E.M.O.A.	Revenus imposables dans le pays d'origine (pas de prélèvements à la source pour les nationaux).	Assurance sociale familiale ou individuelle selon les cas	Oui, caisse de retraite gérée par l'U.E.M.O.A
Cadre supérieur – Coordinateur de programmes U.E	3 000 000			Primes de performance.	
Cadres supérieurs	700 000 à 1 500 000	Contractuels systématiquement renouvelés.			
Cadres moyens	500 000 à 1 200 000				
Cadres moyens débutants	250 000 à 350 000				

Rémunérations annuelles comparées des fonctionnaires de l'U.A, de l'ONU, de la BAD et de la Banque Mondiale

Il s'agit des hauts fonctionnaires en poste au siège de ces organisations.

Grades	U.A		O.N.U		B.A.D		B.M	
	U.S \$	F.CFA	U.S \$	F.CFA	U.S \$	F.CFA	U.S \$	F.CFA
P 1	39 000	20 475 000	54 000	28 350 000			73 000	38 325 000
P 2	46 000	24 150 000	68 000	35 700 000	88 000	46 200 000	98 000	51 450 000
P 3	53 000	27 825 000	83 000	43 575 000	105 000	55 125 000	125 000	65 625 000
P 4	61 000	32 025 000	98 000	51 450 000	121 000	63 525 000	125 000	65 625 000

Source : Jeune Afrique N° 2402 du 21 au 27/01/07

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 7

**Synthèse des recommandations
des évaluations antérieures.**

Principales recommandations formulées par les évaluations précédentes en lien avec les questions d'orientation et de management et état de la prise en compte par le PDM (non exhaustif)

1) Revue managériale de MM. Pierre Aubry, Jean Marie Tétart, Ivan Ménard, commandée conjointement par l'ACDI et le MAE en 2002

Recommandations de la revue managériale	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
Mettre en place un système de cosignatures ou de délégation de signatures			X	Mesures préconisées pour accélérer la gestion et l'exécution des décisions courantes en l'absence fréquente du SG.
Aboutir à un consensus entre les 2 principaux bailleurs de fonds sur le montant minimal des fonctions transversales permettant un fonctionnement sans soucis du PDM.		X		Montants définis pour l'ACDI (budgets Fonctions Centrales). Moins évident pour le MAE qui continue de financer des pôles spécifiques de fonctionnement pour POLDEC, ECOFILOC ou APL
Mettre en place un système d'évaluation du rendement du personnel		X		Fait en partie à travers une appréciation annuelle des activités mais sans que cela constitue pour autant un outil de management et de suivi évaluation du personnel.
Négocier l'accord de siège en étant exonéré de l'imposition à la source sur les revenus.	X			
Répartir les responsabilités de gestion et de management en cas d'absence du Directeur à travers un Directeur des Opérations.			X	Processus enclenché par le recrutement du Directeur des Opérations mais sans que ce dernier soit positionné dans une fonction de coordination globale des opérations.
Positionner les conseillers techniques étrangers en appuis techniques et non en situation de gestionnaires de programmes	X			Avec le constat toutefois que la suppression du poste de Conseiller Technique Régional Principal en appui technique, communicationnel et de gestion transversal a constitué un changement toujours difficilement intégré par le PDM
Les services administratifs et financiers doivent être reliés directement à la structure.	X			Constitution d'une DAF en 2004 en lieu et place du bureau SORGEM qui sous traitait la comptabilité du PDM.
Susciter une meilleure coordination et complémentarité des programmes.			X	Le cloisonnement entre les programmes reste très important et leur mise en complémentarité opérationnelle n'est pas effective.
La création d'un comité exécutif de gestion et d'un autre comité portant sur la coordination et le suivi des programmes		X		Comités mis en place mais leur périodicité s'est de plus en plus espacée.
La création d'un comité paritaire restreint pour pallier aux retards de tenue des réunions du Comité Paritaire	X			Un CPR a été constitué et se réunit souvent préalablement aux comités paritaires annuels ou lorsque la situation ou les partenaires le souhaitent.

Recommandations de la revue managériale	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
Mobiliser de nouveaux C.R pour POLDEC et CITATIONS		X		Un C.M est place pour Citations maintenant relié au C.R REHCOL depuis la récente fusion Citations / REHCOL Toujours pas de recrutement pour POLDEC.
Regrouper les programmes AFRIDIF, REDEPS et CDR sous l'étiquette CRID.		X		Fait dans l'organigramme, la présentation et la communication des activités. Mais le CRID n'est pas fonctionnel et n'a pas repris l'ensemble des activités et attributions que regroupaient AFRIDIF / REDEPS / CDR. Le centre de documentation est également moins performant.
Intégration dans les fonctions centrales : (i) des fonctions tribunitiennes si pas de prise en charge des manifestations par les organisateurs, (ii) des salaires du personnel de direction, administratif et de soutien et des frais fixes (iii) de la gestion stratégique de la connaissance.	X			Le CRID est resté dans une logique programme même si certains de ces coûts furent ponctuellement intégrés aux fonctions centrales.

2) Evaluation externe du projet PROJET FAC 98008800 « Développement local, finances locales et promotion du développement local » - Appui au PDM – financé par le MAE en 2003. Rémi Stoquart. Consultant International.

Recommandations du rapport d'évaluation	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
Renforcer la synergie entre les activités et les programmes face aux constats de rareté des réunions transversales, de documents collectifs et au cloisonnement des activités des C.R. Des rapprochements stratégique sont à effectuer entre programmes (ex : FILOC et APL pour la question centrale de la mobilisation des ressources).			X	A de rares exceptions (ex : mobilisation de C.R pour les formations de REHCOL) les programmes ne travaillent toujours pas ensemble. APL pouvait un jouer un rôle important dans ce domaine.
Dégager le coordinateur de ses fonctions tribunitiennes au profit du management des C.R.			X	Recommandations désormais prononcées par l'ensemble des missions d'évaluation, de suivi et l'ensemble des CP et CPR depuis la fin des années 90. (Difficile à mettre en œuvre vu la place du fait de la place du Coordinateur dans le portage de ces fonctions tribunitiennes, raison pour laquelle un directeur des

Recommandations du rapport d'évaluation	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
				opérations a été mis en place)
Faciliter l'appropriation par les partenaires et les bénéficiaires des activités du PDM en faisant évoluer davantage le PDM d'une approche « produits » à une approche « client ». Autrement dit, (i) en rapprochant davantage le PDM des préoccupations des communes africaines et en (ii) aidant plus systématiquement les stratégies nationales ou locales à émerger.		X		ECOLOG, REHCOL, POLDEC et CITATIONS essaient de répondre à ces préoccupations de l'évaluateur mais apparemment sans convaincre. Cela va dans le sens d'un constat central de la mission : le PDM n'est pas perçu comme un outil de proximité par les CL africaines.
Améliorer le dispositif de pilotage et de suivi du PDM par - La mise en place d'un Comité Paritaire Restreint (« mini exécutif »), - La mise en place d'un système d'évaluation des résultats, - La limitation des « chantiers » géographiques et thématiques, - La limitation (« le mini-exécutif s'inquiète notamment de la multiplication des études ECOLOC phase I alors même que la méthodologie des phases suivantes n'est pas arrêtée (p37) » et la clarification des prestations facturées du PDM (notamment ECOLOC) qui ne peut agir comme un « bureau d'études ».		X		Le CPR est constitué et la mise en place de la gestion axée sur les résultats est en cours. En revanche, les ambitions panafricaines du PDM demeurent et surtout les stratégies « commerciales » d'ECOLOG et de REHCOL se sont poursuivies avec plus ou moins de succès.
Améliorer le suivi évaluation du PDM par le MAE		X		Problème toujours d'actualité soulevé par la mission d'évaluation, la mission conjointe en 2005 MAE-ACDI a montré l'intérêt d'un suivi plus rapproché et a permis de mettre en exergue plusieurs questions non résolues.
Renforcer l'articulation entre le PDM et les SCAC ou sont « logés » de nombreux FAC / FSP d'appui à la décentralisation et aux CL au niveau national.			X	Constat par la mission de la coupure entre le PDM et les programmes du SCAC hormis récemment sur le Bénin l'articulation au niveau d'AMTER et du programme d'appui à l'aménagement du territoire.
Recommandations ECOFILOC : - la finalisation de la démarche méthodologique (étude – négociation – mise en œuvre), - le transfert progressif d'expertise (mobilisation d'instances nationales, autonomisation des CNFL,...), - concevoir et mettre en œuvre des projets concrets et		X		En cours

Recommandations du rapport d'évaluation	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
fixer des objectifs de résultat annuels, - accélérer la diffusion et la synthèse des phases d'études, - aborder plus densément les questions relatives à la gestion des communes.				

3) Mission d'appui au CRID, Fernand HIVON – Apor International. 2003.

Recommandations de la mission d'appui	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
Améliorer la gestion de la conservation et de la distribution des publications du PDM.		X		Ces recommandations formulées en 2003 démontrent la situation de « crise » qui prévaut dans la gestion du CRID depuis lors. Ces préconisations n'ont pas été suivies essentiellement par manque de capacités techniques et organisationnelles et de vision stratégique.
Améliorer la circulation des documents entre programmes.			X	
Faire évoluer le CRID d'un lieu d'archivage vers un centre actif			X	
Accroître l'utilisation du potentiel d'information du CRID par la centralisation des bases de données			X	
Le CRID doit affirmer son positionnement transversal auprès des autres programmes du PDM.			X	
Déterminer des indicateurs qualitatifs provenant d'informateurs privilégiés consultés régulièrement.		X		

4) Mission de M. Jean Mouis Venard (1997), entreprise à la demande de la Coopération française pour évaluer la deuxième de mise en œuvre du PDM (1995/1997).

Recommandations du rapport d'évaluation	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
correspond à un besoin réel de la population locale qui doit être ultime bénéficiaire de toute assistance				d'intervention, la définition des thèmes et champs d'expertise,.
L'unité de programme se donne des objectifs réalistes			X	
Le champ d'action géographique et thématique est réduit			X	
L'amélioration des communications à l'intérieur autant qu'à l'extérieur			X	Les problèmes de communication et de management récurrents depuis lors sont déjà signalés en 1994.
La tenue de réunions formelles de coordination		X		
Réaliser au moins deux activités au niveau municipal afin de maintenir le contact avec ce niveau là et d'en augmenter la compréhension et les connaissances.	X			
Continuer l'appui aux APL pour le développement des capacités institutionnelles africaines		X		La nécessité d'un renforcement de l'appui aux APL est également mise en avant comme un axe stratégique de l'action du PDM.
Le suivi et l'évaluation des activités, produits et impacts deviennent une préoccupation constante et prioritaire,		X		
Intensification des échanges avec le PDM Est			X	

6) Evaluation de la formation continue au PDM. Rapport Blazak. Union Européenne. 2003.

Recommandations de l'évaluation	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
Réaliser les cycles de formation continue prévus pour les SG et les DSF.	X			Un cycle complet pour chaque cible depuis la création du projet.
Renforcer les moyens humains et financiers de l'IAHEM pour mettre en œuvre les trois cycles de formation continue et élargir l'offre de formation			X	Ce n'était pas possible et le PDM a opté pertinemment pour la contractualisation avec des instituts de formation spécialisés.
Mettre en réseau les compétences africaines dans le domaine			X	Ces réseaux n'ont pas fonctionné essentiellement du fait du

Recommandations de l'évaluation	Réalisé	Réalisé partiellement	Non Réalisé	Commentaires
de la gestion urbaine et municipale pour démultiplier les formations et renforcer ses impacts.				manque de dynamisme des membres qui n'étaient pas initiateurs de la démarche de Réseautage.
Réaliser des études approfondies de définition des moyens nécessaires aux objectifs du REHCOL		X		Pas d'études ciblées en ce sens à notre connaissance, mais réflexion interne poussée au niveau de REHCOL.
Diversifier les bailleurs pour accroître une offre de formation de qualité		X		L'U.E n'a pas renouvelé son appui, l'ACDI et le Conseil Régional d'Ile de France soutiennent le programme.

*** Commentaires généraux.**

Le PDM a bénéficié de nombreuses évaluations depuis sa création en 1993. Celles ci ont pris essentiellement deux formes :

- des missions d'évaluation externes au dispositif mobilisant des expertises internationales (Ulrich Locher de l'Université de Montréal en 1994, Jean Louis Venard de la CFD en 1997, Fernand Hivon pour le CRID en 2003, Rémi Stoquard pour l'évaluation du FAC MAE en 2003, Jean Luc Perramant sur AMTER en 2006) ;
- des missions d'appui conseil dans le cadre d'une expertise mobilisée essentiellement par l'ACDI qui formulaient des propositions pour l'amélioration et l'évolution des activités (mission d'évaluation prospective de P. Aubry en 1999, revue managériale des consultants Aubry, Ménard et Têtar en 2002, missions régulières de suivi des consultants Latouche et Aubry).

Toutes ces évaluations ont globalement reconnu la pertinence des activités du PDM et le considèrent comme un « pole d'excellence » en matière de réflexions et d'initiatives pour accompagner et appuyer les politiques nationales de décentralisation et les CL africaines de l'ouest et du centre.

Ces missions ont également systématiquement formulé des recommandations destinées à améliorer ou faire évoluer l'organisation et les activités du PDM. Certaines d'entre elles ont été suivies par le PDM concourant à l'amélioration de la transparence et des procédures comptables et du système de gouvernance, la consolidation des statuts et de l'identité institutionnelle du PDM.

Toutefois, comme le démontre les tableaux récapitulatifs ci dessus, **plusieurs recommandations fondamentales n'ont été suivies que partiellement ou n'ont pas été prises en compte.** Parmi celles-ci, certaines ont été formulées dès les premières évaluations réalisées par l'Université de Montréal et la Caisse Française de Développement en 1994 et 1997 puis reprises et argumentées par la revue managériale où l'évaluation du FAC MAE en 2002 et 2003. Nous relevons notamment :

- **La délégation accrue de responsabilités du Secrétariat Général vers ses collaborateurs.** La revue managériale en 2002 insistait sur l'établissement d'une délégation de signatures, la création d'un poste fonctionnel de Directeur des Opérations et la création d'un comité exécutif de coordination. Aucune de ces trois mesures n'est effective aujourd'hui au sens où, au-delà du formalisme de leur mise en place (ex. DPO, comité exécutifs), elles concourent à la réalisation des objectifs attendus.
- **Une meilleure coordination et mise en complémentarité des activités.** Ulrich Locher en 1994 soulignait déjà la nécessité de tenir des réunions formelles de coordination plus souvent et Rémi Stoquard recommande fortement 10 ans plus tard de décloisonner les activités et les programmes du PDM et de susciter davantage de travaux et réflexions collectives.
- **Une meilleure gestion de l'information au niveau interne** est recommandée par F. Hivon en 2003. En ce sens le CRID n'est jamais parvenue à faciliter la circulation de l'information entre les programmes ni à exercer un appui transversal au recueil et à la valorisation de celle-ci. Le développement des NTIC et la centralisation des bases de données sont recommandés dans ce même document pour **améliorer la communication externe**, avec une application trop partielle par le PDM depuis lors.
- **Les recommandations formulées sur la nécessité de ne pas se disperser géographiquement et au niveau de la définition et du ciblage des activités sont apparues dans tous les documents depuis 1994.**
- Jean Louis Vénard en 1997, puis Rémi Stoquard en 2003, suggèrent fortement au PDM de **développer des relations avec les programmes nationaux d'appui à la décentralisation et aux CL** (notamment ceux financés par la coopération française). Ces rapprochements rarement eus lieu, tant en terme d'appropriation des démarches et outils développés par ces programmes, qu'en terme de capitalisation des pratiques de ces programmes.
- **La mise en place d'un système de suivi évaluation des activités du personnel** et le recrutement de compétences spécifiques pour l'animation de programmes clés comme POLDEC recommandés par la revue managériale n'ont pas été véritablement suivis.
- **Le délaissement progressif des fonctions tribunitiennes au profit d'un recentrage sur les fonctions d'expertise et d'appui technique** du PDM est formulé dès 2003 lors de l'évaluation du FAC MAE. Cette nécessité sera ensuite réaffirmée dans tous les comptes

rendus de CPR, de CP et missions d'appui de l'ACDI et du MAE. Sans effets véritables depuis lors. La mise en place de la CGLUA devrait modifier dorénavant cette situation.

- Des recommandations opérationnelles pertinentes sur des programmes comme ECOFILOC et le CRID ne sont mises en oeuvre que partiellement depuis 2002 – 2003 (cf. tableaux).

Ainsi, les lacunes profondes du PDM en matière de management et GRH, de gestion de l'information, de mise en complémentarité et cohérence des activités, de ciblage des thèmes et zones d'intervention et de positionnement stratégique ont été diagnostiqués et signalées de longue date par ces évaluations successives.

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 8

Contribution de Martin FINKEN, conseiller régional REHCOL sur l'avenir du PDM

(La mission d'évaluation avait demandé aux cadres de PDM de contribuer aux réflexions prospectives du PDM. La mission a reçu la contribution de M. FINKEN, présentée ici.)

1. Finalité (Impact recherché) et clarification sur quelques concepts

D'après les documents (PMO), l'impact recherché est : *Par l'amélioration de la **gouvernance** locale, les collectivités locales contribuent mieux au développement, à l'intégration régionale, et à la livraison des services de base aux populations.*

1.1. La gouvernance

La déclaration ci-dessus comporte le mot-clé "gouvernance". D'après la Banque mondiale³⁵, la gouvernance est "**la manière par laquelle le pouvoir s'exerce dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour son développement.**" Pour une ville, la gouvernance est l'exercice du pouvoir dans la gestion de son développement économique et social.

Toujours, suivant l'appréciation de la Banque mondiale, *la gouvernance est une notion plus vaste que le gouvernement. Elle englobe les gouvernements mais aussi la société civile (les citoyens, les institutions civiles, etc.). La gouvernance, dans le contexte de la gestion urbaine, se rapporte aux lois, aux réglementations, aux cadres, aux systèmes et aux processus qui modèlent les activités de l'autorité locale. Et ces cadres, processus et systèmes peuvent être formels ou informels. Les structures formelles de gouvernance se rapportent au cadre politique et juridique d'une ville. Nous entendons par système informel les comportements, systèmes et processus par lesquels une ville conduit ses affaires sous des influences non légales telles que la **culture, les traditions historiques, les normes sociales, les pratiques commerciales**, etc.*

1.2. Le renforcement des capacités

La notion de *gouvernance* est très liée à celle de *capacités*. "Améliorer la gouvernance" se traduit souvent par "renforcer les capacités" à cette fin.

Par capacités, il faut comprendre " *l'aptitude des particuliers, des organisations et des sociétés à exercer des fonctions, résoudre des problèmes, et fixer et atteindre leurs propres objectifs* " (ECDPM³⁶, 1998). Sur le plan "théorique", on distingue généralement quatre approches possibles :

L'approche organisationnelle qui considère que ce sont les organisations ou les groupes d'organisations qui produisent les résultats et que c'est donc à ce niveau qu'il faut situer les actions de renforcement. Approche considérée aujourd'hui comme trop étroite.

L'approche institutionnelle qui estime que c'est à partir des procédures et des règles qui régissent la société que l'on peut développer les facultés créatives, de changement, de mise en œuvre et d'apprentissage. Ces procédures et règles englobent aussi bien les lois, les règlements, les mentalités que les normes et les valeurs culturelles. Cette approche peut être considérée a contrario trop large pour pouvoir être opérationnalisée.

L'approche participative par laquelle l'élément central est l'appropriation par les communautés locales des moyens utilisés pour atteindre les objectifs de développement. L'accent est mis sur l'utilisation des compétences locales et l'élaboration des modèles nationaux ou locaux. L'utilisation exclusive de cette approche comporte le risque de minimiser les changements quantitatifs et qualitatifs. De fait, l'approche participative est souvent utilisée en association avec les autres approches.

L'approche systémique considère la société comme un ensemble de systèmes à plusieurs niveaux dans lesquels chaque niveau est en rapport avec les autres. Il s'agit ainsi d'une approche pluridimensionnelle du renforcement des capacités qui présente l'avantage d'être à la fois globale et souple. Cette approche considère habituellement quatre niveaux de capacités : **individuel, organisationnel, sectoriel/de réseau, et l'environnement porteur.**

³⁵ Série de manuels Urban and City Management Program – Distance learning course "City strategy and governance" ; world Bank Institute - 2001

³⁶ *European Centre for development Policy Management.* Le Centre européen de gestion des politiques de développement est une fondation indépendante dont les activités visent à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

De nombreuses agences d'aide ont défini le concept de renforcement des capacités en se fondant sur cette dernière approche que nous adoptons également.

PNUD : *Le renforcement des capacités est " un processus par lequel les particuliers, les organisations, les institutions et les sociétés développent leurs aptitudes (individuellement et collectivement) à : 1) exercer des fonctions, résoudre des problèmes, et fixer et atteindre des objectifs; et 2) comprendre et répondre) à leurs besoins de développement dans un large contexte et de manière durable.*

ACDI : *" Le renforcement des capacités est un processus par lequel des particuliers, des groupes, des institutions, des organisations et des sociétés renforcent leur aptitude à repérer et à répondre aux défis de leur développement de manière durable.*

On voit donc à partir de ces explications comment le renforcement des capacités (en particulier dans les segments supérieurs de réseau et d'environnement) renvoie à la notion de gouvernance.

2. Cerner les buts (effets) à travers la grille de renforcement des capacités

A partir de ce constat, on peut donc très bien essayer de cerner les actions du PDM à travers une grille correspondant aux segments de renforcement des capacités ci-dessus.

Mais avant cela, il faut rappeler une chose : La thématique de la décentralisation fait déjà l'objet de l'attention de nombreux organismes, des pouvoirs centraux, et des PFT dans de nombreux pays. Il y a donc lieu d'en tenir compte dans le positionnement des actions du PDM :

- Entreprendre des actions qui viennent en complémentarité (et non en concurrence ou en redondance) avec les actions entreprises au niveau national ;
- Se positionner là où le niveau régional produit de la valeur ajoutée par rapport au niveau national ;
- Examiner les choses du point de vue des élus locaux.

Après ce rappel, voici une proposition de vision des objectifs du PDM suivant la grille.

2.1. Renforcement des capacités individuelles des personnels des CL

2.1.1. Formation des personnels et élus municipaux

Il existe de nombreuses initiatives dans ce domaine et il faut en tenir compte et bien cibler les domaines où le PDM a une valeur ajoutée. Nos activités de formation devraient être en complémentarité ou partenariat (et non en concurrence ou redondance) avec ce que font de plus en plus les centres de formation en matière de formation continue ou des différentes initiatives qu'on enregistre à l'intérieur des frontières nationales. Cela peut consister en des actions visant à éclairer les initiatives de formation plutôt que de les prendre en charge directement.

- Organiser une synergie entre les offres et les besoins de formation dans la sous-région : organiser la connaissance des besoins de formation dans les CL et de l'offre existante aussi bien dans les institutions de formation que dans différents projets de façon à permettre à tous les acteurs (collectivités locales, centres de formation, PTF, ONG etc.) de pouvoir mieux cibler leurs actions.
- Partenariat avec les institutions de formation (Dans la ligne de ce qui a déjà été amorcé avec l'introduction des cycles de l'IAHEM aux CESAG et au CEFOC et le WBI) en termes de collaboration à la définition des modules de formation continue, des cursus, de mobilisation des participants etc.
- Organiser, de préférence avec d'autres institutions chaque fois que cela est possible, des modules de formation / échange d'expérience sur des thèmes particuliers et spécifiques et qui ne font pas l'objet de traitement par ailleurs. On peut aussi envisager, pour autant que l'initiative ne soit pas totalement assumée dans un pays, l'organisation de petites sessions de formation pour les élus locaux en partenariat avec le pouvoir central et d'autres organismes (par exemple SNV) ; la valeur ajoutée du PDM pouvant consister en l'apport d'un point de vue externe et régionale, pouvant s'exprimer concrètement en la mobilisation de personnes ressources à cet effet, etc.

Formations possibles :

- Gouvernance urbaine et foncière ;
- Gouvernance urbaine et environnement (WBI) ;
- Villes et prévention du patrimoine (avec UNESCO) ;
- Collectivités locales et prévention des conflits ;
- Médiation sociale : faire travailler les acteurs locaux en synergie (avec SNV) ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique urbaine de travaux d'entretien à haute intensité de main-d'œuvre et faisant appel aux micro et petites entreprises locales (avec Metropolis, i.e. organisation des grandes villes et métropoles) ;
- Budget participatif (partenariat avec une commune d'Amérique latine etc.)
- etc.

2.1.2. Stages et sessions de partage d'expériences

- Sessions de partage d'expériences : Il ne s'agit pas à proprement parler de formation, mais de sessions dont la finalité est plus un partage de savoir et d'expériences autour d'un thème que d'une transmission de savoir.
- Négocier des stages auprès des collectivités locales du Nord : exploitation possible de partenariats avec des entités comme le CNFPT, les associations de maires dans quelques pays (France, Canada, USA, pays d'Amérique latine)
- Publications

2.2. Renforcement des capacités organisationnelles des collectivités locales

L'organisation ici est la commune, la communauté urbaine etc. L'objectif à ce niveau est de contribuer à un meilleur management et une meilleure organisation des services collectivités locales en vue de les rendre plus aptes à assumer leurs responsabilités.

2.2.1. La mise à disposition d'outils, de méthodes, de connaissances

Distinguer la production de la diffusion. Il ne s'agit pas de se limiter à la seule production du PDM mais de rechercher aussi tout ce qui peut contribuer à l'amélioration des connaissances, quelque que soit la source.

- Les outils de gestion ;
- Les méthodes visant à une meilleure mobilisation des ressources communales ;
- Stratégies municipales résultantes de diverses études.

2.2.2. Diffusion de bonnes expériences de gestion et de politiques municipales

Il peut s'agir de pratiques alternatives, expérimentées ailleurs avec succès, comme le budget participatif. Peuvent résulter aussi bien des meilleures pratiques municipales que des techniques mises au point par divers organismes et susceptibles d'intéresser les collectivités locales.

2.3 Favoriser la mise en réseau

Cette dimension du renforcement des capacités part du postulat que les organisations et les groupes gagnent à agir de façon concertée. La mise en réseau des collectivités locales commence au niveau national et s'organise ensuite au niveau international.

2.3.1. Favoriser l'existence d'APL fortes au niveau national

L'existence des APL permet la mutualisation de la réflexion pour une définition des points de vue des collectivités locales sur les différents problèmes qui se présentent.

Mais quelque soit la pertinence de cette raison d'être, cela ne semble pas suffire pour asseoir la crédibilité des APL auprès de leurs affiliés. Il faut un contenu aux APL. Les APL gagneront encore à être capables de rendre service à leurs affiliés. Sur ce plan, leurs capacités à rendre service restent, dans beaucoup de cas, à construire et c'est un domaine dans lequel le PDM pourrait s'investir.

Les actions possibles du PDM :

- Proposer, à partir de différentes expériences, un contenu d'actions de façon à leur donner une vraie raison, par exemple :
 - la veille informationnelle,
 - l'organisation d'échanges d'expériences entre communes du pays,
 - l'éclairage des activités de formation pour les personnels,
 - l'édition d'un bulletin de liaison,
 - l'adaptation/diffusion de guides méthodologiques,
 - l'organisation de forums pour arrêter des points de vues communs,
 - la mutualisation de la réflexion aux problèmes communs pour formulation de positions communes,
 - l'évaluation des projets nationaux de coopération et élaboration de contre-propositions.
- Contribuer au développement des capacités pour les assumer, notamment par le biais de formation, stages et échanges (voir renforcement des capacités individuelles)
- Proposer de cadres organisationnels pour les APL (Elaborer un manuel de gestion des APL)
- Canaliser l'action des PTF vers les APL
- Favoriser le dialogue des APL et en être l'animateur/catalyseur – organisation de rencontres (séminaires, ateliers) pour différentes finalités ;

A ce niveau, et pour améliorer l'implication des élus locaux dans les activités du PDM, il faudrait que le PDM organise des réunions périodiques (au moins deux fois par an) entre le staff d'encadrement du PDM et les présidents des APL (ou un groupe en leur sein) pour préparer ensemble les plans d'activité, passer en revue les activités en cours et y apporter les mesures correctives. Je pense que cela est très important.

2.3.2. Faciliter l'arrimage des APL aux réseaux internationaux

Les APL se renforcent aussi par une concertation au niveau international. Cette fonction relève beaucoup plus du CGLUA. La contribution du PDM serait de :

- relayer l'action dans la zone Afrique de l'Ouest et du Centre ;
- diffuser les informations sur les rencontres, internationales et assistance à la participation des élus.
- impliquer davantage les municipalités de Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC) dans le Réseau de Villes Solidaires et la Solidarité Internationale. Liens avec les pays d'Amérique latine
- faciliter les liens entre CL de la sous-région AOC avec d'autres organismes ou acteurs (coopération décentralisée) afin qu'elles puissent bénéficier de leurs expériences etc.

2.3.3. Créer et animer des réseaux thématiques ou professionnels

Continuer à s'investir sur les réseaux déjà lancés comme Waste Net (réseau de partage d'expériences sur la problématique des déchets solides)

Autre exemple possible : un réseau d'échanges sur le budget participatif avec les organismes qui s'emploient à cette méthode de gouvernance.

2.3.4. Facilitateur et partenaire pour des projets intercommunaux au niveau international

Des appels à proposition, des offres de projets et autres comportent de plus en plus des composantes "Gouvernance" susceptibles d'intéresser des collectivités locales appartenant à des pays différents. Ces projets nécessitent aussi souvent un porteur se situant à un niveau supra national. Les *facilités* de l'Union Européenne en sont un exemple. Sur la lancée de ce qui est en cours pour la *facilité Eau et Assainissement*, le PDM pourrait ainsi continuer à être le facilitateur et le partenaire pour ces types de projets et servir donc à mobiliser les efforts des PTF vers les CL.

2.4 Favoriser la création d'un environnement porteur

Un environnement porteur va au-delà des lois et règlements et porte aussi notamment sur les mentalités. Pour nous, cela se traduit par la confiance que l'on peut avoir en l'institution municipale. Ce point est une œuvre de longue haleine qui dépend de la réussite des CL dans le temps. Les lois et règlement constituent la partie la plus cernable des éléments constitutifs de l'environnement porteur, et visent à favoriser l'exercice du pouvoir par les élus locaux.

La contribution possible du PDM peut porter sur les points ci-après.

- Recherche, confection et diffusion des études comparatives sur l'état de la décentralisation dans le but d'informer les Etats de l'état d'avancement du processus dans les autres pays et faire prendre conscience des retards en la matière ;

Note : Sur le plan pratique, les obstacles habituellement recensés se situent au niveau de la décentralisation financière, d'où l'intérêt particulier des statistiques financières. S'agissant justement de l'observatoire des finances, il faudrait de mon point de vue se montrer souple en matière de l'institution sur laquelle faire implanter des bases de données dans des institutions des pays. Les données ne sont pas uniformes d'un pays à l'autre, des initiatives sont en cours et il peut être plus simple de passer des partenariats avec certaines institutions s'y investissant ou d'appuyer d'autres, que de mettre sur pied et de manière uniforme les CNFL. On peut aussi imaginer que par souci de faisabilité, le PDM se concentre sur un échantillon de communes représentant la diversité des situations (méthode employée pour l'élaboration du référentiel des métiers). Il faut aussi noter que certaines grandes institutions financière, comme la BAD, s'impliquent actuellement à la problématique avec sans doute des possibilités de partenariat et de co-financement (cf. Mon souci d'éviter les redondances).

- Organiser/participer à des forums/plates-formes d'échange sur les politiques de décentralisation.

3. Les modalités de mise en oeuvre

Pour compléter la grille ci-dessus, il faut rappeler quelques principes directeurs. J'en ai déjà brossé quelques uns au début du point 2 ci-dessus avec les propositions de :

- Entreprendre des actions qui viennent en complémentarité (et non en concurrence] ou en redondance avec les actions entreprises au niveau national ;
- Se positionner là où le niveau régional produit de la valeur ajoutée par rapport au niveau national ;
- Examiner les choses du point de vue des élus locaux.

Les autres points importants sont donnés ci-après.

3.1 Ciblage multi acteurs mais privilégiant les APL et les groupes de CL

Il faudrait bien faire un distinguo entre les cibles et les partenaires.

3.1.1 La cible directe : les collectivités locales et les APL

Les collectivités locales sont les cibles des actions car c'est leurs capacités qu'il s'agit de développer. Leur grand nombre et notre positionnement régional fait qu'il est difficile d'en faire systématiquement des cibles directes. Très souvent, elles seront donc des cibles indirectes, et les APL des cibles directes sur le principe qu'en développant la capacité des APL à rendre service à leurs membres, notamment dans des domaines bien ciblés, on développe indirectement la capacité contributive des collectivités locales aux actions de développement.

Mais certaines actions peuvent être ciblées directement sur des groupes particuliers des collectivités locales. On pense par exemple au groupe de grandes villes pour lesquelles certaines initiatives ont besoin d'être portées à un niveau régional pour avoir la masse critique nécessaire.

Au niveau des pays, Certaines actions de renforcement des capacités concernent plus les pays relativement avancés en matière de décentralisations. A contrario, certaines actions portant sur le volet politique de décentralisation pourraient être plus ciblées sur les pays moins avancés en matière de décentralisation.

3.1.2 Les partenaires et cibles intermédiaires

Les partenaires sont les institutions, organismes avec lesquels le PDM peut avoir à travailler pour l'atteinte de ses objectifs. A ce titre, ils pourraient à certains moment être des cibles intermédiaires. Ce sont les Etats et leurs services déconcentrés, les ONG et organisations de la société civile, les PTF etc. L'idée ici serait que le PDM puisse cibler certaines actions vers ces partenaires (essentiellement des actions d'information & communication) sur l'hypothèse que in fine, cela sera utile aux CL.

3.2 Partenariats et Faire faire

Contribuer à une action ne veut pas forcément dire prendre en charge directement cette action. De nombreux organismes travaillent déjà dans les thématiques de la décentralisation et des services à la population et autres thématiques connexes, et plutôt que d'initier des actions propres, il peut s'avérer plus pertinent de tisser des partenariats pour en faire bénéficier les CL.

Dans bien de cas, il s'agirait simplement de rechercher, au travers d'une activité de veille informationnelle, des acteurs travaillant dans des domaines pouvant intéresser les CL et de faire en sorte que les résultats et fruits de leurs travaux puissent aussi bénéficier aux collectivités locales.

Sans que cette liste soit exhaustive, certains partenaires sont donnés à titre indicatif ci-dessous :

- Organisations africaines d'élus locaux (CGLUA...)
- Organismes panafricains de financement ACBF, BAD etc.
- Organismes d'Etat de soutien à la décentralisation du genre *missions de décentralisation* (ce groupe est aussi important dans le volet d'accompagnement de la décentralisation que les APL dans le volet renforcement des capacités) ;
- Partenaires techniques et financier (coopérations bilatérales et multilatérales...) et leurs agences techniques dans le domaine de la décentralisation (ex. SNV, GTZ, etc.)
- Organismes réalisant des actions convergentes (UNITAR, WBI etc.)
- Institutions de formation.
- Etc.

3.3 Avis des acteurs de terrain, à commencer par les APL

Dans la préparation de nos plans d'activités, il serait hautement souhaitable de recueillir l'avis des acteurs de terrain ci-dessus. Ils auront sans doute beaucoup de choses à nous apprendre.

L'institution d'une réunion périodique (deux ou trois fois par an) entre le staff d'encadrement du PDM et les APL me paraît un mode opératoire nécessaire pour développer auprès de ces derniers le sentiment d'appartenance et d'appropriation du PDM. Je parle ici de vraies réunions de travail et non des rencontres institutionnelles comme le conseil d'administration. Certaines pourraient se situer au niveau des présidents, tandis que d'autres pourraient être au niveau des Secrétaires généraux ou permanents. Au cours de telles rencontres, les discussions pourraient porter sur les programmes de travail (tenant compte de ce qui se fait à l'intérieur des frontières nationales), de stratégies pour lever les fonds et étendre la liste des PTF etc.

La première réunion de ce genre, à intervenir le plus tôt possible serait de s'entendre et définir le contenu des actions des APL, les actions à entreprendre pour leur mise en œuvre et la recherche de financement à cet effet.

4. Au niveau de l'organisation du PDM

La grille présentée plus haut articulée sur les quatre niveaux de renforcement des capacités ne signifie pas forcément que le PDM devrait être organisé sur ce mode. Il s'agissait simplement de bien restituer la signification logique des actions du PDM de façon à éclairer les choix possibles pour l'organisation de l'institution en composantes. Plusieurs choix pertinents sont possibles.

Le positionnement du CRID est particulier et s'étale sur tous les niveaux. Il s'agit d'un volet transversal d'activités portant la politique de communication du PDM. Celui-ci serait tourné autour de trois volets :

- Communication sur la production propre du PDM
 - Faire connaître les activités du PDM ;
 - Production de l'observatoire et des analyses issues des données
- Communication des (bonnes) activités des CL et APL
 - Mettre en valeur les pratiques communales,
 - rechercher les bonnes pratiques et les success stories dans un domaine ou un autre)
 - Publication des annonces des CL et APL (appel à coopération décentralisée par exemple).

- Recherche et communication de tout ce qui vient de l'extérieur et susceptible d'intéresser les CL de l'Afrique de l'Ouest du Centre.
 - Mettre à la disposition toutes les productions, qu'elles soient du PDM ou non, à même d'intéresser les CL, les APL ainsi que toutes les parties prenantes (pratique de la décentralisation, textes à rechercher, mode opératoires des missions de décentralisation) ;
 - tenue du fichier des tous les partenaires potentiels des communes africaines (PTF, autres organisations et associations, etc.) ;

Une modalité de diffusion pourrait être le site Web bien étoffé. Il pourrait aussi être envisagé un bulletin (Internet et/ou papier) tourné vers l'information constante des cibles et partenaires.

Le site Web du PDM sera à cet égard un élément d'importance à soigner. Rechercher au besoin des accords avec les organismes, notamment ceux dépendant du système des Nations Unies pour extraire les listes d'ouvrages et même mettre sur notre site, les documents au format PDF.

Les objectifs de ce dispositif portent sur les exigences suivantes :

- Faire ressortir les redondances des initiatives : A l'intérieur d'un pays, des PTF se retrouvent quelques fois à faire la même chose. Quelques fois, une action entreprise par un PTF dans un pays a en fait déjà été mise en œuvre ailleurs (éventuellement par un autre PTF). Le Centre de ressources peut contribuer à éviter ce genre de situation spécialement dans le deuxième cas en mettant à disposition des informations et se positionnant comme centre de ressources.
- De nombreux programmes et projets de décentralisation menés par les agences bilatérales et multilatérales d'aide comportent de nombreux dénominateurs communs qu'on gagnerait à capitaliser. Le PDM via son centre de ressources pourrait être cet organisme qui l'effectue et renvoie des informations et suggestions aux partenaires techniques et financier (PTF) d'un côté, aux Etats et APL de l'autre de façon à permettre ainsi des économies d'effort. Le PDM serait ainsi une agence d'appui et de conseil dans la mise en œuvre de politiques faisant appel aux collectivités locales ou les intéressant.

5. Quelques questions spéciales

5.1 Prévention des conflits

L'histoire des conflits en Afrique montre que c'est souvent au niveau communautaire que ceux-ci naissent. Par conséquent, les communautés ont besoin d'institutions basées au niveau local, formelles et informelles pour les aider à organiser, élaborer et mettre en vigueur des règles qui régissent les conflits et protègent les droits des populations, notamment ceux des pauvres. Ce type d'institution dispose de meilleures informations et érigent souvent des règles considérées comme plus légitimes que celles établies par des institutions nationales, voire régionales. L'expérience vécue par bon nombre de pays en témoigne.

5.2 Egalité entre les sexes

Problème d'autant plus important que les CL sont impliquées dans des services de proximité et que le rôle des femmes y est important. La meilleure représentation des femmes dans les assemblées locales et les décisions sur les services locaux a fait l'objet de recommandations dans les trois dernières éditions d'Africités. Ces recommandations plaident pour l'accroissement des échanges sur les expériences positives et la mise en place de programmes multilatéraux de formation visant à permettre aux femmes d'améliorer leurs connaissances et expériences dans le domaine de la gestion des collectivités locales. On pourrait envisager de :

- Faire une analyse des mesures prises de l'égalité des sexes dans les municipalités et diffuser les meilleures pratiques. A cet effet, introduire un paramètre "genre" dans les communications et publications du PDM, résultant de l'observatoire ;
- s'assurer que dans les outils et méthodes sur lesquels le PDM contribue, les besoins spécifiques des femmes soient prises en compte et des actions prévues en leur faveur (formation, conception des stratégies, mise en œuvre, etc.).

5.3 Rôle des autorités traditionnelles

Les réflexions qui suivent sont inspirées par les conclusions d'une recherche que j'avais dirigée il y a quelques années sur les impacts de la décentralisation en matière de santé et éducation dans trois pays de la sous-région (Burkina, Cameroun, Côte d'Ivoire).

Il existe aujourd'hui, à côté des chefs issus d'une organisation politique traditionnelle, des leaders créés sur ce mode coutumier, soit dans les sites où n'existait pas ce mode d'organisation politique, soit dans les nouveaux quartiers des villes. Le rôle des pouvoirs urbains non institutionnels est apparu du fait de la nécessité de trouver des interfaces jouant le même rôle que les chefferies. On sait en effet que l'urbanisation n'a pas, loin s'en faut, entraîné dans les villes africaines la substitution radicale de la culture urbaine de type occidental à la culture africaine villageoise. Les populations ont souvent gardé leurs systèmes de reconnaissance de l'autorité et d'organisation communautaire de base.

Les différents régimes politiques qui se sont succédés, ont tous attribué à la chefferie des missions, tantôt comme des auxiliaires de l'administration notamment en matière d'impôt de capitation, de recensement et parfois de lotissement. Les rôles sociaux et administratifs reconnus ou dévolus aux chefs traditionnels ne sont pas toujours dénués d'arrière-pensées politiques ou électoralistes. Mais les leaders coutumiers à leur tour utilisent le pouvoir moderne ou les moyens modernes (mandat électif, association), pour renforcer leur pouvoir traditionnel et intervenir dans les domaines sociaux.

Toutefois, cet éventuel affaiblissement de la capacité des pouvoirs traditionnels à mobiliser leur population ne correspond pas nécessairement à une suppression de leur capacité propre à mobiliser des moyens pour répondre aux besoins des populations en services sociaux. L'équation politique personnelle de certains leaders coutumiers peut leur permettre d'obtenir des équipements. De même, ils mettent à contribution leurs administrés quant à la mobilisation des ressources destinées à l'investissement (levée des cotisations). Mais dans les deux domaines retenus (éducation, santé) l'analyse du rôle des leaders coutumiers est marginale. Les plus actifs de ces responsables coutumiers arrivent à mobiliser des fonds pour financer leurs actions via des ONG ou associations de développement, ou en utilisant leurs relations personnelles pour obtenir des subventions.

Mais le créneau le plus courant par lequel les pouvoirs coutumiers ont généralement obtenu une amélioration des services de santé et d'éducation dans leur localité reste la mobilisation directe des élites et des populations. Ce créneau est exploité à travers le recours aux quêtes ponctuelles pour la construction ou le financement du fonctionnement courant des établissements scolaires ou des unités de soins. On peut dire que globalement, la décentralisation de ces dix dernières années ne leur a pas nécessairement donné plus d'efficacité. Elle a suscité par contre un certain nombre de conflits.

Comment formaliser le jeu de ces acteurs pour le développement local ?

Logique citoyenne et universaliste de la décentralisation contre logique plus ou moins féodale ou religieuse rendant très difficile tout effort de conciliation des pouvoirs traditionnels et des pouvoirs modernes dans le processus de décentralisation.

Sur le terrain et dans leurs zones d'influence, les pouvoirs traditionnels sont incontournables dans toute stratégie de mobilisation des citoyens. C'est pourquoi on peut recommander leur association étroite à toute planification de l'action locale, comme instance de facilitation (prévention des conflits). Une solution du compromis pourrait consister à laisser les chefferies traditionnelles dans leur sphère propre par une réhabilitation bien pensée des conseils régionaux. Une autre solution pourrait consister à mieux intégrer les leaders coutumiers dans le processus de décentralisation par la création de collectivités au statut inférieur correspondant à la sphère d'influence des autorités traditionnelles. Mais en définitive, l'idéal ne serait-il pas qu'ils se confinent à des positions d'arbitres neutres et de défenseurs populaires des cultures locales et des intérêts scolaires, sanitaires entre autres de leurs communautés de proximité avec plus de charisme que d'autorité ? La solution viendra certainement plus des chefs eux-mêmes. Ils sont comme les élites, condamnés à innover ou périr.

EVALUATION DU PDM
ANNEXE 9

**Accompagner les processus
de décentralisation :
quelques pistes de travail**

Accompagner les processus de décentralisation : quelques pistes de travail

A la demande du Comité de pilotage, la mission propose des pistes de réflexion pour l'accompagnement des processus de décentralisation. Ces propositions sont issues des leçons dégagées des visites des trois pays mais aussi de l'expérience du bureau I&D en appui à ces processus (au travers d'études ponctuelles d'évaluation et de faisabilité ou plus stratégique ou encore au travers des programmes pour lequel I&D est opérateur ou apporte une assistance technique) et des échanges avec des personnes ressources issues des administrations, CL, programmes d'appui ou d'autres bureaux intervenant dans le secteur. Attention : il s'agit ici de pistes de réflexion, leur développement et leur approfondissement demanderaient un travail plus développé qui n'est pas l'objet du présent rapport.

La situation spécifique à chaque pays étant très variable, tant au niveau de son historique institutionnel qu'au niveau de l'évolution des instruments de l'État, les propositions suivantes constituent seulement des pistes dont l'utilité doit être appréciée en fonction du contexte spécifique du pays et de la dynamique des processus en cours. Un travail d'identification des dimensions clefs (ex : État fort/faible, volonté politique forte/faible, volonté populaire exprimée [Bénin] ou initiative de l'État [Burkina], étendue du territoire, densité de la population, degré d'urbanisation, niveau d'éducation des populations, parti unique de fait ou pluralité démocratique, etc.) et leur importance relative dans le pays en question serait nécessaire. Dans les pays étudiés, la démarche des États appuyée par les PTF, a consisté à adopter un minimum de mesures législatives (avec – Burkina - ou sans – Bénin, Sénégal – une démarche participative informée par des recherches) suivi de la mise en place des collectivités territoriales sans s'attaquer à la déconcentration face à la résistance des ministères clefs. L'hypothèse des protagonistes étant que les collectivités réclameront les ressources, appuis et réformes qui leurs seront nécessaires et celle des antagonistes étant que l'entreprise échouera.

Les pistes identifiées ici sont toutes basées sur l'idée qu'il faut penser le processus comme un système dynamique complexe et adaptatif de multiples acteurs à plusieurs niveaux (international, national, régional et local) en interaction, chacun avec ses objectifs et, surtout, chacun apprenant en fonction des circonstances et changeant en fonction des actions des acteurs et de l'environnement. Il s'agit de trouver les portes d'entrée qui renforcent l'apprentissage mutuel des acteurs dans le sens de l'atteinte des OMD. Il s'agit des pistes suivantes :

- accompagnement au niveau stratégique qui permet d'inscrire ce processus dans une réforme de l'État ;
- accompagnement au niveau opérationnel avec :
 - la mise en place de chantiers de convergence des programmes d'appui existants;
 - l'établissement de nouvelles relations entre les CL et les services déconcentrés de l'État;
 - la facilitation directe de la déconcentration/décentralisation de la gestion des investissements publics .

1.1. L'accompagnement au niveau stratégique

L'accompagnement à un niveau stratégique pourrait s'accomplir :

- par l'appui à la conception ou l'actualisation d'une **Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration, traduite dans une lettre de politique s'imposant à l'ensemble des ministères;**
- par l'appui à la conception ou l'actualisation d'un **programme cadre d'appui à la décentralisation et à la déconcentration, outil de mise en œuvre de cette politique;**
- par l'appui à la mise en place d'un **outil de pilotage** du processus de décentralisation et de déconcentration et d'espaces de concertation inter-acteurs.

Pour la mise en place d'une Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

Dans un premier temps, l'accompagnement pourrait se focaliser sur la **conception ou l'actualisation d'une Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D)**. Cette politique pourrait, en fonction des spécificités de chaque pays, viser deux grandes catégories de résultats :

- la territorialisation des politiques publiques, se traduisant par :
 - o l'adaptation des politiques nationales aux besoins des territoires;
 - o l'existence d'espaces de concertation pour le développement territorial;
 - o la déconcentration des administrations au regard de leurs fonctions;
- l'existence de collectivités locales compétentes, assurant leurs fonctions :
 - o de développement des services de base à la population;
 - o de moteur développement local;
 - o d'espace de démocratie locale.

Cette politique doit tenir compte du rôle et des enjeux liés à chaque niveau territorial en articulant les niveaux de Collectivités locales et les niveaux de déconcentration des services de l'État. Le découpage le plus fréquent se présente ainsi :

- **un niveau de fourniture des services de base** à la population et de facilitation du développement local correspond au premier niveau des CL : la commune. Sur le territoire de cette CL, l'État peut avoir mis en place des circonscriptions administratives et des antennes ou des représentations de ses services techniques;
- **un niveau d'accompagnement des acteurs, de partage et de mise en cohérence des interventions** qui correspond généralement au niveau principal de déconcentration opérationnelle des services de l'État et qui se situe à une échelle supra-communale (Cercle, district, département suivant les pays. Dans certains pays, ayant opté pour 3 niveaux de CL, on trouvera aussi une CL à ce niveau mais avec des fonctions réduites);
- **un niveau d'articulation des politiques nationales et locales** qui est aussi le niveau de définition des politiques d'aménagement du territoire. (Il s'agit généralement des régions où coexistent un niveau de déconcentration des services de l'État et un niveau de CL).

Il s'agit de favoriser un équilibre dans les dynamiques d'approches sectorielles (qualité technique de service et efficience financière) et territoriales (synergies intersectorielles, efficience économique et équité spatiale)

La décentralisation et la déconcentration doivent évoluer de leurs statuts de gadgets ou de faire valoir répondant à des exigences extérieures ou de pressions internes, pour devenir une véritable enjeu politique combinant ces deux aspects. La décentralisation n'est pas une politique sectorielle, mais le complément territorial des approches sectorielles au développement. Elle guide l'action gouvernementale et s'impose au même titre que les approches sectorielles et transversales des ministères techniques et ceux chargés des finances, de l'économie, du plan, du genre et de l'environnement.

La traduction serait une **lettre de politique de décentralisation et de déconcentration** qui, partant d'une vision partagée du résultat final à atteindre, des textes en vigueur, rappellerait les principes régissant cette politique, donnerait les orientations choisies par le gouvernement et les objectifs intermédiaires à atteindre et présenterait les axes stratégiques avec les outils de mise en œuvre de cette politique et les indicateurs de son pilotage. Elle légitimerait les autres actions qui seront ensuite entreprises. Cette définition d'une politique est un préalable à la définition d'un programme d'appui à la décentralisation et à la déconcentration.

Pour un programme cadre d'appui à la décentralisation et à la déconcentration.

Afin que le gouvernement dispose d'un outil cohérent de mise en œuvre de sa politique, un appui peut être apporté à la définition ou l'actualisation d'un programme cadre d'appui à la décentralisation et à la déconcentration. Ce programme cadre pourrait être défini autour de trois grands axes :

- **Axe 1 : Création d'un contexte favorable à la décentralisation et à la déconcentration :**
 - o Cet axe permettrait de lever les contraintes majeures qui freinent la mise en place d'une politique de décentralisation et de déconcentration. A cet effet, les activités à mener viserait à (i) redéfinir le partage des compétences et des responsabilités entre les acteurs et entre niveaux par acteur, (ii) adapter et mettre à jour des textes

législatifs et réglementaires, (iii) revoir les besoins de financement des Collectivités Locales, leurs ressources et la fiscalité, (iv) mettre en place le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration et (v) penser le cycle budgétaire aux niveaux déconcentrés et décentralisés.

- **Axe2 : Appui à la mise en place d'une politique de décentralisation et de déconcentration dans les ministères :**

- Cet axe pourrait distinguer 5 volets : (i) la redéfinition des orientations nationales au niveau de chaque ministère concerné, (ii) l'actualisation des politiques sectorielles et des programmes sectoriels (idem pour les ministères « transversaux »), (iii) la conduite des analyses institutionnelles aboutissant par ministère à un plan de développement institutionnel incluant leur réorganisation, notamment leur déconcentration, un plan de redéploiement des RH et de leurs attributions (notamment de gestion de projets) et un plan de renforcement de capacités, (iv) la mise en œuvre des plans de redéploiement et de renforcement de capacités, (v) le suivi de l'avancée de la déconcentration des ministères et de la prise en compte effective de la décentralisation. [Des actions spécifiques à l'exercice de la tutelle, à la déconcentration des services des impôts et du Trésor sont à prioriser.]
- En fonction des évolutions en cours au niveau des instruments de l'État, une attention particulière serait apportée à deux volets transversaux : (i) l'évolution de la gestion des finances publiques, et (ii) à l'évolution de la fonction publique.

- **Axe 3 : Appui au développement des capacités des Collectivités Locales :**

- Ce troisième axe de travail du programme d'appui à la décentralisation et à la déconcentration pourrait se décomposer en deux parties : l'appui technique pour le développement municipal et le développement régional et le financement des programmes d'investissement des Collectivités Locales. Là où des programmes sont déjà en place, il s'agit d'une relecture de ces programmes existants ou en cours de préparation afin d'obtenir plus de cohérence et de synergie ainsi que le respect des orientations et des modes opératoires définies dans la politique et les stratégies du pays.
 - Concernant le développement communal / municipal, le renforcement des Communes / municipalités se réaliserait au travers des volets suivants : (i) organisation et fonctionnement des Communes / municipalités, (ii) exercice des fonctions dévolues à la Commune / municipalités, (iii) établissement des liens entre la Commune et les organisations socioprofessionnelles et les services déconcentrés de l'État, (iv) gestion des services et des équipements, (v) développement des intercommunalités. Concernant le développement régional, le renforcement des Régions pourrait se réaliser à travers les volets suivants : (i) appui au « Conseil » régional et ses services, (ii) appui au cadre de concertation inter-acteurs, (iii) appui à la définition et à la mise en œuvre d'un programme de développement régional, (iv) mise en place d'observatoires régionaux du développement régional, base pour l'aménagement du territoire.
 - Concernant les outils de financement, en fonction des résultats sur l'analyse des besoins financiers des CL, l'évolution de la fiscalité, ... un instrument de financement des investissements pourrait être défini et s'imposerait aux partenaires afin d'assurer une péréquation des ressources et le respect de règles du jeu communes, notamment des mécanismes nationaux. [Ce point est délicat, plusieurs types de mécanismes sont possibles avec de nombreuses options allant d'un simple système de dotation budgétaire à des guichets spécifiques et conditionnels, avec ou non la mise en place de mécanismes incitatifs à la performance des CL. La mise en place de fonds régionaux est souhaitable comme outil facilitant la conception et la mise en œuvre d'une politique régionale.]
- Cet axe pourrait inclure un volet consacré au renforcement de la tutelle administrative et technique (appui-conseil). Cette question a toute son importance dans le cadre de la recherche de cette articulation entre les services déconcentrés de l'État et les CL, articulation dans laquelle les services de l'administration territoriale devraient jouer un rôle de premier plan.

Ce programme cadre vise à donner une architecture d'ensemble et une cohérence des interventions à mettre en œuvre au niveau national et régional. Il serait composé de différents programmes plus spécifiques à chacun de ces axes. Il est important de souligner que si les grandes lignes d'un programme d'appui au développement communal et au développement régional peuvent se concevoir au niveau national, par contre **sa mise en œuvre devrait être régionalisée afin de s'adapter au mieux aux spécificités régionales et impliquer pleinement les CL, les représentants du Gouvernement, les services déconcentrés et les acteurs non gouvernementaux.** Ainsi plusieurs programmes régionaux peuvent être conçus en lien direct avec les CL des territoires concernés et fédérant les appuis existants et s'appuyant sur des instruments tels les cadres de concertation inter-acteurs, les observatoires régionaux, les fonds de développement régionaux. De tels programmes devraient être en rupture avec les programmes classiques de renforcement de capacités, se traduisant par de multiples actions de formations dispersées et sans lendemain, au profit de modes d'accompagnement sur le terrain et sur la durée liés aux pratiques des CL.

Pour la mise en place d'instruments de pilotage et de concertation.

Il est souhaitable que le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration soit positionné au niveau de la Présidence ou, à défaut, de la Primature qui pourrait instaurer une concertation interministérielle régulière sur la mise en œuvre de cette politique et du programme afférent. Le suivi technique pourrait être confié au ministère en charge de la décentralisation et chaque ministère aurait à répondre au gouvernement de la mise en œuvre de cette politique et de ce programme au sein de son département. Pour plus d'efficacité chaque ministère se doterait au niveau du Cabinet d'une cellule déconcentration - décentralisation, rattachée au ministre, cellule en charge du pilotage interne de cette réforme et interface avec les autres instances ministérielles concernées. Les Collectivités Locales seraient parties prenantes de cet organe de pilotage au niveau national, elles pourraient y siéger de manière paritaire avec l'administration. .

Concernant la concertation entre le gouvernement et ses partenaires extérieurs, le gouvernement peut créer ou s'appuyer sur les plates-formes de concertation existantes. Les partenaires qui souhaitent appuyer la politique nationale en matière de décentralisation et de déconcentration pourraient se retrouver au sein de telles plates-formes animées par le ministère en charge du processus de réforme. L'objectif est d'amener les partenaires à inscrire leurs actions au sein du programme cadre qui serait proposé par le gouvernement, d'amener ainsi une harmonisation des approches et une rationalisation des interventions, de favoriser l'échange des expériences et des enseignements pour partager :

- la même vision des enjeux et des questions clés à résoudre;
- améliorer l'efficacité et l'impact des programmes;
- aboutir à un programme commun (voir point suivant sur la recherche de convergence).

Cette concertation ne devrait pas être limitée au niveau national, mais être aussi installée au niveau régional sous forme d'une concertation inter-acteurs sous la présidence du représentant de l'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale. Cette concertation inter-acteurs est toute aussi importante et viserait à établir :

- des échanges avec les CL sur la mise en œuvre d'une politique de développement régional et d'aménagement du territoire;
- la coordination et la mise en synergie des programmes et intervenants en lien avec cette politique régionale;
- le suivi des capacités des CL et des services déconcentrés de l'Etat et de leur mode de travail conjoint, l'état des transferts de compétences,...;
- le suivi de l'impact des dispositifs d'appui technique et financier.

Cette concertation devrait être multisectorielle et non cantonnée à un échange entre élus et administration territoriale mais ouverte aux autres acteurs majeurs notamment aux représentants des principales organisations socioprofessionnelles de la région.

Enfin, concernant le niveau que nous avons défini comme le niveau d'accompagnement des acteurs, il est proposé qu'un cadre souple d'échanges entre élus et services déconcentrés de l'État soit mis en place. Ce cadre, sous la présidence du représentant local de l'État, faciliterait :

- l'apport d'informations aux élus et responsables des services communaux ou municipaux;
- les échanges entre élus sur leurs pratiques, difficultés et solutions, liées à la mise en œuvre de leurs plans de développement communaux, à la mobilisation des ressources, aux transferts de compétences...;

- les échanges entre Services déconcentrés et les élus sur les appuis apportés ou à venir et les plans d'appui définis en commun (cf. proposition suivante à ce sujet).

Ces rencontres alimenteraient les travaux du niveau régional.

SUGGESTIONS POUR LA CREATION ET L'ANIMATION D'UN RESEAU EFFICACE POUR REFORMER L'ADMINISTRATION³⁷

(Cette suggestion vise à faciliter les synergies entre les administrations pour conduire les changements)

Conception

L'instance en charge de la mise en œuvre de la réforme de l'État pourrait concevoir au sein des administrations un réseau efficace pour réformer l'administration, sa mise en place et son fonctionnement.

Ce réseau de réforme administrative pourrait passer par les phases suivantes :

- . Une phase constitutive au cours de laquelle le réseau est créé et mis en mouvement ;
- . Une phase d'identification des problèmes clefs à résoudre ;
- . Une phase constitutive : des réseaux thématiques autour des questionnements clefs sont créés et mis en marche.

Pour chaque réseau thématique :

- . Une phase de production de normes qui démarre avec une évaluation des options et alternatives;
- . Une phase de mise en œuvre au cours de laquelle le réseau assume un rôle de suivi-évaluation et appui la conception et l'adoption de la législation minimale nécessaire.

Le rôle de suivi - évaluation est crucial pour le développement institutionnel qui dépasse le strict cadre des lois et règlements. Il aide les normes à avoir leurs effets grâce à ses effets sur les réputations des acteurs. Chaque réseau thématique est permanent, continu dans le temps. La composition et le nombre de ses membres peuvent changer. Il évoluera au cours d'au moins une décennie.

La création et la mise en mouvement des réseaux

Cette phase durera une année et demande que peu de moyens. Il s'agit pour l'instance animatrice de ce réseau :

- . De mettre les structures administratives en réseau autour de son approche réseau, basée sur son mandat « d'impulseur » et de facilitateur du développement institutionnel:
 - o Concevoir l'approche à cette première expérience de mise en réseau par les points focaux;
 - o Identifier les participants: tous les Départements, mais peut être aussi toutes les Régions d'autres institutions (législative, judiciaire, ?) ;
 - o Convenir avec eux de l'étape suivante.
- . D'identifier avec eux les acteurs avec qui définir les problèmes clefs à résoudre par le développement institutionnel :
 - o Les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires (administratifs et privés);
 - o Les pouvoirs religieux et coutumiers;
 - o La société civile (y compris le diaspora);
 - o Le secteur privé (y compris le diaspora);
 - o Les institutions de recherche et de réflexion;
 - o Les partenaires techniques et financiers.

La phase d'identification des problèmes clés à résoudre

Il s'agit de dresser/mettre à jour avec eux le bilan à la lumière de la politique du gouvernement, de définir les problèmes clefs à résoudre par le développement institutionnel et de se mettre d'accord sur l'approche par réseau thématique.

Si les moyens restent limités l'instance en charge de l'animation du réseau peut se limiter :

- . A la validation du bilan fait
- . A convenir avec les acteurs du choix d'un problème prioritaire au cours de l'action publique et du passage vers une administration tournée vers la réalisation du développement. Par exemple:
 - o Les cycles multi-annuels et annuels de planification, de budgétisation et d'évaluation;
 - o La qualité des services fournis (dont l'accueil);
 - o Etc.
- . A la création et la mise en marche d'un seul réseau autour de ce problème.

...

³⁷ Cette suggestion élaborée par Jaap BILJ est inspirée par le chapitre 19 pp 171 - 186 du livre de J.F. Rischard, (200) "High Noon: twenty global problems and twenty years to solve them", Basic Books, ISBN 0-465-07009-4

1.2. L'accompagnement à un niveau opérationnel

La présentation des appuis possibles à un niveau opérationnel, demanderait un rapport spécifique. Le champ est ici très large, aussi nous allons nous limiter à proposer deux outils qui faciliteraient l'accompagnement du renforcement de capacités des CL. Le premier, en continuité du point précédent, concerne la mise en place de chantiers de convergence des programmes d'appui existants. Le deuxième présente un mode d'appui sur le terrain en rupture avec les programmes classiques de formation des CL et cible l'établissement de nouvelles relations entre les CL et les services déconcentrés de l'État.

Pour une convergence des pratiques d'appui aux collectivités territoriales.

Au niveau opérationnel, il arrivera souvent que le gouvernement ait des difficultés à définir et mettre en place un programme d'appui à la décentralisation et à la déconcentration qui s'impose à ses partenaires alors que de nombreux programmes sont déjà en cours ou négociés avec des objectifs et procédures spécifiques. De manière pragmatique, il pourrait être proposé dans un premier temps la mise en place d'un programme fédérateur des appuis actuels à la décentralisation qui constituerait le premier pas vers un programme commun (Axe 3) autour de dispositifs d'appui technique et financier aux CL à définir dans la période à venir. Pour ce faire, il est proposé de travailler en deux étapes :

- **Définition et mise en œuvre d'un programme fédérateur de l'existant autour d'un accord** : (i) sur des principes à respecter, (ii) sur un travail en commun de recherche de convergence des programmes en cours, (iii) sur la préparation du programme commun (Axe 3 du PN2D).

- **Mise en œuvre d'un programme commun avec** un dispositif d'appui technique et un dispositif d'appui financier.

Les principes suivant pourraient servir de base aux acteurs s'engageant dans ce programme :

- les collectivités Locales sont les maîtres d'ouvrage du développement sur leur territoire;
- le plein exercice de la maîtrise d'ouvrage des CL doit être respecté;
- l'appui financier vise un appui au programme de développement des CL;
- l'accompagnement est une fonction qui s'inscrit dans la durée;
- l'accompagnement s'opère au profit des acteurs et des institutions existantes;
- l'appui financier doit viser une amélioration quantitative et qualitative des services apportés par les CL à un rythme soutenable par celles-ci;
- le rôle des services déconcentrés est reconnu;
- le développement de la citoyenneté est nécessaire au développement des CL;
- les interventions s'inscrivent dans un cadre de régionalisation des programmes d'appui;
- l'équité territoriale est recherchée.

Pour avancer vers la convergence des pratiques d'appuis techniques et financiers, il est proposé 6 chantiers de convergence sur lesquels s'engageraient les projets et programmes identifiés :

- Chantier n°1 : formalisation de la plate forme "d'appui au processus de décentralisation et de déconcentration" au niveau national et définition des règles du jeu communes.
- Chantier n°2 : consolidation des organes de concertation et développement des outils au niveau régional.
- Chantier n°3 : définition d'objectifs communs et mise en cohérence des interventions au niveau des régions.
- Chantier n°4 : évolution progressive des modes opératoires.
- Chantier n°5 : préparation d'un programme national commun d'appui à la décentralisation et à la déconcentration.
- Chantier n°6 : convergence et cohérence des interventions des partenaires dans les politiques sectorielles.

Il est important de rappeler que cet exercice doit contribuer à mettre en place un cycle de planification, de budgétisation des dépenses et d'évaluation imbriqué à tous les niveaux. Les programmes sur financement externe doivent s'insérer dans ce type de planification et budgétisation. Un tel cycle doit reposer sur un changement fondamental à conduire au plus vite : celui de la déconcentration des finances publiques, y compris celles « hors budget ».

Aller vers la déconcentration et la décentralisation des décisions sur les finances publiques

Nous avons relevé (cf. chapitre « pays » du rapport final) comme un des déficits majeurs rencontrés par les pays dans les processus de décentralisation le découplage de ces processus de décentralisation d'une réforme de l'État – plus précisément de ses instruments- induite par la mise en place d'un nouvel acteur institutionnel chargé du développement local: les collectivités territoriales. Le défi pour l'atteinte des ODM est de mettre en synergie les approches sectorielles et transversales des ministères techniques avec l'approche territoriale des collectivités. Cette mise en synergie de l'action du Gouvernement exige la mise en place progressive de cycles de planification-budgétisation-exécution-évaluation qui intègre à la fois ceux des secteurs – actuellement coordonnés au niveau national par les ministères chargés des finances appuyés par les PTF – et ceux des collectivités actuellement peu ou pas coordonnés. L'articulation progressive de ces cycles nécessite l'existence de cycles budgétaires au(x) niveau(s) intermédiaire sous la responsabilité des représentants de l'État (ex : Bénin) et/ou les présidents des collectivités à ce(s) niveau(x) (ex : Ouganda). Cela n'est possible que si le ministère chargé des finances met en place les procédures, le personnel et le dispositif informatique (ex : SIGFIB au Bénin) pour permettre la déconcentration et la décentralisation des pouvoirs de gestion des finances publiques à l'intérieur des ministères techniques, de l'administration territoriale et des collectivités territoriales.

Puisque les PTF financent le gros de l'investissement public de l'État, la piste primaire de réflexion sur l'accompagnement des processus de décentralisation concerne les voies et moyens de faciliter la déconcentration et la décentralisation des décisions sur les finances publiques. En fonction du dispositifs existants du ministère chargé des finances cela peut commencer par la simple spécification du niveau (national, départemental, local) de l'appui dans les conventions d'appui budgétaire, sectoriel, programme ou projet (cas du Bénin) ou par l'initiation d'une réflexion sur le dispositif à mettre en place pour rendre cela possible. Ceci dans le cadre de la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris.

La principale objection contre cette approche est le nombre réduit et le niveau de compétence relativement faible des agents de l'État aux niveaux déconcentrés et des agents des collectivités territoriales. Cela ne changera pas tant que les pouvoirs de décision, les voitures et les autres avantages des appuis resteront au niveau national. Les ressources humaines actuellement concentrées au niveau national suivront les ressources financières vers les niveaux déconcentrés et décentralisés pour y contribuer leur expertise et y faire leur apprentissage. Avec la déconcentration des ressources financières et humaines du ministère chargé des finances, des ministères sectoriels, des ministères transversaux (aménagement, environnement, genre) et surtout de l'administration territoriale, l'État dispose du dispositif pour fournir une véritable tutelle aux collectivités territoriales, actuellement en grande partie tributaires des appuis volontaristes des PTF, même dans le contexte du Mali où un dispositif d'appui financier important a été mis en place, mais où une solution pérenne à l'appui technique n'a pas encore été trouvée.

Mettre en place des relations de travail entre les CL et les services déconcentrés autour des services à apporter aux populations.

Les relations entre les CL et les services déconcentrés de l'État sont à construire. De notre point de vue, cette construction devrait de se réaliser autour des services de base à apporter aux populations, en lien avec les transferts de compétences qui induisent un nouveau partage des responsabilités entre les acteurs et l'apprentissage du travail en commun. Le transfert de compétence ne signifie pas l'absence de liens avec le détenteur de la compétence et les autres acteurs intervenant dans la fourniture d'un service (cf. fonctionnement d'un centre de santé). **Notre hypothèse est que les relations entre les communes et les services déconcentrés de l'État peuvent se construire à partir de la définition d'un plan d'action commun à ces deux acteurs par secteur, plan d'action qui permettra d'articuler leurs activités en lien avec le partage de responsabilités.** Ce plan d'action permettrait (i) de définir et de mettre en œuvre au niveau des communes des activités réalistes à intégrer dans les plans de développement communaux le moment venu et (ii) de donner un outil simple aux services déconcentrés pour articuler leurs programmes avec ceux des communes.

Ce plan d'action au niveau des communes :

- intégrerait les différentes dimensions à prendre en compte :
 - gestion des équipements
 - travail qualitatif (exemple sur qualité enseignement, absentéisme, taux de scolarisation..., ou au niveau santé : couverture vaccinale, amélioration de la nutrition...)
 - développement des infrastructures, (souvent déjà pris en compte)
- définirait les responsabilités et modalités de collaboration
- serait piloté par le Conseil Communal à travers une commission communale ouverte,
- s'appuierait sur les structures existantes (ex. comité de gestion du centre de santé,...)
- identifierait les besoins d'accompagnement.

Le suivi de ces plans d'action s'opérerait au niveau de chaque acteur pour la partie le concernant et lors des rencontres mensuelles, par exemple, entre le préfet, ses responsables des services techniques déconcentrés et les élus. C'est sur du concret que les discussions porteront et que les mesures pourront être prises. Les programmes d'appui au niveau régional pourraient contribuer à un accompagnement des acteurs locaux dans la définition et la mise en œuvre de ce type de plan d'action et la tenue de ces rencontres de concertation.

A titre d'exemple dans le secteur santé, dans le cadre d'un programme régional d'appui aux CL, un intervenant en accompagnement de la commune aiderait cette dernière à :

- comprendre son rôle dans le secteur et le rôle des Services déconcentrés de santé
- définir un programme de travail pour :
 - un bon fonctionnement des comités de gestion / d'utilisateurs
 - l'évaluation des ressources nécessaires pour payer le personnel relevant de la commune, assurer les entretiens...
 - rendre les conditions de vie et de travail attrayante pour le personnel de santé,
 - l'entretien des bâtiments, réfrigérateurs et panneaux solaire
- définir, en lien avec les services déconcentrés de santé, des objectifs réalistes en matière de couverture sanitaire (taux de vaccination, nutrition...)
- faire des autorités communales le passage obligé lors des campagnes ou des interventions des ONG.

A titre indicatif, la démarche suivante pourrait servir de guide pour le « comment faire » :

1^{ère} étape :

- Mise en place d'une commission santé au sein du conseil communal (elle pourrait être la commission sociale prévue par certains textes ou une sous-commission de celle-ci), commission ouverte aux personnes ressources de la commune intervenant dans la santé :
 1. médecin chef du centre de santé
 2. membres du comité de gestion
 3. autres intervenants du secteur.
- La commission travaille sur un état des lieux du secteur santé sur la commune et en lien les orientations nationales en matière de santé expliquées par le médecin chef, la situation en matière de vaccination, nutrition... la disponibilité en médicaments, le fonctionnement des équipements de santé (Centre de santé de base....) les actions en cours et notamment l'atteinte des objectifs définis antérieurement par la commune d'une part et par le service de santé déconcentré d'autre part. (Exemple le taux de couverture vaccinale était fixé à 50 % pour cette maladie pourquoi on n'a atteint que 30%, qui devait faire quoi, sur quel problème et où il y eu des difficultés...).
- La commission de travail analyse le rôle des différents intervenants et vérifie si les organes en place respectent le partage des rôles tel que défini dans les textes et analyse la fonctionnalité effective de ces organes, l'accent est mis sur la gestion des équipements concernés.
- La commission analyse les difficultés rencontrées et propose de redéfinir ou préciser (i) des objectifs réalistes à atteindre pour l'année, (ii) le partage de responsabilités entre les intervenants notamment entre les Services déconcentrés, la commune et les comités de gestion et (iii) les moyens d'amélioration du fonctionnement de ces comités de gestion.
- Un plan de travail conclue cette étape avec responsabilités et échéances. Ce plan est basé sur les moyens disponibles aussi faibles soient-ils et des actions additionnelles sont définies

en fonction d'autres ressources mobilisables. Le plan de travail doit être réaliste et basé sur des actions concrètes maîtrisées par les acteurs concernés.

- La commission présente ses conclusions au Conseil Communal (CC) et le chef du service de santé de l'arrondissement ou de la préfecture est invité à cette restitution. Le CC valide ce plan de travail et notamment les engagements de la commune.

2^{ème} étape : mise en œuvre du plan de travail

- Chaque deux mois ou plus suivant les besoins, la commission se réunit et fait le point sur l'avancée du plan de travail défini, par action chaque acteur explique les avancées et difficultés, la commission facilite la recherche de solution, le médecin chef donne le point de vue du service déconcentré de la santé et peut solliciter l'appui des services de la région.
- Le plan de travail est actualisé.
- Lors des réunions de concertation au niveau des arrondissements ou de la préfecture (lors des rencontres initiées par les sous préfets ou préfets) un point est fait par le chef de service santé sur l'avancée global des programmes santé sur le département / préfecture, des difficultés rencontrées et les mesures à prendre quand elles ne l'ont pas déjà été prises dans les communes. Les maires posent les problèmes qui n'ont pas trouvé de solution au niveau communal.

3^{ème} étape : bilan annuel

- Chaque année la commission procède à un bilan annuel, bilan qui est fait avec le médecin-chef de l'arrondissement ou du département. Les conséquences en sont tirées pour le programme à venir, dont les conséquences budgétaires et sont soumises au CC lors d'une de ses réunions ordinaires.
- Si ce bilan tombe lors d'une année d'actualisation du plan de développement communal, les résultats et propositions sont introduits dans ce dernier et constitueront la partie santé de ce plan.

Nous sommes loin des programmes de formation traditionnels, mais nous sommes au cœur du renforcement de capacités en lien avec l'amélioration des services aux populations. De nombreux autres points pourraient être développés notamment sur le diagnostic communal, la mise en place de stratégies développement des ressources locales, sur l'articulation des politiques sectorielles, locales et d'aménagement du territoire... Un autre outil pertinent à mettre en place concerne le suivi de l'évolution du niveau des CL incluant l'amélioration du niveau de services, des ressources propres, de la tenue de l'état civil, des documents budgétaires et comptables... et qui serait basé sur une série d'indicateurs simples permettant à la commune de faire une auto-évaluation et à l'administration territoriale, aux programmes d'appui, de suivre ces évolutions, les besoins d'appuis... L'amélioration de performance pourrait alimenter les mécanismes de financement et être une conditionnalité pour l'accès à certains types de ressources.

En conclusion sur ce chapitre, nous retiendrons que les programmes d'appui devraient concourir à la construction des hypothèses suivantes, nécessaires au succès d'un processus de décentralisation :

- les communes sont le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie locale par les citoyen(ne)s et le lieu privilégié de la participation des citoyen(ne)s à la gestion des affaires publiques locales;
- les communes fournissent les services de base de leur responsabilité à la satisfaction des citoyen(ne)s;
- les communes sont le moteur du développement local, elles mobilisent et travaillent avec les opérateurs économiques, la société civile dont les autorités coutumières avec une place reconnue;
- les ressources financières des Collectivités Locales sont en adéquation avec les compétences qui leurs sont dévolues;
- les ressources humaines des Collectivités Locales sont en adéquation avec les compétences qui leurs sont dévolues;
- l'État a mis en place une tutelle opérationnelle, une déconcentration adaptée des services financiers et techniques et un dispositif d'accompagnement des Collectivités Locales, propres à assurer l'articulation des approches sectorielles et territoriales au développement et à la réduction de la pauvreté;

- les cycles de planification économique et spatiale ainsi que le cycle du budget aux niveaux national, régional et communal sont intégrés.

Un organisme tel le PDM pourrait y concourir en apportant les éléments méthodologiques nécessaires pour le pilotage de ces processus, le partage d'expérience et d'outils entre les acteurs des différents pays de sa sphère d'influence.

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 10

Liste des principaux documents consultés

(Cette liste n'est pas exhaustive, de nombreuses notes et autres documents ont été consultés tant au PDM que dans les pays visités)

Année	Origine	Titre
		POLDEC
		Programmation, Rapports activités, suivi,
1999	MAE	MAE - Prg exec tech et fin FAC 99 pour la 2ème phase - POLDEC et ECOFILOC -
1999	MAE	MAE - Rap exec tech et fin fac 99 de la 1ère phase - POLDEC et ECOFILOC
2000	Interne POLDEC	Programmation 2000
2002 ?	Interne PDM	Programme D'execution technique et financier
2001	Interne PDM	Rapport technique et financier de la 1ère phase
2002	Interne PDM	Rapport financier de la 2nde phase (POLDEC ET ECOFILOC)
2002	Interne PDM	Compte rendu d'execution technique de la seconde phase
toutes		Rapports d'activité produits pour les CA ou CP
		Autres, dont outils produits
2005	Interne PDM	Appui à la Déc°, à la gouvernance locale et à la gestion urbaine en Afrique : Rapport d'execution technique de la phase 1
2001	Interne PDM	Annuaire des acteurs de la décentralisation en AOF et du Centre
2003	PDM	Etat de la décentralisation 2003
2006	PDM	Etat de la décentralisation 2006
toutes	PDM	Autres principales productions
		Aménagement du territoire (AMTER)
		Programmation, Rapports activités, suivi,
2003	MAE- Alvergne	MAE PDM - rapport d'activité de Christel Alvergne AT AT PDM 2003
toutes		Rapports d'activité produits pour les CA ou CP
		Autres, dont outils produits
toutes		Productions AMTER
		ECOFILOC
		Programmation, Rapports activités, suivi,
toutes		Rapports d'activité produits pour les CA ou CP
1997	Interne PDM	Observatoire des finances locales de l'U.E.M.O.A
1999	MAE	MAE - Prg exec tech et fin FAC 99 pour la 2ème phase - POLDEC et ECOFILOC -
1999	MAE	MAE - Rap exec tech et fin fac 99 de la 1ère phase - POLDEC et ECOFILOC
2000	Interne ECOFILOC	Programmation 2000
2001	Interne PDM	Rapport technique et financier de la 1ère phase
2001	Interne PDM	Rapport technique et financier de la 1ère phase
2002	Interne PDM	Programme d'exécution technique et financier (Période 2002 ???)
2002	Interne PDM	Compte rendu d'exécution technique de la seconde phase
2002	Interne PDM	Rapport financier de la 2nde phase (POLDEC ET ECOFILOC)
2003	Interne PDM	Rapport d'orientation de l'observatoire des finances locales
2004-2006		Rapports APREL
		Autres, dont outils produits
1997	Interne PDM	Séminaire Régional : Mise en place de l'Observatoire des finances locales dans la zone UEMOA
1998	Interne PDM	Un observatoire des finances locales dans la zone UEMOA - Note de présentation synthétique
1998	Club du Sahel	Premiers enseignements du Programme ECOLOC
1999	Interne PDM	Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA
1999	Interne PDM	Projet "Economies et Finances Locales dans les pays d'AOF et Centrale
1999	Interne PDM	Relevé des recommandations et décisions (1er comité de pilotage de l'Observatoire)
2000	Interne ECOFILOC	Perspectives et enjeux
2000	Interne PDM	Cahier des Economies locales N°1
2001	Club du Sahel / PDM	Evaluation de l'impact de l'approche ECOLOC dans la Commune de Saint Louis du Sénégal
2001	Interne ECOFILOC	Gérer l'économie localement en Afrique
2001	Interne PDM	Protocole de partenariat entre le PDM et la Trésorerie générale de la Région Rhône Alpes

Année	Origine	Titre
2001	Club du Sahel	Sahel - Côte : (Re)conquérir le marché ouest-africain et prévenir les conflits.
2002	PDM / Club du Sahel	Ecoloc : Plaidoyer pour une approche urbano-rurale du développement
2002	Club du Sahel / PDM	Séminaire de restitution du programme ECOLOC
2002	MAE	MAE- ECOLOC2 Note interne MAE de présentation 2002
toutes		Manuels ECOLOC Phase 1 - phase 2 + notes François YATTA
toutes		Revues produites par FILOC
		Appui aux associations de pouvoirs locaux (APL)
		Programmation, Rapports activités, suivi,
1998 ?	Interne PDM	Appui aux APL : détail des appuis par pays
toutes		Rapports d'activité produits pour les CA ou CP
		Autres, dont outils produits
2006	UDL FENU	Atelier Gouvernance Locale et Allègement de la Pauvreté
2006	AT FENU	Renforcer les capacités des C.L pour réaliser les O.M.D
1994	Interne PDM	Appui aux associations de pouvoirs locaux
		Documents séminaire LIMBE
		Manuel d'Elaboration participative de plans de développement économique local
		REHCOL
		Programmation, Rapports activités, suivi,
toutes		Rapports d'activité produits pour les CA ou CP
		Autres, dont outils produits
1998	Interne PDM	Les cycles de formation continue aux métiers communaux
1998	Interne PDM	Note de synthèse sur le Cycle de formation continue "gestion financière municipale"
2000	Dépliant PDM	Plaquette de l'Institut Africain des Hautes Etudes Municipales
2003	Martin Finken	Point sur le Meo du REHCOL
2003	Interne PDM	Tdr pour la réalisation d'un référentiel de métiers municipaux en AOF
?	Interne PDM	Présentation du cycle de formation continue à la maintenance et à la gestion des infrastructures et équipements communaux
Recent ?	PDM / CEFOC	Protocole d'accord pour la formation des cadres municipaux africains
toutes		Modules de formation produits dans le cas de REHCOL
2006		Référentiel des métiers
		CITATIONS
toutes		Rapports d'activité produits pour les CA ou CP
toutes		Productions de CITATIONS
1998	PDM	Pour une gestion efficiente des déchets dans les villes africaines
		CRID
		Programmation, Rapports activités, suivi,
toutes		Rapports d'activité produits pour les CA ou CP
		Autres, dont outils produits
2003	Fernand Hivon	Mission d'appui au CRID
2000	PDM / MAE	Décentralisation, foncier et acteurs locaux
2000	PDM	L'Afrique Municipale : Impliquer les femmes dans la gestion locale
2001	PDM	Regard sur les économies locales, une approche renouvelée sur les stratégies de développement en AOF
toutes	PDM	Autres publications
		Lutte contre pauvreté
année	auteur	titre
2002	Interne PDM	Implication des CL africaines dans l'élaboration et le meo des CSLP
2004	PDM / MAE	Implication des CL africaines dans l'élaboration et le meo des CSLP
2003	ACT Consultants	Rapport préliminaire : Implication des CL africaines dans l'élaboration et le meo des CSLP
		AFRICITES - CADDEL - CRR
1998		Documents AFRICITES 1

Année	Origine	Titre
2000		Documents AFRICITES 2
2003	PDM	3ème sommet africain des CL - Africités 2003
2003	PDM	AFRICITES 2003 : Un premeir bilan
2006	PDM	Documents d'AFICITES 4
2005	PDM	Documents de la CADDEL
2001	PDM/ UCCLA	Compte rendu de la réunion du CCRA
		Fonctions centrales - organisation PDM - CA, Comité paritaire, Suivi-éval.
		Statut, RI, audit organisationnel....
1994	PDM	Règlement financier
1994	PDM	Règlement intérieur
1994	PDM	Statuts
1994	PDM -Xavier Hoang	Mission de Conseil et d'assistance pour l'organisation et le fonctionnement de l'Unité de Programme
1996	Interne PDM	PV de la réunion du Comité d'orientation de l'AGPDM
1996	PDM	Accord de Siège
1999	PDM - Christophe de Fournas	Audit de gestion du PDM
2002	PDM - P. Aubry, J.M. Têtard, I. Ménard	Revue "managériale" du PDM
2005	PDM	Manuel de Procédures
		Documents de suivi PDM, rapports activités, comité paritaire, CA
1996	Interne PDM	Comité d'Orientation - Rapport Principal
1997	Interne PDM	Bilan technique des activités en 1996
1997	PDM	PDM - RAP FIN97
1999	PDM	CA PDM avril 99
1999	PDM	Comité paritaire PDM avril 99
2000	PDM	PDM - RAP d'activités de 2000 pour CA
2000	PDM	PDM FICHES PAR PROGRAMME bilan 2000 perspectives 2001
2001		PDM - Rapport pour CA - mars 2001
2002	PDM	Financement des programmes de 98 à 2002
2001	PDM	Financement des programmes de 98 à 2001
2001	PDM	Compte Rendu de la réunion du comité paritaire 2001
2002	Interne PDM	Compte Rendu de la réunion du comité paritaire 2002
2002	Interne PDM	Documents de Travail - préparation comité paritaire 2002
2002	Interne PDM	R.A 2001 - 2002
2002	PDM	Compte rendu CA 2002
2002	PDM	rapport d'activités 2002
2002	PDM	rapport d'activités 2001-2002 au 30 juillet 2002
2002	PDM	Enjeux et pespectives PDM (3) 2002
2002	PDM	rapport financier CP 2002
2002	PDM	programme activité 2002
2002	PDM	Fiches réalisations 2002 pour CA
2003	Interne PDM	Note de présentation de l'appui aux fonctions centrales du PDM
2003	Interne PDM	Compte rendu de la réunion du CA du 26 Juin 2003
2003	Interne PDM	Execution de la subvention MAE 2003 (Fonctions Centrales)
2003	Interne PDM	Rapport d'activités et rapport financier d'AG 2003
2003	Interne PDM	Réalisations 1er semestre. Synthèse par programme
2003	Interne PDM	Dct préparatoire comité paritaire
2003	PDM	Compte rendu CA 2003
2003	Interne PDM	Documents préparatoires CA PDM 2003
2004	PDM	Compte rendu CA 2004
2004	PDM	Recommandation CA 2004
2004	Interne PDM	Documents de Travail - préparation comité paritaire 2004

Année	Origine	Titre
2004	PDM	CR CP cotonou mars 2004
2004	PDM	Conclusions comité paritaire decembre 2004
2005	PDM	CR CA mars 2005
2005	PDM	CR CA déc 2005
2005	PDM	CR CP nov 2005
2005	Interne PDM	Résolutions et recommandations après 13ème réunion du CA
2005	Interne PDM	Avancement des programmes
2005	Interne PDM	C.R des travaux du comité paritaire restreint
2005	Interne PDM	Documents de Travail - préparation comité paritaire 2005
2006	Interne PDM	Notes sur la gestion du PDM - C. Paritaire juillet 06
2006	Interne PDM	Plan de mise en œuvre (2006-2010) CP juillet 06
2006	Interne PDM	PTA 2006 - CP juillet 06
2006	Interne PDM	Compte rendu C. paritaire juillet 06
		doc. Suivi ACDI
		ACDI - doc de programmes
2000	ACDI	Plan décennal 2000-2010 - Enjeux et perspectives du PDM
2004	ACDI	Document d'approbation du projet 2004 : doc final
2004	ACDI	Document d'approbation du projet 2004 : annexes
		ACDI - doc. de suivi et évaluation
1994	ACDI -Uli Locher - Université de Montréal	Evaluation à mi-terme de la Phase 1 - Module d'Afrique de l'Ouest
1997	PDM-ACDI	ACDI - Bilan appui financier ACDI au 30 sept 97
1998	PDM- ACDI	reporting PDM pour l'ACDI 2ème semestre 98
1999	ACDI - P. Aubry. Apor Intl Inc	Bilan Evaluatif PDM
2001	ACDI	Commentaires et avis suite au comité paritaire de Mars 2001
2002	ACDI -P. Aubry. Apor Intl Inc	Rapport de suivi PDM
2002	ACDI	rapport de mission de suivi juin 02
2003	ACDI	rapport de mission de suivi fev 03
2004	ACDI	rapport de mission de suivi mars 04
2004	ACDI	rapport de mission de suivi déc 04
2005	ACDI	Note de préparation comité paritaire de dec 2005
2005	ACDI - D. Latouche - Consultant ACDI	Rapport de mission suite à réunion du comité paritaire
2006	ACDI -D. LATOUCHE - Consultant ACDI / PDM	Plan de travail annuel et tableau financier 2006
		doc. Suivi MAE
		MAE - doc de programmes
1995	MAE	Convention de subvention d'appui aux opérations du prg du PDM
1995	MAE	Rapport de présentation : Appui à la Déc°, au devpt communal et au DL (PDM)
1999	MAE	MAE - Rapport présentation projet FAC PDM2-99
1999	MAE	MAE - Prg exec tech et fin FAC 99 pour la 2ème phase - POLDEC et ECOFILOC -
1999	MAE	MAE - Rap exec tech et fin fac 99 de la 1ère phase - POLDEC et ECOFILOC
1999	MAE	MAE - rapport présentation - FACPDM2 - 1999
2001	MAE	MAE - révision convention MAE - PDM -projet de révision 2001
2002	PDM - MAE	PDM - MAE - Note mission PDM au MAE sur perspectives2002-2003
2003	MAE	MAE FAC- pdm3 rapport présentation, 2003
2004	MAE	Copie convention pluriannuelle d'objectifs
2004	MAE	MAE - convention Pdm juin 2004
2004	MAE	MAE - convention Pdm 2004 à 2006

Année	Origine	Titre
		MAE - doc. de suivi et évaluation
1997	MAE - J.L. Venard - CFD	Evaluation de la 2ème phase d'activités du PDM pour AOF et Centre
1997	MAE	MAE - Compte rendu séminaire finance locale 1997 - PDMCO
1998	PDM - MAE	PDM - MAE compte rendu mission JPEM FRANCE98
1998	MAE	MAE - TDR evaluation FSP98
1999	MAE	MAE TDR éval 99 avec données globales sur financement
2000	MAE-PDM	C.R d'exécution technique et financier des actions financées par le MAE
2002	MAE	Série de courtes notes sur présentations des programmes du PDM et questions
2002	MAE	TDR évaluation 2003
2003	MAE- Alvergne	MAE PDM - rapport d'activité de Christel Alvergne, AT PDM 2003
2003	MAE- Rémy Stoquart	Rapport évaluationProjet FAC 98008800 " Développement local, finances locales et promotion du développement local" - Appui au PDM -
2003	MAE -Rémy Stoquart	Aide Mémoire - Mission d'évaluation FAC IG "Appui au PDM" (pour DCTI)
2003	MAE -Rémy Stoquart	Evaluation 2003 - fiche synthétique
2005	MAE - P.H. Schipper	Rapport de mission de suivi à mi-parcours de la convention MAE/PDM financé sur le projet mobilisateur FSP n°2003-42
2006	MAE	La situation du PDM selon le plan de meo, le plan de W annuel et le mode de gestion
2006		Document MAE sur la Gouvernance
		MAE + ACDI
2004	MAE / ACDI	"Echanges de correspondances"
2005	MAE - ACDI	Rapport Financier 2005 - mission eval MAE-ACDI
2005	MAE - ACDI	Rapport des Programmes
		Autres, analyse, pays..
2003	Club du Sahel / PDM	Les politiques des institutions de coopération dans l'appui aux processus de décentralisation en Afrique
2000	Interne PDM	Projets d'appui à la Décentralisation en AOF et du Centre
1998	MAE	Etat de la décentralisation dans les pays africains
2000	A. Rochegude	Evaluation à mi-parcours du PADDEL
1998	SCAC Sénégal	Note de présentation du PADDEL
2000	SCAC Sénégal	Note sur quelques points de la meo de la décentralisation au Sénégal
1996	Cabinet Pegase	Réflexion sur le processus de décentralisation en Afrique
1997	M. Perrault; D. Latouche	La décentralisation au Sénégal : document d'orientation
1998	PDM	Pour une gestion efficiente des déchets dans les villes africaines
2000	AFD	Financement d'un projet d'Appui à la décentralisation et au développement local
2002	PDM / Club du Sahel	Ecoloc : Plaidoyer pour une approche urbano-rurale du développement
2003	ACT Consultants	Rapport préliminaire : Implication des CL africaines dans l'élaboration et le meo des CSLP
2003	Charles Nach Mback	Démocratisation et Décentralisation
2003	Charles Nach Mback	Etat de la décentralisation en Afrique
2004	PDM / MAE	Implication des CL africaines dans l'élaboration et le meo des CSLP
1998	PDM Est	Municipal Development Programme for Eastern an Southern Africa. Strategy and Impact Prospectus : 98 to 2000
1997	B.M	Programme de décentralisation et de développement urbain au Sénégal
1996	Gvt Sénégal	Lettre de politique sectorielle de décentralisation
2006	Interne MAE	Stratégie Gouvernance
1996	SCAC Sénégal	Code des Collectivités Locales
2001	SCAC Sénégal	Document cadre de partenariat pour la commission mixte Fce - Sénégal
2006	Latouche	Decentralization in Africa : too many policies, nor enough politics
2006	Latouche	note stratégique CNEL
2004	Latouche	Relancer la décentralisation en Afrique

EVALUATION DU PDM
ANNEXE 11

Liste des personnes rencontrées

Liste des institutions et personnes rencontrées

Bénin et Nairobi (Africité)

Nom	Institution	Fonction
Jean Pierre ELONG MBASSI	PDM	SG
Biram Owen NDIAYE	PDM	Directeur des opérations, responsable POLDEC
Claude ACAKPO	PDM	DAF
François YATTA	PDM	Conseiller régional (CR) ECOFILOC
Martin FINKEN	PDM	CR REHCOL
Hervé AGOSSOU	PDM	CM ECOFILOC
Victorin DJAKOTO	PDM	CM ECOFILOC
Lionel CARUANA	PDM	AT MAE au PDM
Souleymane MAIGA	PDM	CR APL
Edmond SOUGUE	PDM	CM AMTER
Emmanuel HARRY	PDM	Documentaliste
Félix ADIGNIKA	PDM	CM CITATIONS
Issa D. MOKO	Présidence de la République	Conseiller technique à la gouvernance Locale du Président de la République
Blaise O. GLELE	ANCB	Président ANCB
AHANHANZO	Mairie d'Abomey	Maire
Ségla K. LIHOSSOU	ANCB	Secrétaire permanent
Marc A. OKRY	Mairie de Glazoué	1 ^{er} adjoint au maire
Karim Daouda	Mairie de Ouessé	Maire
Soumaïla MAMA	Mairie de Zogbodomey	1 ^{er} adjoint au maire
Justin TODAM	Mairie de Agbabanlisou	Maire
Dénis ALI YERIMA	Mission de Décentralisation	Secrétaire Général
Thomas HOUEDANOU	Mission de Décentralisation	Chef cellule coopération décentralisation et politique de solidarité
Solange P. LISBOA	Mission de Décentralisation	Chef cellule Organisation financière
Juergen HEINKELE	FIVIS	AT
Maurice HOUNTONDJI	FIVIS	Chef projet
Narcisse TOMETY	Personne ressource	Spécialiste décentralisation Bénin
Matthias GOGAN	Personne ressource	Ancien préfet
John IGUE	Club de veille pour la paix en Afrique de l'Ouest	Président
Victor TIOLLIER	SCAC	Attaché de coopération
Catherine PRAVIN	Délégation commission Européenne	Chargée d'affaires
Elmut BURMEISTER	GTZ	Chef du programme d'appui à la décentralisation
Chabi Toko BAROGUI	Ministère de la sécurité publique et des Collectivités locales	Directeur de la DGAT
David HOUSSOU	Cities alliances – UN Habitat	Représentant régional
François HOUSSOU	Maison des Collectivités locales	conseiller chargé des études Directeur adjoint et équipe
André SCHAMUSTER	MCL	Conseiller en gestion municipale et urbaine. (Coop française)
Ousmane KARA	MCL	service comptabilité
Ali YERIMA	MCL	conseiller coop. décentralisée et dev. local
Mme Zéinabou COLES	Ministère des finances	Chef du service des collectivités locales à

Nom	Institution	Fonction
		la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
NAIROBI - AFRICITES		
Christel ALVERGNE	MAE - PDM	AT MAE AMTER
Daniel LATOUCHE	ACDI	Conseiller ACDI au PDM
Leontine TOLLO KANZIEMO	UNITAR	Associée recherche, programme coopération décentralisée
Philippe ATHANASSIOU	UNITAR	Associé recherche, programme coopération décentralisée
Robert ZADI Gokui	AIPCT (RCI)	Consultant PNUD décentralisation
Hubert Leblanc	PSI (Canada)	Consultant
Sunhilt SCUMACHER	Club du SAHEL	Deputy Director
Constance Koukoui	Cités Unies	Africa Department Manager
Catherine FARVAQUE-VITKOVIC	Banque Mondiale	Responsable développement urbain
Jean DOYEN	Consultant Banque Mondiale	Spécialiste infrastructures
Aimé Maxime ONADJA	Maire – (Burkina Faso)	Maire de PAMA
Kwasi AMEYAW-CHEREMEH	NALAG (Ghana)	Secrétaire Général
Maya Goh MAWUTOR	NALAG (Ghana)	Président
François Albert AMICHIA	CA PDM – Maire (RCI)	Membre du CA du PDM
Mouhamadou MBAYE	CA PDM – AMS (Sénégal)	Vice président
MBOUDJO	(CA PDM ?) – Asso. élus Cameroun	Vice président
Jean Baptiste AKE	UVICOCI (RCI)	Secrétaire permanent
Léonard E.N. BOMBA	CVUC (Cameroun)	Secrétaire exécutif
Youssef DIAKITE	AMM (Mali)	Directeur exécutif
Claude JAMATI	Banque Mondiale - WBI	Expert institutionnel - WBI
Seydou ZAGRE	AMBF (Burkina)	Secrétaire général
Boniface COULIBALY	AMBF (Burkina)	Secrétaire permanent
Alain le CAVORZIN	SCAC (Burundi)	AT chef de projet
Jean Louis MAJORIE	SCAC (Mali) AT AMM	AT auprès AMM
Kader DICKO	SNV (Mali)	Responsable programme
Paul Henri SCHIPPER	MAE	Bureau modernisation Etat et gouvernance locale
Thierry PAULAIS	AFD	Responsable division développement urbain

Sénégal

Nom	Institution	Fonction
Amadou Tidiane WANE	AMS, Mairie de Kany	Coordonnateur, Maire de Kany
Khalifa MBOUP	AMS Mairie de Kébémér	SG de l'AMS Maire par intérim de Kébémér
Mouhamadou MBAYE	AMS	Vice président (Vu Nairobi)
??	Mairie de Bignona	Maire
Fatou TOP	AMS	Secrétaire permanente
Thierno Birahim NDAO	AMS	« Doyen », Conseiller à la Présidence de la République
Mme Silla SALL	CAEL	Directrice
???	CAEL	Responsable formation
El Hadji Malick CISSE	CAEL	Responsable DICOM
Mamadou Dior DIAW et 2 adjoints	Ministère de la coopération internationale et de la coop.	Directeur de la coopération décentralisée

Nom	Institution	Fonction
	décentralisée	
Khalifa GUEYE	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales	Directeur des Collectivités Locales
Eric CHARVET	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales	Conseiller technique auprès du Ministre de l'intérieur et des CL
Ibrahima THIOYE	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales	Conseiller technique auprès du Ministre de l'intérieur et des CL
Cheikhou Amadou DIOP	Agence de Développement Municipal	Directeur de l'appui institutionnel
Cheikh Awa Balla FALL	PNDL	Directeur Exécutif
Samba GUEYE	PSIDEL	Directeur
Moctar Abdourahim WANE	PADELU	Expert infrastructures et services
Khadidjatou TALL	Délégation de la commission européenne	Chargée de programmes Economie / secteurs sociaux
Coumba Pathé PAYE	Délégation de la commission européenne	Chargée de programmes Economie / secteurs sociaux
José MONTALES	Ambassade du Canada	Directeur adjoint et 1er secrétaire à la coopération
Daouda DIOP	Ambassade du Canada	Conseiller en Développement
Bouna WARR	ARD Saint Louis	Directeur
SOUWARE	ADC Saint Louis	Coordonnateur des programmes
Mamadou DIOP	ADC Saint Louis	Directeur
Stéphanie BERTHOMEAU	SCAC	Attachée de coopération, secteur institutionnel
Géraldine TARDIVEL	SCAC	Conseillère en coop. décentralisée
Gilles CHAUSSE	AFD	Directeur adjoint Agence Sénégal
Médoune Diamo CISSE	BACDI	Spécialiste finances publique et gouvernance locale
Boubacar FALL	PNUD-FENU	Assistant au Représentant Résident du PNUD, chargé du FENU
Christian FOURNIER	FENU	Conseiller technique régional Afrique de l'Ouest
Michel SECK	Consultant indépendant	Appui régulier à l'AMS

Burkina-Faso

Nom	Institution	Fonction
M. BADOLO Antoine	Commune de Koudougou	Ex Secrétaire Général.
Mme BELEMSAGHA Denise	Programme APREL	Coordonnatrice
M. BLANCHETON Alain	SCAC – Ambassade de France	Conseiller Régional de Coopération Afrique de l'Ouest (UEMOA – CEDEAO)
M. COMPAORE Simon	PDM / AMBF	Président du Conseil d'Administration du PDM et de l'AMBF
M. CONDE Louis	Programme APREL	Consultant facilitateur à Bobo Dioulasso
Mme CONVERSI Julie	SCAC – Ambassade de France	Chargée de Mission coopération décentralisée et décentralisation
M. COULIBALY Boniface	AMBF	Secrétaire Permanent
M. DEMBELE Ousmane	AMBF	Expert Municipal détaché auprès du projet d'appui au programme APREL.
M. DJIM Demba	CEFOC – Groupe EIER ESTHER	Direction de la Formation Continue - Cellule technique et Pédagogique
Mme DIALLO Joanna	GTZ	Responsable du Programme Décentralisation Développement Communal (PDDC)
M. DUMON Jérémie	AFD	Chargé de Programme
M. KI Jean Martin	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la	Directeur Général de la Décentralisation et des Collectivités Locales

Nom	Institution	Fonction
	Décentralisation	
M. KAM	AMBF	Secrétaire Exécutif
M. KOUSSOUBE Celestin	Commune de Bobo Dioulasso	Ancien Maire
M. LALOU	AMBF	Conseiller Technique du Maire de Ouagadougou
M. MICHAILLARD Pierre	Territoire de Belfort	Chargé de Mission coopération décentralisée- Ex Conseiller Technique du SCAC au MATD
M. OUATTARA	Ministère Délégué aux Collectivités Locales	Ministre
M. SAMBENE Ousmane	Maison de la Coopération Décentralisée	Directeur
M. SANGARE	Ministère des Finances et du Budget	Directeur des Etudes et de la Législation Financière
M. SANON Dominique	Etablissement Public de Développement Communal (EPCD) de Koudougou	Directeur Adjoint
M. SAWADOGO	Ministère de l'Aménag. du Territoire et de la Décentralisation	Commission Nationale de la Décentralisation
M. SEMPORE Francis	CEFOC – Groupe EIER ESTHER	Direction de la Formation Continue. Cellule formation à distance.
M. SOURABIE Tiambal	Mairie de Bobo Dioulasso	Directeur du Développement Economique
M. TRAORE Sylvanus	Chambre de Commerce de Bobo Dioulasso	Responsable du Bureau d'Appui aux Micro Entreprises.
M. YRA Abdoulaye M. GUIGMA Gilbert M. SOME Justin	Consultants permanents du programme APREL	Aménagiste – Géographe Economiste statisticien Sociologue
M. ZONGO Maurice	Commune de Koudougou	Secrétaire Général
Plusieurs membres	Comite ECOLOC de Koudougou	

EVALUATION DU PDM

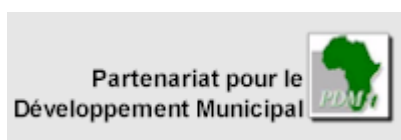
ANNEXE 12

Termes de référence de l'étude

(P.S. Les réunions du comité de pilotage ont permis de recadrer certains points en lien avec les propositions méthodologiques du consultant)

Évaluation conjointe franco-canadienne du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)

Evaluation rétrospective (1991-2006) et prospective



Termes de référence

(Version 8 définitive)

1.	CONTEXTE GENERAL ET PRESENTATION DU PARTENARIAT POUR LE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL (PDM)	198
2.	BILAN ET SOUTIENS EXTERIEURS	198
3.	JUSTIFICATION DE L'EVALUATION	199
4.	DESCRIPTIF ET CHAMP COUVERT	200
5.	OBJECTIFS ET PROBLEMATIQUES DE L'ÉVALUATION	200
6.	DISPOSITIF DE L'ÉVALUATION	202
7.	DÉMARCHE DE L'ÉVALUATION	202
8.	SELECTION DE L'EXPERTISE ATTENDUE	202
9.	RAPPORTS	203

1. CONTEXTE GENERAL ET PRESENTATION DU PARTENARIAT POUR LE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL (PDM)³⁸

Le Programme pour le Développement Municipal (PDM)³⁹ a été créé en 1991 avec l'appui de plusieurs coopérations bilatérales (française, britannique, italienne et hollandaise), et multilatérale (Banque mondiale), afin de concourir à la mise en place de la décentralisation en Afrique subsaharienne. Deux antennes régionales en Afrique ont été installées. L'une à Cotonou (PDM Ouest) avec compétence pour l'Afrique de l'ouest et centrale, l'autre à Harare (PDM Est) pour l'Afrique de l'est et australe. Les bailleurs de fonds ont soutenu ces deux antennes pendant la première moitié de la décennie 1990 en vue de contribuer à l'émergence et au renforcement de pouvoirs locaux, faciliter la structuration des associations nationales de maires, fournir des référentiels techniques aux décideurs (étatiques et municipaux). En 1996, la Coopération canadienne est venu se joindre au groupe des bailleurs.

Dans la deuxième moitié de la décennie des années 90, les associations de maires de la sous région sont devenues membres du PDM Ouest et ont naturellement souhaité participer à sa direction. Un comité paritaire a donc été créé pour faciliter la co-gestion avec les bailleurs de fonds.

Le PDM est aujourd'hui en pleine mutation. En 2002, il est vraiment devenu l'outil des associations nationales de maires, qui en sont les seuls membres. Cela s'est traduit dans un changement de nom : Partenariat pour le Développement Municipal.

Le PDM emploie une dizaine de cadres africains de haut niveau et gère un réseau de plus d'une centaine de consultants et d'experts intervenant sur ces questions (universitaires, décideurs politiques, techniciens). Son budget annuel est de environ 2 millions d'euros, toutes sources de financement confondues.

Il fournit conseil et appui aux élus locaux africains, via leurs associations nationales, mais aussi aux décideurs politiques nationaux (ministères de l'intérieur, de la décentralisation, des collectivités locales).

Il est l'organisateur d'AFRICITÉS 3. Il est aussi le support technique du futur Conseil des Communes et Régions d'Afrique (CCRA).

2. BILAN ET SOUTIENS EXTERIEURS

Pour la coopération canadienne, l'appui au PDM s'inscrit dans une perspective de renforcement des institutions et organisations à vocation régionale (Afrique de l'Ouest). Le premier Accord de contribution (1996-2000) prévoyait un financement annuel d'environ 400 000 € destiné en particulier mais non exclusivement aux programmes de formation (IAHEM), de communication et information, d'appui aux associations nationales et à AFRICITÉS. Le deuxième Accord de contribution (2000-2006) a augmenté cette contribution à environ 550 000 € annuellement dont 100 000 € servant à financer les fonctions communes (secrétariat, activités de lobbying, gestion). Le troisième accord de contribution (2005-2010) fera passer la contribution canadienne à environ 1 million € par année.

Le ministère français des Affaires étrangères fournit un appui au PDM, depuis sa création en 1991, sous forme d'assistance technique (2 AT) et de crédits permettant de rémunérer les cadres africains et une partie des programmes. Trois projets FAC/FSP ont été approuvés :

- Projet FAC 95 00 67 00 : « Appui aux politiques nationales de décentralisation et économies et finances locales » (9 000 000 francs).
- Projet FAC 98 00 88 00 : « Appui à la décentralisation, au développement communal et local » (5 760 000 francs).
- Projet FSP 2003 42 : « Appui à la décentralisation, à la gouvernance locale et à la gestion urbaine en Afrique subsaharienne » (2 400 000 euros).

³⁸ L'étude porte uniquement sur le Programme pour le développement municipal Ouest, et chaque fois qu'il sera indiqué PDM dans ce texte il convient de lire PDM Ouest et Centre. La dénomination Ouest et Centre ne couvre pas la même zone géographique que les organismes régionaux.

³⁹ www.pdm-net.org

La coopération française verse annuellement environ 250 000 € pour la rémunération du coordonnateur du PDM et le fonctionnement de la structure (comptabilité, secrétariat) et 800 000 € pour appuyer divers programmes du PDM : développement économique local, finances locales, observatoire de la décentralisation, sommets AFRICITÉS, ainsi qu'au fonctionnement et au mode de gestion des services urbains.

L'implication plus active des acteurs africains dans la gouvernance du PDM à partir de 1995 a permis au Canada d'appuyer de manière significative le PDM en remplacement de la Banque mondiale qui s'est progressivement retirée de cette institution suite aux nouvelles orientations prises de cette dernière en faveur de la décentralisation. En contrepartie, la France et l'ACDI ont renforcé leur partenariat avec le Conseil d'administration et les permanents du PDM.

Les régions Alsace et Ile-de-France ont signé des accords particuliers avec le PDM pour participer à certains de ses travaux. Même si ces financements ne sont pas très importants, ils prennent une signification particulière concernant la coopération décentralisée et les partenariats qui s'engagent en Afrique.

Les autres partenaires financiers du PDM sont, par ordre d'importance la Commission européenne, la Banque mondiale (à travers Cities Alliance), ainsi que les coopérations allemande (GTZ), britannique (DfID), Suisse et hollandaise (VNG). Pour ce qui est du Canada (dont l'appui au PDM a commencé en 1996), un nouvel accord de contribution est entrée en vigueur au début de l'année 2005, et prévoit une contribution pratiquement équivalente à celle de la France.

3. JUSTIFICATION DE L'EVALUATION

La décentralisation, présentée en Afrique dans les années 90 comme une politique nouvelle susceptible d'améliorer les conditions du développement économique et social, et renforcer la démocratie, reste aujourd'hui une priorité affichée de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Les résultats cependant tardent à venir. C'est particulièrement vrai en termes d'amélioration des conditions de vie des populations et du développement de l'institution municipale qui reste fragilisée par l'absence de ressources propres. La présente évaluation devrait permettre d'observer et expliquer les résultats obtenus et de s'interroger sur les difficultés rencontrées.

Depuis 1991 le PDM agit pour la promotion de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre. Plusieurs évaluations des projets d'appuis au PDM des différents bailleurs, audits financiers et une revue managériale ont été réalisés.

A ce jour, aucune évaluation globale de cette association, et de l'impact de ses activités, n'a été effectuée.

Compte tenu de l'importance du sujet et du volume des appuis apportés par les coopérations française et canadienne, 13 ans après l'installation du PDM, la Direction générale de la coopération internationale et du développement du MAE et la Direction de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de l'ACDI ont souhaité évaluer l'activité du PDM.

Le comité des évaluations de la DGCID a retenu, lors de sa réunion annuelle qui s'est tenue le 25 mars 2004 sous la présidence du Directeur général, le principe d'une évaluation du PDM. Cette décision rencontre également l'intérêt de la Directrice générale de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de l'ACDI qui souhaite évaluer de manière stratégique l'activité du PDM et replacer cette dernière dans le nouveau contexte économique et géopolitique de la région.

Les coopérations française et canadienne, qui supportent à elles deux l'essentiel du fonctionnement et des activités du PDM, désirent mesurer les effets de leur soutien sur les processus de décentralisation en cours dans les pays de la sous région.

Elles souhaitent principalement, par le biais de ce travail d'évaluation, d'une part pouvoir apprécier globalement l'efficacité de l'association, afin d'adapter éventuellement leurs appuis, d'autre part disposer d'un document complet sur le PDM à diffuser auprès de partenaires du Nord actuellement peu impliqués dans l'appui à la décentralisation en Afrique subsaharienne.

L'évaluation devra aussi tenir compte des changements survenus dans le mode de gouvernance du PDM ainsi que de la décision des partenaires au développement, dont la France et le Canada, d'accroître l'efficacité de l'aide en impliquant davantage les acteurs locaux dans la gestion de cette aide. Ainsi, le nouvel accord de contribution entre l'ACDI et le PDM accorde une place importante à un mode de suivi axé sur les résultats conformément à une approche-programme (par opposition à

une approche-projet). Il importe, à cet égard, que les deux principaux bailleurs partagent des objectifs et une méthodologie commune en termes de suivi et d'évaluation. Le présent exercice entend contribuer à l'établissement d'un tel cadre commun en jetant les bases d'un cadre de suivi des résultats.

Sur la base des résultats de cette évaluation, il sera possible d'intéresser un plus grand nombre de partenaires, tant bilatéraux que multilatéraux, sans oublier les partenaires issus de la coopération décentralisée, aux problématiques de décentralisation en Afrique en vue de s'impliquer de manière plus soutenue dans un appui financier au PDM.

A ce titre, l'exercice entend développer également un volet prospectif. Il s'agit au-delà des recommandations attendues par les évaluateurs de déployer les scénarii permettant de situer le PDM dans des nouvelles perspectives.

Les coopérations canadienne et française font l'hypothèse préalable de l'utilité du PDM dans l'appui aux processus de décentralisation et au renforcement de l'institution municipale en Afrique de l'Ouest. Elles pensent qu'il existe, en sus des efforts régulièrement réalisés pour améliorer le fonctionnement du PDM, des marges pour optimiser son action au bénéfice de la décentralisation en Afrique.

4. DESCRIPTIF ET CHAMP COUVERT

L'évaluation devra présenter de façon détaillée le contexte dans lequel les processus de décentralisation ont été initiés en Afrique de l'Ouest et du Centre. Il faudra aussi documenter les réussites et les principaux obstacles rencontrés dans ce processus et faire le point sur l'état des lieux quinze ans après les premières démarches.

Elle devra décrire les objectifs de départ de l'association et produire un bilan général de l'activité du PDM de 1991 à 2006. Les différents programmes développés par l'association devront être décrits et analysés. .

Les différents acteurs concernés et impliqués dans l'action du PDM, qu'il s'agisse des membres de son Conseil d'Administration, de son Président, des bailleurs, du coordonnateur ou des personnes travaillant en son sein seront présentés. Les fonctions d'impulsion et de promotion (*lobbying*) dans les diverses instances seront étudiées et analysées le plus précisément possible.

Le soutien apporté par les différents bailleurs sera décrit sur la durée, les résultats des principales évaluations déjà réalisées par ces coopérations présentés. La logique d'intervention des différentes coopérations ayant soutenu le PDM sera exposée, les évolutions quantitatives et qualitatives également.

Un point sera fait sur les nombreuses modalités d'intervention des différents bailleurs. Les instruments utilisés pour appuyer l'action du PDM seront décrits et appréciés. L'assistance technique apportée au PDM depuis sa création fera l'objet d'une analyse particulière.

L'évaluation étudiera l'intégration de l'égalité entre les sexes dans les actions du PDM depuis ses débuts.

L'évaluation portera également sur les modalités de gouvernance du PDM (conseil d'administration, comité paritaire, comité paritaire restreint, coordination des personnes travaillant au sein de l'association).

Globalement, l'évaluation devra tenir compte de l'évolution du contexte institutionnel, notamment des nouvelles pratiques et approches des bailleurs, bilatéraux et multilatéraux des changements dans l'organisation du mouvement municipal africain et mondial.

5. OBJECTIFS ET PROBLEMATIQUES DE L'ÉVALUATION

L'action du PDM sera évaluée à partir des critères reconnus dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.

Ces critères sont :

- Pertinence interne : la mise en place d'une structure telle que le PDM était-elle pertinente pour promouvoir la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre ? Comment le PDM a contribué, plus largement, au développement de l'institution municipale africaine ? Les actions

réalisées par le PDM sont-elles adaptées à la situation des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre ?

- Pertinence stratégique : en quoi le PDM participe-t-il aux Objectifs du Millénaire pour le Développement ? Comment le PDM prend-il en compte dans sa politique, ses programmes et ses actions, la promotion de l'égalité entre les sexes ? En quoi le PDM permet-il aux principaux bailleurs de fonds de rencontrer leurs propres objectifs en matière d'appui au développement, à la décentralisation et à l'institution municipale ?
- Cohérence interne : les moyens financiers mis en place correspondent-ils bien aux objectifs que s'est donnés le PDM ? Une synergie a-t-elle pu être établie entre ces moyens et les ressources mobilisées ? Le choix des actions engagées, des outils méthodologiques développés, des manifestations organisées, des sessions de formation réalisées, des structures créées ou appuyées est-il adapté pour faire progresser dans les pays les processus de décentralisation et de consolidation de l'institution municipale ?
- Cohérence externe : les actions réalisées par le PDM sont-elles bien adaptées à la situation des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre ? L'action développée par le PDM est-elle cohérente avec l'action des bailleurs de fonds et réciproquement l'action des bailleurs de fonds était-elle cohérente avec les actions et les stratégies développées par le PDM ?
- Effectivité (adaptabilité) : les actions réalisées par le PDM sont-elles bien celles que l'association avait prévu de réaliser ? L'organisation a-t-elle su s'adapter aux conditions changeantes et faire évoluer les modalités de mise en œuvre de ses missions ? Quel rôle le PDM a-t-il joué dans la création du CGLUA (Cités et Gouvernements locaux unis d'Afrique) ?
- Efficacité : les actions réalisées par le PDM ont-elles bien données les résultats escomptés ? Le PDM s'est-il organisé de façon à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés ? Le PDM a-t-il su tirer profit d'évaluations menées dans le passé ?
- Efficience : Le PDM aurait-il pu mieux faire avec les moyens techniques et financiers engagés ?
- Impact : les actions du PDM ont-elles contribué à favoriser l'installation et la consolidation de la décentralisation et de l'institution municipale dans les pays de la zone ? Est-ce que l'ensemble des actions du PDM contribue à obtenir une différence significative ?
- Exemplarité : dans quelle mesure le PDM a-t-il su développer ses ressources et s'administrer pour servir de modèle à d'autres organismes de même type en Afrique ? Sa propre gouvernance est-elle un modèle du genre ? Le PDM a-t-il su organiser sa propre décentralisation ?
- Rayonnement : les actions du PDM ont-elles accru le rayonnement des institutions municipales africaines ? Ces actions ont-elles contribué au développement et au rayonnement de la connaissance sur la décentralisation en Afrique ? La légitimité du processus en a-t-elle été accrue ?
- Viabilité (durabilité) : le PDM peut-il poursuivre son action sans l'appui apporté par les bailleurs de fonds ?

Les évaluateurs devront répondre à ces questions de façon claire. Ils décriront leurs sources et les méthodes utilisées pour arriver à leurs conclusions.

Enseignements et recommandations

A partir des conclusions de l'évaluation, les évaluateurs devront faire des recommandations qui porteront sur :

- le rôle et les objectifs de l'association ;
- la nature des actions et des programmes à mettre en œuvre par le PDM ;
- les ressources financières et les modalités de financement du PDM ;
- le fonctionnement interne du PDM ; l'optimisation des ressources humaines et financières ;
- la structure de gouvernance du PDM : mobilisation du Conseil d'administration et des partenaires africains ; relations avec les élus municipaux et ministères responsables, autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux, organisations internationales ;

- la structure de direction et le leadership de l'organisation ;
- la place du PDM dans le dispositif municipal africain (CGLUA) ;
- les modes de suivi (monitoring) et d'évaluation ;
- la pérennité de l'association.

Les évaluateurs devront fournir la première ébauche d'un cadre d'évaluation des résultats pouvant éventuellement être utilisé par les coopérations canadienne et française dans leur appui au PDM.

6. DISPOSITIF DE L'ÉVALUATION

Un comité de pilotage sera installé à Paris. Il donnera un avis sur les propositions de termes de référence de l'évaluation, sur le choix de l'expertise, sur les différents rapports produits. Le comité disposera de correspondants à Gatinéau (Québec) et à Cotonou. Des réunions sont prévues par visioconférence ou à l'occasion du passage à Paris des responsables de la coopération canadienne.

Le comité comprendra des représentants de l'ACDI et du MAE (CID/DPDEV/G/GML, CID/AECL, CID/CNG, CID/SMR/EVA), un représentant de l'AFD, le coordonnateur du PDM, une ou plusieurs personnes extérieures ayant une expérience de la décentralisation et du développement municipal en Afrique.

Il sera présidé par une personnalité extérieure (à désigner).

7. DÉMARCHE DE L'ÉVALUATION

Il est prévu plusieurs phases :

- Une première phase d'études et d'entretiens sur dossier en France et au Canada auprès des services du MAE et de l'ACDI, à Cotonou auprès du PDM.
- Déplacements à prévoir en France et au Canada, ainsi qu'à Cotonou (Bénin).
- Une phase complémentaire d'enquête auprès des autres partenaires ayant appuyé le PDM (Banque Mondiale, Commission Européenne, GTZ, coopérations britannique, italienne et hollandaise) ; il conviendra de prévoir un déplacement à Washington (Banque mondiale).
- Une phase d'étude et d'entretiens dans trois pays africains (Bénin / Sénégal / Burkina Faso) avec des déplacements à prévoir dans ces trois pays.
- La rédaction d'un rapport intermédiaire.
- La rédaction du rapport définitif.

8. SELECTION DE L'EXPERTISE ATTENDUE

Les experts devront avoir une solide connaissance des politiques de décentralisation et de développement des collectivités locales en Afrique, une expérience approfondie de la coopération internationale et l'évaluation des politiques publiques.

Les experts proposés ne doivent pas être associés directement aux activités du PDM (actions ponctuelles de formation exceptées).

L'équipe devra être composée d'au moins trois experts seniors, l'un(e) étant canadien(ne) et l'autre français(e), en comprenant également une expertise locale.

La méthodologie employée devra être présentée de façon détaillée dans la réponse à l'appel d'offre. Devront être décrits :

- les techniques de collecte et de traitement de l'information : recherche documentaire, lecture de dossiers et archives, observation directe, enquête statistique, entretiens et questionnaires, opinions d'experts et de responsables ;
- les techniques d'analyse ;
- les hypothèses de travail ;
- le mode d'organisation du travail, le chronogramme.

La durée totale de l'expertise est évaluée à 60-90 jours / expert.

9. RAPPORTS

L'exercice d'évaluation sera ponctué de plusieurs documents. Ceux-ci seront complétés de notes, bilans statistiques, comptes rendus de visites ou d'entretiens, etc.

Une note préliminaire devra être présentée avant la mission de terrain.

La mission devra faire l'objet d'un compte rendu faisant état du déroulement du séjour et des conclusions provisoires présentées aux acteurs de terrain.

Le rapport provisoire, à remettre sous forme électronique, dans un délai d'un mois après la mission de terrain, produit en 8 exemplaires et en version électronique, sera débattu en comité de pilotage. Ce rapport comporte les propositions de recommandations que les évaluateurs estiment devoir soumettre.

Le rapport définitif sera produit en 12 exemplaires papier et en version électronique incluant, en son début, une synthèse de 4 pages maximum.

Les rapports seront remis au bureau de l'évaluation du MAE et à la Direction de l'Afrique de l'ouest et du Centre de l'ACDI pour distribution aux membres du comité de pilotage. Afin d'assurer une diffusion dans les meilleures conditions il conviendra de privilégier la transmission par voie électronique (Rtf, Word & Excel).

Le rapport définitif intégrera l'ensemble des observations. Il devrait se limiter à une cinquantaine de pages et reportant en annexe le descriptif et les analyses commentées et développées. Il sera remis en cinq exemplaires ainsi que sur disquette sous forme prête à l'édition. L'ensemble du rapport et des annexes doit être accessibles sous forme électronique et dans une présentation correspondante à l'édition définitive. Le prestataire suivra la charte graphique.

Le rapport comportera la mention suivante : « Ce rapport est un document interne établi à la demande du Ministère des Affaires étrangères et de l'ACDI. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel ».

Annexe 1

Fiche technique sur le Partenariat pour le développement Municipal (PDM)

Implantation : Cotonou

Rayonnement : Afrique de l'Ouest et du Centre

Personnel : 30 personnes dont 15 cadres

Budget annuel : en moyenne 1 500 millions de francs CFA

Principaux financeurs : France et ACDI, Commission européenne

Statut : association de droit béninois dont le conseil d'administration est composé des présidents des associations nationales d'élus locaux des pays de la région.

Président : M. Simon Campaore / Maire de Ouagadougou, président de l'association des maires du Burkina Faso

Coordonnateur : M. Jean-Pierre Elong M'Bassi

Activités

ECOFILOC / Économies et finances locale ;

POLDEC / Programme d'appui aux politiques nationales de décentralisation - Observatoire de la décentralisation ;

APL / Appui aux associations de pouvoirs locaux ;

REHCOL / Formation des acteurs de la décentralisation ;

CITACTION / Services de base aux population

FONCTIONS CENTRALES / coordination- animation, gestion-administration, information-communication - documentation ;

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE / Appui au renouveau des politiques d'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne ;

PAUVRETE / Mise en forme et diffusion d'information aux élus locaux sur le thème des CSLP et des politiques de lutte contre la pauvreté.

CCRA / secrétariat technique du Conseil des Communes et Régions d'Afrique

Voir également le site Web de l'organisation : www.pdm-net.org

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 13

Composition du Comité de Pilotage de l'étude

(P.S. Les réunions du comité de pilotage ont permis de recadrer certains points en lien avec les propositions méthodologiques du consultant)

Le comité de Pilotage s'est réuni quatre fois, sous la présidence de M. Jean NEMO, aux dates suivantes :

- 22/05/06 : 1^{er} CP fixant son choix sur I&D avec demande de complément (mission Nairobi)
- 12/07/06 : 2^o CP avec le consultant
- 29/09/06 : 3^o CP : examen du rapport préliminaire
- 07/12/06 : 4^o CP : examen du rapport provisoire (en visioconférence avec l'ACDI).

Le tableau suivant donne la piste des membres du comité de pilotage présent à la dernière session.

COMITÉ DE PILOTAGE DE L’EVALUATION CONJOINTE ACDI / MAE du PDM
avec une liaison en vidéoconférence avec Gatineau (Québec) lors de la 4^{ème} réunion du comité de pilotage (07/12/06)

M. Jean NEMO Président du comité de pilotage

ACDI

A Paris

Mme Edith GOUIN Programme Bénin et Régional
M. Daniel LATOUCHE Centre Urbanisation, Culture et Société

A Gatineau

M. Carol VOYER
M. Guy MERCIER

MAE

Mme Chantal HAAGE Chef du bureau de la modernisation de l'État et de la gouvernance locale - CID/DPDEV/G/GML
M. Jean-Luc LE BRAS Chef du bureau Afrique – Océan Indien (CID/SMR/CG/AI)
M. Michael RULETA Adjoint au chef du bureau de l'évaluation (CID/SMR/EVA)
M. Paul-Henri SCHIPPER Bureau de la modernisation de l'État et de la gouvernance locale

AFD (Agence française de développement)

M. Thierry PAULAIS

ISTED (Institut des Sciences et des Techniques de l'Equipeement et de l'Environnement pour le Développement)

M. Xavier CREPIN Délégué Général

PDM (Partenariat pour le Développement municipal)

M. Jean-Pierre Elong M'BASSI Secrétaire général
M. Claude ACAKPO DAF
M. Biram Owens NDIAYE Directeur des opérations
M. François YATTA Conseiller regional Filoc

TIM Consultants

M. Emmanuel POUSSE
A Gatineau M. Bernard VACHON

EVALUATION DU PDM

ANNEXE 14

**Liste des associations d'élus ou de
collectivités membres du PDM**

Tableau de présentation des APL membres du PDM

ANPL	Contacts pays	Date de création	Responsables	Objectifs / Activités	Budget / Ressources	Statut/ membres / Critères de gouvernance
AFRIQUE DE L'OUEST						
Association des Municipalités de Mauritanie (AMM)	BP 5101 Nouakchott Fax : (222) 5 24 35 33 Tél : (222) 5 25 62 77	1995	Président. Ahmed O/ HAMZA Maire de Nouakchott	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		210 membres
Association des Maires du Sénégal (AMS)	BP 186 Dakar Sénégal Fax :(221) 821 43 13 / 37 35 - Tél : (221) 822 1144 - Email : ams@enda.sn/ fatoutop@hotmail.com	1958	Président : M. Ousmane Masseck NDIAYE, Maire de Saint Louis.	Promouvoir l'échange et la diffusion d'informations Favoriser la concertation entre les Maires Renforcer les capacités des élus en matière de gestion urbaine locale Diversifier le partenariat et redynamiser la coopération décentralisée Rechercher des stratégies innovantes en matière d'autonomie financière Mettre en place une direction fonctionnelle	Les cotisations des membres de l'association, Les contributions extérieures Etat, L'aide des partenaires au développement.	Association loi 1901 Membre de l'Union Nationale des Elus Locaux Regroupe 103 Maires membres 1 AG 1 bureau exécutif avec un SG, un TG et 13 secrétaires 1 secrétariat permanent 1 comité de suivi
Gambia Association of Local Government Authorities (GALGA)	33 foday Kabba Highway Mob : (220) 9909524 Tél : (220) 5720318 Email : galga@gamtel.gm / mustaphamn@yahoo.co.uk	Janv. 01	Président. Mr. Samba GAJIGO Maire de Kerewan	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		8 membres
Association Nationale des Municipalités du Cap Vert (ANMCV)	Fax : (238) 25 12 26 – Tél : 25 12 35 Email : Pres.cmrg@cvtelecom.cv/ anmccv@cvtelecom.cv	Sept. 95	Président. Americo SILVA Maire de Santo Antão	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		17 membres
Association des Maires de Guinée (AMG)	BP 151 Kindia Tél : (224)61 07 58 / 61 11 57 Fax : (224) 11 57 Email : mairiekindia@yahoo.fr / luceeguinee@yahoo.fr	Juil. 05	Dr Mamadou DRAME Président de l'Association des Maires de Guinée	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		38 membres

Association des Municipalités du Mali (AMM)	AMM Quartier du Fleuve BP E 1347 Bamako Mali Tél.: 223 70 25 / 78 93 Fax : 223 23 70 25 Email : amm@amm-mali.org ; Ydiakite@amm-mali.org	1993	Président. M. Abdel Kader Sidibé. Maire de la Commune III du District de Bamako Secrétaire Permanent : Youssouf Diakité	Contribuer au renforcement de la décentralisation ; Renforcer les capacités de ses membres ; Promouvoir l'administration communale ; Favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement de leur commune ; Servir d'interface entre les communes et les pouvoirs publics d'une part, entre les communes et les partenaires d'autre part ; Promouvoir la coopération entre les communes maliennes d'une part et entre celles-ci et les communes d'autres pays d'autre part.	Cotisations des membres, dons et legs, subventions et produits divers. Les ressources de cotisations sont réparties à raison de 50% pour le Bureau National, 40% pour les Bureaux Régionaux, et 10% pour les Bureaux de Cercle.	Association loi 1901 Regroupe 703 Communes membres (dont district de Bamako) 1 Congrès, 1 assemblée nationale, des assemblées régionales et des assemblées de cercle 1 bureau national, 1 bureau par région et par cercle 1 secrétariat permanent.
Union des Villes et Communes de la Cote d'Ivoire (UVICOCI)	01 BP 6534 Abidjan Cote d'Ivoire Fax (225) 20 22 84 95 Tél : (225) 20 22 39 16 Email : uvicoci@africaonline.co.ci / afa@uvicoci.ci ake_uvicoci@yahoo.fr / afa@globeaccess.net	1983	Président. François Albert AMICHIA Maire d'Abidjan	Etablir et développer des liens de solidarité entre les Villes et les Communes de Côte d'Ivoire Echanger les Informations et les expériences Etudier les questions intéressant la vie et les activités des Administrations locales et le bien-être des citoyens. Coordonner les aspirations et les objectifs communs et leur soutien auprès des pouvoirs publics Favoriser le développement de l'action urbaine et communale Assurer la protection matérielle et morale des Maires dans le cadre de leurs fonctions Promouvoir l'idée de la participation aux affaires civiques.	Subvention de l'Etat Dons & Legs Cotisations membres Appui Coopération française Appui Union Européenne	Association Loi 1901 Regroupe 197 Communes. 1 Congrès 1 Bureau Exécutif avec 15 membres 5 Commissions techniques 1 Comité de contrôle de la gestion 6 Délégations / Représentations régionales
Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF)	01 BP 6203 Ouagadougou 01 Tel : (226) 38 23 28 /38 23 27 Fax : (226) 38 23 29 Siege.ambf@ambf.gov.bf www.ambf.bf	1995	Président. M. Simon Compaoré Maire de Ouagadougou Secrétaire permanent. M. Hervé KAM	Former les élus locaux et le personnel des Communes Servir d'interface entre Communes et Etat, entre communes et partenaires pour représenter et défendre leurs intérêts Contribuer au renforcement de la Décentralisation, Favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement des communes Accompagner les communes dans l'animation de la vie locale, Développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale en vue de renforcer les capacités des communes membres, Promouvoir l'administration communale Promouvoir la solidarité, le partenariat et la coopération entre les communes burkinabés et entre celles-ci et les communes d'autres pays.	Droits d'adhésion libre et unique (50 000 Fcfa), Cotisations (entre 200 000 et 3 500 000 Fcfa par communes), Subvention de l'Etat (15 000 000 cfa/an) Prestations diverses Dons et legs, partenariats, sponsoring,.... 154 500 000 F.CFA en 2005	Association Loi 1901 Regroupe 351 membres dont : 302 communes rurales et 49 communes urbaines 1 Congrès 1 Assemblée Générale 13 assemblées régionales et bureaux régionaux 1 bureau exécutif composé de 22 membres 1 secrétariat permanent avec 10 membres

National Association of Local Government Authorities (NALAG)	P.O. Box 1953 Accra Fax : 233 21 70 10 98 Tél : (233-21) 70 10 98 Email : nalag@info.org gkbaffour@nalag.org	Nov. 77	Président. M. George Kyei - Baffour	Représenter et défendre les droits, privilèges et intérêts des membres des CL en proposant ou décrétant des actes législatifs et en veillant au maintien d'un haut niveau d'administration et de prestations de services au niveau local. Encourager et organiser des temps de discussions, d'échanges d'idées, de points de vue et d'information sur les domaines d'intérêt majeurs relatifs aux activités et services des CL. Dans le but essentiel d'aider les CL membres à résoudre leurs problèmes communs. Assister le Gouvernement central dans la mise en œuvre et le suivi évaluation de ses programmes dans les districts. Coopérer avec d'autres CL, organisations locales, gouvernementales ou non gouvernementales ayant des objectifs identiques de promotion efficace et effective de l'administration des gouvernements locaux. <u>Fonctions essentielles :</u> - plaidoyer et lobbying - représentation et développement partenarial - communication et mise en réseau - formation et développement.	Cotisations des membres Subvention du Gouvernement central Bailleurs de fonds et partenaires au Développement.	Regroupe (i) 110 Métropoles, Municipalités et Districts du Ghana comme membres de plein droit, (ii) des associations et institutions intéressées par la décentralisation au Ghana comme membres associés et (iii) des membres honoraires individuels impliqués dans la gouvernance locale. 1 Conférence des Délégués Nationaux 1 Bureau Exécutif de 17 membres 1 Secrétariat Général.
Union des Communes du Togo (UCT)	Mairie de la Commune de Lomé 1 B.P. 1298 LOMÉ Tél : (228) 221 26 23 /904 Fax : (228) 221 54 34 mairielome@tg.refer.org spuct@yahoo.fr	1996	Président. M. Lodé AOUISSI Président de la délégation spéciale de la Commune de Lomé	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		21 membres
Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)	glele_blaise@yahoo.fr / secretariatancb@yahoo.fr ANCB 01 BP 6828 Cotonou Bénin Tél : (229) – 22 50 02 34 / 31 62 48 Tél. : (229) 21 31 62 48	2003	Président AHANHANZO Glele Blaise	Contribuer au renforcement de la décentralisation ; Accompagner les communes dans l'animation de la vie locale ; Favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement des communes ; Développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour Renforcer les capacités des communes membres Promouvoir l'administration communale ;	Subvention de l'Etat Dons & legs Cotisations membres Partenariats (ex : 10 CT d' Emirat des Arabes Unis).	Association Loi 1901 Regroupe les 77 communes du Bénin. 1 Congrès, instance suprême, détermine les orientations fondamentales. Il regroupe deux (2) délégués par commune dont le Maire.

				Servir d'interface entre Communes et Pouvoirs Publics, Communes et Partenaires pour représenter et défendre les intérêts des communes ; Promouvoir la solidarité » , le partenariat et la coopération entre les communes du Bénin d'une part et entre celles-ci et les communes d'autres pays d'autre part.		1 Conseil National, instance de contrôle et de conseil. Il regroupe les Maires des Communes à raison de deux par département soit 24 membres. 1 Bureau Exécutif composé de 1 membre par département. Organe de mise en œuvre.
Association of Local Government of Nigeria (ALGON)	ALGON House, plot 2652 Yedseram street, Cadastre Zone A6, Maitama, Abuja Tél : (234-9) 41 35 326 Fax : (234 -) 9 41 34 799 / 9 41 30 777 Email : algonnig@yahoo.com	Nov.99	Président. Hon. (Barr.) Ezenwo Nyeson WIKE Executive Chairman, Obio/Akpo Local Government Council	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		774 membres.
Association des Communes et Villes du Niger (AMN)	BP 258 Niamey Tél : (227) 73 38 76 Fax : (227) 73 54 62 Email : avcn@intnet.ne / fouerate@yahoo.fr	Sept. 89	Président.: Boubacar Ganda SEYDOU Maire de NIAMEY	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		269 membres
AFRIQUE CENTRALE						
Association des communes du Tchad (ACT)	BP: 439 N'DJAMENA Tel: (235) 51 62 55 Fax : (235) 51 43 40 Email mairie.ndj@intnet.td / annaimou@yahoo.fr	Nov. 97	Président. M. Artine ADIL ABOUDOU	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		18 membres
Association des Maires de Centrafrique (AMC)	BP 789 BANGUI Tél : (236) 610 750 Fax : (236) 611 796 nmca@pdm-net.org / jbgombe@yahoo.fr	2000	Président. M. Gombe KETTE Président de la délégation spéciale de la Mairie de BANGUI	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		174 membres

Association « Communes et Villes Unies du Cameroun » (CVUC)	BP 7237 Yaoundé 1 Centre YAOUNDE Tél : (237) 20 59 36 Fax : (237) 20 59 36 CVUC@hotmail.com	Oct. 96	Président. M. Andze Andze Emile Maire de Yaounde 1	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		339 membres. Un bureau exécutif renouvelable annuellement.
Association des Maires du Congo (AMC)	Maire de Brazzaville Adresse : BP 73 BRAZZAVILLE Tél : (242) 81 54 66 (242) 81 50 32, Email : amc_maires@yahoo.fr		Président : Hugues NGOUELONDEL E Député Maire de la Ville de Brazzaville	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		6 membres
Association des Communes du Gabon (ACG)	Mairie Libreville : (241) 90 35 66 / 33 77 54 Fax : (241) 74 64 10 andag_alphonse@yahoo.fr	1999	Président. M. André Dieudonné Berre Maire de Libreville	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		49 communes
Association des Maires de l'Afrique Centrale (AMAC)	BP 43, Douala, CAMEROUN Tel : (237) 342 69 50 Fax: (237) 342 69 50	Juillet 1996	Président : Edouard Etondé Ekoto, Délégué du Gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de DOUALA	(Voir objectifs généraux communs aux APL en fin de cette annexe)		Pays membres : Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, République Démocratique du Congo et du Tchad.

Objectifs généraux des APL (source PDM) :

- Former les élus locaux et le personnel des Communes
- Servir d'interface entre Communes et Etat, entre communes et partenaires pour représenter et défendre leurs intérêts
- Contribuer au renforcement de la Décentralisation,
- Favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement des communes
- Accompagner les communes dans l'animation de la vie locale, Développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale en vue de renforcer les capacités des communes membres,
- Promouvoir l'administration communale
- Promouvoir la solidarité, le partenariat et la coopération entre les communes et les communes d'autres pays.

- Développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour Renforcer les capacités des communes membres
- Echanger les Informations et les expériences
- Diversifier le partenariat et redynamiser la coopération décentralisée
- Rechercher des stratégies innovantes en matière d'autonomie financière
- Coopérer avec d'autres CL, organisations locales, gouvernementales ou non gouvernementales ayant des objectifs identiques de promotion efficace et effective de l'administration des gouvernements locaux.
- Etablir et développer des liens de solidarité entre les membres

EVALUATION DU PDM
ANNEXE 15

Présentation des consultants

EMMANUEL POUSSE

Emmanuel POUSSE, directeur associé de I&D, est à l'origine ingénieur en agroéconomie. A partir de 1979 il a dirigé pendant 10 ans des entreprises agricoles avant de compléter sa formation par un DESS de management et de se spécialiser en développement institutionnel, domaine où il intervient depuis une quinzaine d'années. Il a développé une expérience solide dans l'accompagnement des processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest et la mise en place d'outils d'appui technique et d'appui financier aux collectivités. Il a eu à concevoir des dispositifs novateurs dont les Centres de Conseils Communaux au Mali. Il est intervenu à ce titre au Mali régulièrement depuis la mise en place du processus de décentralisation, puis en Côte d'Ivoire, au Niger, à Madagascar, au Ghana et au Bénin. Parallèlement, il intervient dans les évaluations de politiques et de programmes, les appuis institutionnels aux institutions publiques du secteur rural, agricole, forestier et environnement avec l'appui à la redéfinition des fonctions et au recentrage des administrations, aux transferts de compétences, à la conduite du changement et au pilotage des réformes sectorielles (secteur agricole au Mali, secteur forestier et environnement au Cameroun, Côte d'Ivoire et Madagascar...). Il a mené des réflexions sur l'évolution des stratégies d'appui aux institutions publiques agricoles. Il intervient aussi en accompagnement des organisations professionnelles agricoles avec, en particulier, la conception et la mise en place de centres de gestion.

BERNARD VACHON

Bernard VACHON est détenteur d'un doctorat de la *London School of Economics and Political Science* en Angleterre et de l'Université de Liège en Belgique, dans les domaines de l'aménagement et du développement territorial. De 1969 à septembre 2000, il a œuvré comme professeur-chercheur au département de géographie de l'Université du Québec à Montréal. Ses activités de recherche et d'enseignement l'ont amené à collaborer, à titre de professeur-chercheur invité, à des programmes gradués de plusieurs universités étrangères : France, Espagne, Belgique, Portugal, Guadeloupe, Seychelles... Il est auteur de plusieurs livres, rapports de recherche et de nombreux articles. Au fil de sa carrière universitaire, il a agi comme consultant auprès de plusieurs ministères des gouvernements canadien et québécois et d'organismes publics et privés sur des questions relatives à l'aménagement et au développement territorial, à la décentralisation et à la régionalisation. Depuis son départ à la retraite, il poursuit des activités professionnelles comme consultant national et international en développement local et régional, décentralisation et gouvernance locale. Il agit notamment comme conseiller auprès de l'ACDI sur des dossiers de développement local, de gouvernance locale et d'évaluation de projets (Burkina Faso, Sénégal, Bénin, Maroc).

LASSINE BOUARE

Lassine BOUARE, diplômé de l'ENA du Maroc puis de l'ENA France, est un des spécialistes de la décentralisation en Afrique de l'Ouest. Il a commencé sa carrière professionnelle en 1988, il a acquis au sein du Commissariat à la Réforme Administrative de 1990 à 1994 une expérience importante dans la rationalisation des structures publiques avant de s'investir dans la conduite de la décentralisation au Mali. Il a occupé auprès de M Ousmane SY (ancien chef de la MDRI puis Ministre de l'Administration Territoriales et des Collectivités Locales) des postes clés dans la conduite de ce processus de décentralisation entre 1995 et 2001. Il a notamment travaillé sur la préparation et le suivi de la mise en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources financières des collectivités territoriales ; la stratégie de démarrage effectif des communes ; la conception des dispositifs d'accompagnement des collectivités et la coordination de l'appui des partenaires. Après une année à l'ENA France, il a été nommé conseiller technique à la Présidence de la République du Mali chargé des questions de Politique et Gouvernance avant d'être nommé Directeur Général de l'Institut National de Prévoyance Sociale au Mali avec une mission de restructuration de cette institution.

CEDRIC SOENEN

Cédric SOENEN possède un D.E.S.S de Conseil en Organisation et Conduite des Innovations Technologiques et Sociales et une dizaine d'année d'expérience en matière d'organisation et de gestion des ressources humaines. Il a développé une solide expérience en montage et gestion de projets dans le cadre de la coopération décentralisée en tant que coordonnateur sur le terrain de la coopération décentralisée Lille – Saint Louis du Sénégal de 2000 à 2005. Dans ce cadre, il a acquis des compétences en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, de renforcement et de responsabilisation de la société civile, de promotion de l'économie locale, de planification et de démocratie participative. Il poursuit sa carrière en tant que consultant associé à I&D sur les thématiques de coopération décentralisée et développement institutionnel.

JAAP BIJL

Ingénieur civil de formation, Jaap BIJL a complété sa formation en droit, sciences administratives, management et informatique. Il a commencé sa carrière professionnelle en 1971, il s'est progressivement spécialisé dans l'appui institutionnel après avoir été directeur de la SNV au Burkina Faso (1989 à 1995). Il est vice-président du Conseil pour la Recherche Scientifique du ministère de la coopération néerlandaise (RAWOO) à La Haye, il est membre fondateur de l'association ouest africaine "ACE-RECIT" visant à contribuer à l'expression de la citoyenneté au niveau local et à accompagner les Etats en construction par la recherche et par l'action. Depuis 2004 il est consultant associé du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), à Maastricht. Il apporte un appui aux organisations publiques et privées pour la conception et la mise en œuvre de politiques visant l'épanouissement équitable des femmes et des hommes en tant qu'auteur et acteur de leur développement avec pour objectif d'habiliter les citoyen(ne)s à résoudre leurs propres problèmes par la transformation de leur savoir en biens et services.

EVALUATION DU PDM
ANNEXE 16

Fiche résumé du rapport d'évaluation

FICHE RÉSUMÉ DE RAPPORT D'ÉVALUATION

Rédacteur : Emmanuel POUSSE	Date : 20/2/07	Nom fichier : fiche résumé PDM
Service / organisme : Institutions et Développement	mél : epousse@ietd.net	

TITRE DU RAPPORT	Evaluation conjointe franco-canadienne du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) [Evaluation rétrospective (1991-2006) et prospective]
AUTEUR(S)	Emmanuel POUSSE (chef de mission), Bernard VACHON, Lassine BOUARE, Cédric SOENEN, Jaap BILJ.
PRESTATAIRE(S)	INSTITUTIONS ET DEVELOPPEMENT I&D (www.ietd.net)

PAYS OU RÉGION	Afrique de l'Ouest et du Centre
SECTEUR ou THÈME	Décentralisation

SERVICE COMMANDITAIRE	MAE – ACDI
DATE REMISE DU RAPPORT	31 janvier 2007
NOMBRE D'EXEMPLAIRES	5
CONFIDENTIALITÉ	Tout public
PAGINATION	Rapport principal : 133 pages + annexes 288 p.

DESCRIPTION DU PROJET	Le Programme pour le Développement Municipal (PDM-Ouest) a été créé en 1992 sous l'impulsion des bailleurs de fonds (Banque Mondiale et Coopération française) avec pour objectif de: « faciliter la préparation et l'exécution des politiques de décentralisation et de déconcentration en Afrique de l'Ouest, afin de renforcer la capacité des municipalités en matière de gestion urbaine. » En 2001 le PDM devient le Partenariat pour le Développement Municipal avec un conseil d'administration élargi mais composé exclusivement de représentants d'associations d'élus. Le PDM dispose d'une équipe d'une dizaine de cadres de haut niveau qui gèrent et animent les outils du PDM à travers 8 programmes stratégiques en prise directe avec les problématiques de la décentralisation : - Appui aux politiques nationales de décentralisation (POLDEC), - Relance de l'Aménagement du territoire en Afrique (AMTER), - Appui aux Associations de pouvoirs locaux (APL), - Économies et finances locales (ECOFILOC), - Ressources humaines des collectivités locales (REHCOL), - Appui à la fourniture des services urbains aux populations (CITATIONS), - Centre de Ressources, et d'Information sur la Décentralisation (CRID), - Journées de la commune africaine (AFRICITES), Depuis sa création le PDM a mobilisé des financements importants, son budget exécuté s'élève à 7,654 milliards de FCFA depuis son démarrage à 2005, et à environ 9 milliards FCFA avec l'assistance technique française. 90% des budgets exécutés, hors assistance technique, proviennent de trois bailleurs : l'ACDI (42%), le MAE (33%) et l'UE (15%). Cette évaluation se situe dans un contexte où les coopérations françaises et canadiennes s'interrogent sur les résultats des politiques de décentralisation en Afrique, « les résultats tardent à venir », et sur les appuis à ces politiques. La Direction Générale de la Coopération Internationale du MAE et la Direction de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de l'ACDI souhaitent ainsi plus particulièrement pouvoir apprécier globalement l'efficacité de l'Association PDM, afin d'adapter éventuellement leurs appuis à cette Association. Cette évaluation se base sur l'hypothèse « de l'utilité du PDM dans l'appui aux processus de décentralisation et au renforcement de l'institution municipale en Afrique de l'Ouest », tout en considérant qu'il existe des marges de progrès pour « optimiser » l'action du PDM.
TYPE D'EXPERTISE	Cette évaluation a été confiée à un bureau spécialisé dans le développement institutionnel (I&D). Une équipe franco-canadienne, incluant un consultant malien et un consultant néerlandais, a mené les travaux sous la supervision d'un comité de pilotage franco-canadien associant le PDM et des personnalités extérieures.

MÉTHODE D'ÉVALUATION	L'étude s'est déroulée en trois phases combinant des analyses de documents, des travaux au siège du PDM et des enquêtes dans trois pays « phares » du PDM (Bénin, Burkina Faso et Sénégal). Une diversité d'acteurs a été rencontrée : élus, administrations en charge des processus de décentralisation, cadres du PDM, responsables de programmes d'appui aux collectivités, représentants de coopérations... Les trois phases se sont déroulées en respectant les étapes suivantes : Phase préparatoire (septembre 2006) : - étape 1 : analyse des processus de décentralisation et des modes de renforcement de l'institution municipale, - étape 2 : entretiens avec le MAE et l'ACDI. Phase d'investigation (octobre et novembre 2006) : - étape 3 : analyse au siège du PDM - étape 4 : enquêtes « pays ». Phase de consolidation et de propositions (décembre 2006 et janvier 2007) : - étape 5 : consolidation des analyses, - étape 6 : recommandations prospectives. Le chef de mission a participé à AFRICITES 4 à Nairobi en septembre 2006.
-----------------------------	--

PRINCIPALES CONSTATATIONS.	<u>POINTS FORTS</u> La mise en place du PDM s'est révélée pertinente en tant qu'outil régional de promotion de la décentralisation. Le PDM a été le fer de lance de la structuration du mouvement municipal en Afrique de l'Ouest et du Centre (appui à la mise en place des associations nationales d'élus ou de collectivités locales, création de la CGLUA), le PDM a contribué à maintenir la décentralisation dans l'agenda politique notamment grâce aux rencontres d'Africités chaque 3 ans et a favorisé le dialogue politique entre élus et gouvernements. Néanmoins, malgré ces acquis, son bilan est relativement faible après 14 années d'existence et 9 milliards de FCFA d'investis au regard (i) des résultats limités des programmes mis en œuvre par le PDM, (ii) des faibles capacités des associations d'élus et (iii) de son impact très marginal sur les processus de décentralisation. (Voir la synthèse du rapport et le rapport principal pour l'analyse détaillée par programme.) <u>POINTS FAIBLES</u> Si le PDM a bénéficié de moyens importants sur la durée et d'une équipe de cadres de haut niveau, par contre, malgré des orientations générales correctes, il n'a pas réussi assurer une cohérence et une synergie de ses actions tant au niveau interne (cloisonnement entre ses programmes, dispersion des actions, modes opératoires souvent inadaptés) qu'au niveau externe (liens limités avec les programmes nationaux dans les différents pays). Son efficacité a été faible au niveau des différents programmes menés même si des actions pilotes sont à souligner ainsi que la qualité technique de certains produits. Le PDM a été peu efficient au regard des moyens mobilisés. Des coûts de fonctionnement moindres et un resserrement des activités auraient permis d'injecter plus de moyens sur des actions ayant un meilleur effet de levier auprès des acteurs nationaux. L'impact du PDM sur les processus de décentralisation et la capacité des municipalités est donc faible, voir marginal. Les enquêtes dans les pays montrent que l'arrêt des activités du PDM n'aurait pas de conséquences notoires sur les processus dans ces pays à l'exception des rencontres AFRICITES qui constituent un temps fort d'échanges entre les acteurs et de positionnement dans les agendas politiques des questions essentielles sur lesquelles butent ces processus de décentralisation. Malheureusement, le manque de suivi des recommandations entre ces rencontres ne permet pas d'en tirer suffisamment avantage. Enfin, la pérennité du PDM en tant qu'organisation africaine portée par les élus est loin d'être assurée. D'une part le PDM dépend à près de 100 % de ressources extérieures et d'autre part, plus grave, le PDM n'est pas aujourd'hui approprié par les associations nationales d'élus. <u>CAUSES</u> Plusieurs facteurs expliquent cette faible performance. Le contexte externe est difficile, la plupart des Etats sont réticents à mener à terme une politique de décentralisation avec les conséquences de cela induit au niveau des transferts de compétences et de ressources aux collectivités locales et au niveau de la réforme de l'Etat, principalement dans leurs aspects de décentralisation et de déconcentration des crédits ainsi que d'évolution de la fiscalité et de déconcentration des services de l'Etat. Les principaux blocages viennent des ministères sectoriels peu enclins à perdre leurs prérogatives et des bailleurs de fonds qui ont des politiques contradictoires sur ces questions. Cette situation traduit avant tout un manque d'engagement politique des Etats concernés.
-----------------------------------	---

	Malgré ce contexte difficile, qui justifie d'ailleurs l'existence du PDM, des dynamiques existent dans la plupart de ces pays sur lesquelles le PDM peut s'appuyer. De nombreux programmes d'appui aux collectivités locales et/ou aux processus de décentralisation sont en cours dans les pays avec des marges de manoeuvre plus ou moins importantes suivant le contexte. Si le PDM n'a pas su suffisamment s'insérer dans ces dynamiques et apporter une plus value, c'est avant tout du à des causes internes. Le déficit majeur du PDM tient à son mode de management, y compris de pilotage, qui n'a pas permis au PDM de tirer les enseignements de ses actions pour se réorienter, limiter son champ d'actions, faire évoluer ses modes opératoires et ses relations avec les différents acteurs parties prenantes des processus de décentralisation. La traduction principale est la prééminence des activités à caractère politique engagées par le PDM dans la structuration du mouvement municipal africain au détriment du travail de renforcement des capacités des associations d'élus alors que ces deux axes auraient du aller de pair. Ce déficit s'explique par trois éléments : (i) un management du PDM centré sur son Secrétaire Général avec une absence chronique de ce dernier fortement impliqué dans les fonctions dites « tribunitiennes » du PDM sans pour autant qu'un mécanisme de délégation de responsabilité satisfaisant soit mis en place, (ii) l'absence d'un véritable système de suivi-évaluation et d'un travail de capitalisation des expériences et des outils dans les différents pays qui a limité la capacité du PDM à évoluer et (iii) la faiblesse des organes de décision et d'orientation du PDM. Cette faiblesse des organes de direction et de pilotage est à souligner. Le Conseil d'Administration du PDM n'a pas véritablement joué son rôle, la faible appropriation du PDM par les associations élus explique l'instrumentalisation du CA par son bras technique, le bureau régional. Le CA a souligné lui même ce manque d'appropriation, son manque d'information ainsi que la coupure du bureau régional avec les associations nationales. Le Comité d'Orientation puis le Comité Paritaire, organes successifs de concertation entre le PDM et les donateurs, ne se sont pas donnés les moyens d'assurer un suivi rapproché du PDM et d'avoir des exigences de résultats. Cette situation s'est inversée ces dernières années avec la mise en place d'un comité paritaire restreint qui a mis en exergue plusieurs faiblesses du PDM et émis de nombreuses recommandations. Malheureusement le mode de management du PDM n'a pas permis de tirer partie de cette concertation renforcée. Une défiance s'est progressivement instaurée entre le PDM et ses partenaires aboutissant à une crise en 2006 et, de fait, à une remise sous tutelle du PDM, le CA « acceptant » de déléguer une partie de ses responsabilités au Comité Paritaire.
ENSEIGNEMENTS TIRES	Les faibles résultats du PDM ne remettent pas en question la pertinence de l'outil PDM mais ses choix stratégiques et sa conduite. La mission considère, au regard des difficultés rencontrées dans les processus de décentralisation et suite aux demandes exprimées et bien ciblées des différents acteurs impliqués dans ces processus, qu'un outil régional de ce type reste d'actualité. Une réforme en profondeur est nécessaire pour que cet outil joue son rôle (voir recommandations) et tienne compte des enseignements suivants. - Une structure à vocation régionale, telle le PDM, ne peut avoir un impact significatif en mettant directement en œuvre des activités dans les pays. Elle doit se positionner en appui aux acteurs nationaux, ici les associations d'élus ou de collectivités, les administrations en charge de la décentralisation et les programmes d'appui au processus de décentralisation déjà présents dans ces pays. Aujourd'hui ce sont principalement ces programmes nationaux qui ont un impact réel dans l'accompagnement des acteurs. L'ensemble de ces parties prenantes (associations, administrations et programmes) considère que la plus value d'un outil à caractère régional tel le PDM se situe dans sa capacité à analyser les pratiques et les expériences, à dégager des leçons et à fournir de l'information. Le PDM doit à cet effet se recentrer sur ses fonctions d'observatoire, de centre de ressources et d'échanges sur les pratiques et les outils existants. - Le choix stratégique du PDM de privilégier la construction des associations d'élus, d'une association panafricaine et le dialogue politique a montré ses limites du fait (i) qu'une majorité de leaders de ces associations est liée politiquement aux partis politiques au pouvoir qui freinent eux-mêmes les processus de décentralisation, (ii) la faiblesse des associations et les stratégies individuelles de leurs dirigeants rendent aujourd'hui risqué le choix d'en faire le vecteur principal de la stratégie du PDM. Sans remettre en cause l'importance de cet axe d'appui aux APL, la stratégie du PDM ne devrait pas en faire la porte d'entrée principale. - Le PDM ne peut se prévaloir d'être un outil d'accompagnement des processus de décentralisation s'il reste un outil exclusif au mains d'un seul acteur : les élus. La faiblesse des associations d'élus, le manque d'appropriation de l'outil par ces associations appellent à repenser la nature du PDM. Le PDM assurera d'autant mieux sa mission qu'il sera un outil tripartite de concertation entre élus, administrations et partenaires. - L'établissement d'un partenariat solide entre bailleurs de fonds et une association indépendante telle le PDM ne peut se faire que sur la base d'exigences réciproques et contraignantes de part et d'autre, la fixation d'un cadre de résultats avec des indicateurs

	clairs de suivi et la mise en place d'un système adapté de suivi-évaluation. Les principes de la Déclaration de Paris ne doivent pas servir de prétexte d'un côté comme de l'autre à un manque de rigueur dans le suivi des engagements réciproques et de l'atteinte des résultats. La mise à disposition de financements publics ne peut se faire sans la garantie de l'existence de garde fou dans leur gestion.
--	---

RECOMMANDATIONS	Partant des résultats de son analyse et des évolutions au niveau institutionnel avec la création de la CGLUA, confédération panafricaine regroupant les APL du continent, qui assurera dorénavant les fonctions « tribunitiennes » du PDM et l'organisation d'AFRICITES, la mission a émis plusieurs recommandations. - La mission du PDM serait à recentrer sur des fonctions simples et maîtrisables : « Le PDM est un outil destiné à aider les acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest (i) dans le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration et (ii) dans la maîtrise des fonctions qui leur sont dévolues du fait de la décentralisation. » A cet effet, le PDM : - fournit l'information pertinente et de l'expertise aux acteurs de la décentralisation ; - favorise les échanges et la concertation entre ces acteurs sur leurs pratiques et sur les réponses à apporter sur les enjeux nationaux ou locaux et sur les questions pratiques qui se posent dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration. La finalité du PDM est de contribuer à une amélioration du niveau de services apportés aux populations par les CL en lien avec les autres acteurs que constituent la société civile, les opérateurs privés et les services déconcentrés de l'État. - La nature du PDM devrait être débattue, la mission soulignant dans le contexte actuel les avantages à une ouverture du PDM à une gestion collégiale composée de représentants d'élus, d'administrations et de partenaires. - Le champ géographique du PDM pourrait être limité à l'Afrique de l'Ouest, limitation nécessaire pour une meilleure efficacité. - Le PDM serait configuré comme un centre de ressources avec deux pôles permettant le découplage des programmes : - appui au renforcement des Collectivités Locales et à leurs capacités à rendre des services aux populations, - accompagnement des processus de décentralisation. - Le mode de management du PDM devrait être revu ainsi qu'un meilleur contrôle de ses coûts de fonctionnement. - Le document d'orientation et de stratégie « Plan de mise en œuvre 2006-2010 » devrait être relu en fonction des recommandations retenues. Les objectifs et modes opératoires des différents programmes révisés en conséquence. La mission émet des réserves sur la capacité du PDM à opérer en interne une telle réforme en profondeur. La culture actuelle du PDM exigera certainement un renouvellement d'une partie des ressources humaines pour mener à bien cette réforme.
------------------------	---

A transmettre par voie électronique à : evaluation.dgcid@diplomatie.gouv.fr