



sous la direction de
**Sonia Le Bay et
Christiane Loquai**

Évaluation du processus de décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest

**Évaluation du processus de décentralisation et
de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest**



Évaluation du processus de décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest

sous la direction de **Sonia Le Bay** et **Christiane Loquai**

TABLE DES MATIÈRES

Préface	4
Introduction	5
PARTIE I. PROCESSUS DE CAPITALISATION ET RÉSULTATS DES ÉCHANGES	7
1. Choix méthodologiques	9
1.1. Qu'est-ce que la capitalisation ?	9
1.2. Quels objectifs et ciblage de la capitalisation des approches et des outils ?	9
1.3. Comment capitaliser les expériences ?	10
2. Processus en plusieurs étapes	12
2.1. Phase 1 - identification, documentation et analyse des expériences	14
2.2. Phase 2 - Organisation d'un séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage	15
2.3. Phase 3 - Publication et diffusion des expériences et des résultats	16
2.4. Phase 4 - Mise en réseau et élargissement des échanges et apprentissages	16
3. Renforcement des capacités de S&E des acteurs locaux	18
3.1. Quels types de capacité doit-on développer ?	19
3.2. Pourquoi investir dans le renforcement des capacités locales de S&E de la décentralisation ?	19
4. Comparaison des études de cas et synthèse des échanges	20
4.1. Développer la capacité à analyser et suivre le développement local au niveau communal	22
4.2. Instruments d'auto évaluation des performances pour les collectivités locales	23
4.3. Renforcer le contrôle citoyen et la capacité des parties prenantes locales à suivre la fourniture décentralisée de services	25
4.4. Ouvrir les systèmes de S&E externes aux perceptions locales	28

5. Influence du niveau national sur le renforcement des capacités en S&E des acteurs locaux	30
5.1. Cohérence, coordination et complémentarité entre approches et outils de S&E	30
5.2. Nouveaux modes d'appui et nouveaux défis de S&E	31
5.3. Nouvelles ambitions nationales et nouveaux défis de S&E	34
5.4. Décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté	36

ANNEXES **41**

Annexe I : Sigles et acronymes	42
Annexe II : Bibliographie	44
Annexe III : Guide pour la préparation des études de cas	47

PARTIE II. ÉTUDES DE CAS DANS QUELQUES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST **53**

1. Le contexte de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest	54
2. La planification communale, une étape incontournable pour analyser et suivre le développement local	56
2.1. Cameroun et Mali : Planification stratégique et suivi du développement communal	56
2.2. Niger : Planification et S&E dans les communes orientés vers la réduction de la pauvreté	69
2.3. Ghana : Cartographie du profil de pauvreté des districts : un outil de S&E	87
2.4. Mali : Des systèmes d'information géographique (SIG) au service du développement des communes rurales	104
2.5. Mali : La commune en chiffres : besoins et réalités	118
3. L'auto évaluation, un outil de mesure des performances communales	144
3.1. Mali : Expériences menées avec un outil d'auto évaluation permettant d'évaluer les performances des collectivités territoriales	144
4. Le S&E et le contrôle citoyen dans le cadre du transfert de compétences et de ressources aux communes	171
4.1. Mali : Vers un Système d'information essentielle sur le secteur de la santé pour les acteurs communaux (SIEC-S)	171
4.2. Bénin : Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'impact local participatif (SILP)	188

5. L'ouverture des systèmes de suivi-évaluation des programmes aux perceptions des acteurs locaux	202
5.1. Mali : Suivi-évaluation participatif pour l'habilitation des collectivités territoriales dans la région de Mopti	202
5.2. Mali : Perceptions des citoyens comme baromètre de la gouvernance locale	218
5.3. Mali : Comment évaluer les impacts de la décentralisation ?	
Conclusion : Enseignements tirés et défis à relever	235

ANNEXES **251**

Annexe I : Biographie succincte des auteurs des études de cas (liste alphabétique)	252
Annexe II : Fiches pays	257
- Bénin	258
- Cameroun	262
- Ghana	265
- Mali	268
- Niger	272

PRÉFACE

Sonia Le Bay (SNV-Mali)

Christiane Loquai (ECDPM)

« *Celui qui connaît tout ne mourra pas* » dit un adage bambara. En partageant avec le lecteur quelques expériences et apprentissages issus de « *la volonté perceptible, dans tous nos pays ayant lancé depuis les années 1990 des réformes de décentralisation, d'expérimenter de nouvelles approches et de nouveaux modes de coopération dans le renforcement des capacités locales pour le suivi et l'évaluation*¹ », l'objectif est de contribuer modestement à accroître la connaissance disponible sur le sujet.

Ce document s'adresse à tous les acteurs du développement œuvrant dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il est destiné plus spécifiquement à ceux qui travaillent sur des questions relatives au renforcement des capacités en matière de suivi, d'évaluation et de contrôle démocratique des structures de gouvernance locale

Il a été rédigé dans le cadre d'un exercice de capitalisation d'expériences réalisé avec des méthodes et des outils de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de différents acteurs de la décentralisation, notamment des collectivités territoriales.

Cette initiative est née au Mali. Elle est conjointement menée par le Réseau de réflexion et d'échanges sur le développement local (REDL, un réseau d'une douzaine d'organisations et programmes de développement²), l'Organisation néerlandaise de développement (SNV-Mali), le Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) et le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM, une fondation indépendante basée à Maastricht, Pays-Bas), en collaboration avec différentes structures d'appui intervenant en Afrique de l'Ouest.

Elle vise à répertorier et à documenter des expériences en matière d'outils et de méthodes de suivi et d'évaluation et à diffuser les « bonnes pratiques » et enseignements retenus. Cet exercice de capitalisation a débouché sur 11 études de cas qui ont été discutées lors d'un séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage, organisé les 17 et 18 mai 2006, à Bamako, sous le haut patronage du MATCL.

Les facilitatrices du processus conjoint de capitalisation tiennent à exprimer leur gratitude à tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à ce processus. Elles remercient tout particulièrement les auteurs, leurs organisations actives à travers l'Afrique de l'Ouest, les membres du réseau REDL qui ont contribué à la préparation des études de cas et qui se sont engagés, avec l'appui de l'Agence suédoise de développement international (ASDI), à les publier en version française et anglaise, sous forme de tirés à part et aussi sous forme de livre compilant les résultats du séminaire sous régional de mai 2006. Elles tiennent également à présenter leurs plus vifs remerciements à Monsieur Ibrahima Sylla, conseiller en décentralisation du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales du Mali, pour son engagement infatigable pour la réussite de ce processus de capitalisation. Enfin, elles remercient les personnes qui ont contribué à la révision de ce document, Florence Dumont, Uzany Tshombé et Patrice Deladrier.

1- Extrait du discours de bienvenu prononcé par M. Ibrahima Sylla, conseiller décentralisation au Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) du Mali, lors du séminaire sous régional d'échange et d'apprentissage sur des expériences en matière de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance en Afrique occidentale.

2- Voir annexe I pour les sigles et acronymes. <http://www.snmali.org/actus/redlinfo0606.pdf>. Les membres du Réseau qui se sont mobilisés autour de cette initiative sont : la SNV-Mali, le Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT) de la Coopération technique allemande (GTZ), l'Aide de l'Église norvégienne (AEN), CARE International au Mali, le Programme d'appui aux acteurs de la décentralisation (PAAD) de l'Association suisse pour la coopération internationale (Helvetas-Mali), « Solidarité, Union, Coopération » (SUICO), l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) et le Programme gouvernance partagée (PGP) de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).

INTRODUCTION

Dans le cadre des mouvements de démocratisation de la fin des années 80, de nombreux pays africains ont lancé une nouvelle génération de politiques de décentralisation visant à bâtir ou à renforcer des formes de gouvernance plus démocratiques, plus participatives et rendant plus largement compte de leur action. Depuis, ces efforts de réforme ont attiré des volumes substantiels d'aide au développement, fournis par la communauté internationale.

La mise en œuvre des programmes de décentralisation, en particulier la création ou le renforcement de collectivités locales dotées de conseils élus, de la personnalité juridique et de ressources propres, ont modifié le paysage institutionnel de ces pays et la gouvernance au niveau central et au niveau local. Les discussions sur les avantages de la décentralisation ont également fait naître l'espoir que la gouvernance locale devienne plus consciente de ses responsabilités et plus attentive aux besoins des citoyens, et contribue ainsi à améliorer leurs conditions de vie. L'engagement des réformes et le rythme de leur mise en œuvre varient cependant grandement d'un pays à l'autre.

Les bailleurs et les organisations de développement s'intéressent quant à eux de plus en plus à l'évaluation des résultats, des effets et des impacts de la décentralisation, et en particulier de l'aide au développement qui y est liée (Steinich 2001, Hutchinson et La Fond 2004)³. Cette évolution, et cette recherche de la part des bailleurs d'outils d'évaluation adéquats, est à rapprocher des préoccupations actuelles relatives à l'efficacité de l'aide et de manière plus générale, de l'intérêt porté à la mesure de la gouvernance dans les pays en développement (Besançon 2003, UNDP/DESA 2007). Les bailleurs et les organisations de développement se montrent aujourd'hui de plus en plus disposés à investir dans le renforcement des capacités de suivi et d'évaluation (S&E) des parties prenantes locales des processus de décentralisation et de contrôle par les citoyens, afin de mettre en place des systèmes locaux de reddition de comptes (Massuangha 2005, Hilhorst et Guijt 2006). En parallèle, de nombreux bailleurs étudient des moyens de rendre plus participatifs leurs propres systèmes de S&E.

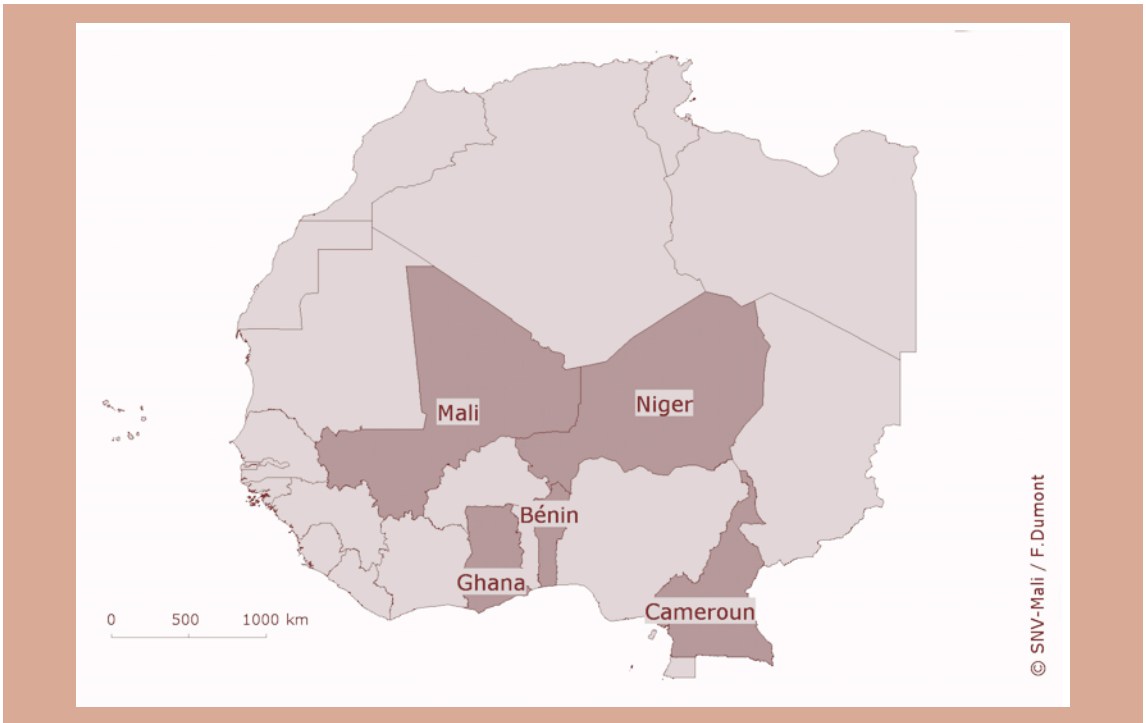
Les gouvernements africains engagés dans des processus de « décentralisation démocratique⁴ » prennent également conscience de la nécessité d'investir dans des capacités nationales et locales permettant de suivre et d'évaluer certains des changements induits par les processus de réforme.

Ce document examine un certain nombre d'initiatives visant à renforcer les capacités des parties prenantes locales à suivre et à évaluer les processus de décentralisation et de gouvernance locale. Il est basé sur les résultats des études de cas effectuées dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Cameroun, Ghana, Mali et Niger. Voir figure 1), ainsi que sur les discussions de ces études réalisées lors d'un séminaire régional qui s'est tenu à Bamako les 17 et 18 mai 2006.

3- Voir bibliographie en annexe II.

4- D'après la définition donnée par RIBOT J.C. (2002): *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability. United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD), Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper no 8, Geneva*, « la décentralisation politique ou démocratique apparaît quand des pouvoirs et des ressources sont transférés à des autorités représentatives et responsables vis-à-vis des populations locales. Elle tend à accroître la participation populaire dans la prise locale de décisions et est une forme institutionnalisée de l'approche participative. Il s'agit de la « forme forte » de la décentralisation, qui théoriquement produit les plus grands bienfaits ». Cela correspond dans la littérature anglo-saxonne au terme « devolution ».

Figure 1 : expériences de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest



Cette rencontre a rassemblé une centaine de participants issus de différents horizons (collectivités territoriales, société civile, secteur privé, structures étatiques, organisations de développement et bailleurs). Ils avaient tous participé au développement et au test de méthodes et d'outils, ainsi qu'à leur mise en œuvre, ce qui a permis de procéder à des échanges de vues structurés et de tirer des enseignements des cas et expériences présentés.

Pour mieux rendre compte des principaux éléments issus d'un processus de capitalisation particulièrement riche, le document s'articulera autour de deux parties. La première abordera les aspects plus méthodologiques et transversaux de la démarche, quant à la seconde elle illustrera les expériences réalisées à travers les différentes études de cas qui ont été documentées. Enfin, s'appuyant sur ces exemples concrets, les leçons tirées et les activités en cours de mise en œuvre, quelques conclusions plus générales du processus de capitalisation et des options d'action seront abordées pour mieux faire face aux défis identifiés.

PARTIE I :

Processus de capitalisation et résultats des échanges



Processus de capitalisation et résultats des échanges

« La plupart des suivis et des évaluations (S&E), en particulier celui du renforcement des capacités, ont été onéreux, inconséquents et inopérants » constate David Watson, consultant en gouvernance, sur la base de son expérience professionnelle, dans un récent article sur les pratiques novatrices en matière de S&E (Watson 2006). Il explique ces conclusions de la manière suivante : « le S&E semble rarement aboutir à des initiatives efficaces de gestion prenant la forme d'un changement de pratiques. Il s'accompagne encore plus rarement d'une réflexion et d'un apprentissage collectif parmi les acteurs. On a l'impression que le S&E est simplement « ce que le bailleur devait faire », dans la mesure où il est tenu, à juste titre, de rendre compte des dépenses qu'il engage dans le cadre de l'aide au développement. Ainsi, trop peu souvent les partenaires nationaux participent ou s'intéressent un tant soit peu aux activités de S&E ».

Ces observations critiques sont largement abordées dans la littérature consacrée au S&E de l'aide au développement et partagées par les praticiens sur le terrain (Maina 2004, Sébahara 2004). En même temps, l'attention croissante portée au « renforcement de capacités » et aux formes de gouvernance transparente et participative ont fait émerger une série de nouvelles approches de S&E. Celles-ci sont plus axées sur les besoins et les capacités des acteurs du développement dans les pays partenaires et mettent l'accent sur des méthodes conjointes ou participatives de S&E (Guijt et Gaventa 1998, Simon 2004).

L'initiative de capitalisation des approches de renforcement de capacités en S&E qui sera décrite correspond à une volonté de renouvellement des pratiques de S&E. Elle est issue d'un souci très concret de vouloir documenter et analyser différentes approches et outils de S&E mis en œuvre dans le cadre de processus de décentralisation et de gouvernance locale. L'idée était de repérer des expériences et de faciliter un échange sur des

approches et outils existants, de manière à les faire connaître auprès des acteurs de la décentralisation, au-delà du pays dans lesquels ils ont été conçus ou du territoire sur lequel ils sont utilisés, ainsi que de permettre un apprentissage entre concepteurs, utilisateurs et demandeurs de telles approches.

En même temps, les initiateurs du processus de documentation et d'analyse de ces outils et leurs partenaires au niveau local considéraient qu'il était important de faire connaître ces expériences aux décideurs politiques et agences d'aide au développement, tant au niveau national qu'international. Une meilleure prise en compte de ces expériences et des capacités des acteurs locaux pouvait être utile pour la conception d'outils de S&E des effets et impacts des réformes au niveau national car, bien souvent, il ressort que ces éléments stratégiques de pilotage restent parmi les défis à relever par les différents pays.

Faire un lien entre les capacités de S&E au niveau local et national semblait d'autant plus important dans un contexte où les instruments de l'aide changent pour se tourner de plus en plus vers l'aide budgétaire. Le démarrage du Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD), programme pilote de l'Union européenne devant fournir à partir de 2006 de l'aide budgétaire à l'État malien pour ses réformes politiques et administratives, était une autre motivation pour entreprendre un processus de capitalisation (Commission européenne 2005). Ce programme d'envergure nationale devait éventuellement servir de modèle à d'autres pays de la sous-région. Il disposait d'un système de S&E dont la qualité dépendrait largement des informations générées au niveau local. Il semblait donc intéressant de capitaliser les approches et outils qui pourraient aider à générer cette information au niveau national, ainsi que les défis relatifs à la production, l'analyse et la gestion des informations par les acteurs locaux.

1. CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Parallèlement aux nouvelles approches de S&E, le terme « capitalisation » se rencontre de plus en plus fréquemment dans le discours et les pratiques de la coopération au développement, mais aussi au niveau de certaines structures étatiques.

1.1. Qu'est-ce que la capitalisation ?

La capitalisation ne fait référence ni à une recette standard, ni à une « digestion » similaire chez les acteurs impliqués qui, par ailleurs, ont souvent des habitudes alimentaires et des goûts différents. Elle fait plutôt appel à divers ingrédients qu'il convient de sélectionner, de doser et d'agencer en fonction des contextes, des parties prenantes et des objectifs visés.

Une récente note de synthèse du CIEDEL (Centre international d'études pour le développement local) développe différents concepts de capitalisation et leur utilité pour la pratique de la coopération au développement (Graugnard et Quiblier 2006). Trois catégories de capitalisation sont distinguées :

- la **capitalisation individuelle**, qui correspond à une démarche personnelle d'analyse d'expériences, qu'un individu entreprend pour lui-même en vue d'améliorer sa pratique et ses relations avec son environnement social, économique, technique ou administratif ;
- la **capitalisation collective**, qui répond à des intérêts d'équipe ou de service et vise l'amélioration des compétences collectives, en vue de renforcer une position concurrentielle, de valoriser un savoir commun ou une identité partagée ;
- la **capitalisation institutionnelle**, qui a pour but de conserver la mémoire des activités menées dans un contexte où le savoir-faire migre, où les détenteurs de savoirs transfèrent leurs connaissances vers d'autres opérateurs de la structure ou vers l'extérieur.

Trois logiques, sous-tendant la capitalisation, sont également présentées :

- une **logique d'expériences**, car le savoir capitalisé est issu d'un travail de mémoire basé sur ce qui s'est fait ;
- une **logique de méthode** où la capitalisation vise le repérage des savoir-faire, leur sélection et leur modélisation ;

- Une **logique de fonction** dans laquelle l'objectif de la capitalisation est, d'une part l'apprentissage à partir des pratiques en vue de progresser, et d'autre part l'application de ces savoir-faire acquis en interne et, le cas échéant, leur diffusion.

Les facilitatrices du processus de capitalisation présenté sont parties d'une définition moins élaborée qui s'approche de la capitalisation collective et recouvre ces trois logiques. Le terme de capitalisation a été utilisé pour décrire, indépendamment de tout programme ou de toute organisation, un processus d'inventaire, de documentation, d'analyse et d'échange de différentes expériences (avec des approches et outils de S&E), en vue d'un apprentissage.

Cette définition simple présentait aussi l'avantage d'être plus facile à traduire en anglais, langue dans laquelle le terme « capitalisation » a une toute autre signification⁵.

1.2. Quels objectifs et ciblage de la capitalisation des approches et des outils ?

Réalisée à l'échelle sous régionale, la capitalisation visait à aider les organisations participantes, ainsi que leurs partenaires, à :

- documenter et analyser leur expérience des approches de renforcement des capacités locales de S&E des processus de décentralisation et de gouvernance locale ;
- faciliter un échange structuré autour de ces expériences, en vue d'identifier des éléments d'approches et de pratiques de S&E adaptés au contexte local ;
- donner l'occasion d'une mise en réseau (« networking ») et d'un apprentissage autour de différentes approches de S&E des effets et des impacts des processus de décentralisation et de gouvernance locale ;
- rendre disponibles, pour les acteurs et les différentes parties prenantes de la décentralisation et de la gouvernance locale (œuvrant tant au niveau micro, méso que macro), des expériences de pratiques réussies et des savoir-faire issus de différents contextes de décentralisation ;

5- Le concept le plus proche du terme « capitalisation » est celui de la « gestion de connaissances » (knowledge management) qui est plus utilisé pour désigner des processus de capitalisation au sein d'une organisation que pour des initiatives multi acteurs.

■ fournir un appui à ces acteurs pour valoriser leurs expériences dans les débats sur le renforcement des capacités et l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, au niveau national, sous régional et international.

La documentation et la publication des expériences visaient également à contribuer à élargir l'offre de littérature sur ce sujet qui, jusqu'à maintenant, reste assez limitée⁶. Pour les promoteurs du processus de capitalisation, l'activité visait aussi à aider les différents acteurs de la gouvernance locale à tirer les leçons des expériences décrites, afin d'améliorer leurs pratiques. La publication et la diffusion des résultats issus des échanges pouvaient contribuer à stimuler de nouvelles réflexions et actions en matière de renforcement des capacités locales de S&E des acteurs, afin de rendre les nouveaux systèmes de gouvernance plus performants, tout en évitant de perdre du temps et de l'argent à réinventer la roue.

Au-delà de la thématique retenue, les parties prenantes du processus de capitalisation ont décidé de focaliser l'exercice principalement sur l'Afrique de l'Ouest, plus précisément sur les pays francophones de la région et le Ghana. Cette concentration géographique a été choisie dans une double perspective, celle de promouvoir l'échange d'expériences entre pays à la fois proches et ayant des liens historiques et culturels, mais aussi avec des processus de décentralisation évoluant dans des contextes légaux et institutionnels marqués par des cultures administratives issues d'héritages coloniaux différents. En outre, la capitalisation portait essentiellement sur des pays mettant en œuvre des processus de décentralisation démocratique, où des collectivités territoriales ont été mises en place, suite à un processus électoral, et qui sont donc à même d'avoir des expériences pertinentes en matière de S&E de la décentralisation visant à responsabiliser les acteurs locaux.

1.3. Comment capitaliser les expériences ?

Pour atteindre leurs objectifs, les promoteurs du processus de capitalisation ont convenu d'un mode d'organisation avec un partage de responsabilités, d'une démarche concertée et de l'utilisation d'outils communs permettant de recueillir et de structurer de manière harmonisée les contributions faites.

Deux personnes ont été choisies pour *animer le processus et coordonner sa mise en œuvre*. Elles sont communément désignées dans ce texte sous l'appellation « *facilitatrices* » ou « chargées d'activité »⁷. Ce tandem rassemblait à la fois des compétences familières aux promoteurs du processus⁸, donc susceptibles de mettre les parties prenantes en confiance et d'autres, plus externes⁹, à même de jeter en permanence un regard distancé et plus interrogateur. Ce type d'alliance a été recherché tout au long du processus, de même que, ponctuellement, la contribution de personnes ressources pouvant porter un regard neuf sur les résultats produits et sur la forme sous laquelle ils étaient restitués¹⁰.

Un *Comité de pilotage*, institué au niveau du MATCL, a aussi été mis en place pour accompagner les premières phases du processus de capitalisation (voir tableau 1) qui devaient déboucher sur l'organisation d'un atelier sous régional. Présidé par le conseiller technique du MATCL chargé de la décentralisation¹¹, ce comité avait « pour mission de *coordonner et de suivre le processus de préparation et d'organisation du Séminaire sous régional*¹² ». A ce titre, il devait veiller au respect du calendrier et de l'exécution par chacune des parties prenantes des tâches qui lui incombait.

6- Hormis les publications citées en note de bas de page dans cette partie et les références listées dans les bibliographies des études de cas en seconde partie, peu de documents, surtout disponibles en français, traitent la question de S&E de la décentralisation. Lors des recherches bibliographiques, aucun, thématissant de manière explicite le renforcement de capacités de S&E des collectivités territoriales, n'a été trouvé.

7- Appellation utilisée principalement dans les termes de référence qui ont été élaborés pour préciser leur mandat.

8- L'une, basée au Mali, fait partie des membres fondateurs du REDL et collabore régulièrement avec le MATCL/DNCT.

9- L'autre, basée en Europe, fait des missions régulières en Afrique et collabore à la parution de plusieurs périodiques diffusés à travers le monde pouvant contribuer directement à la promotion de la capitalisation des « leçons apprises ».

10- Par exemple pour rendre plus accessibles au grand public les textes produits, en évitant notamment l'utilisation de « jargons » qui se développent au sein de chaque organisation au développement, en veillant aussi à l'homogénéité du style et du langage.

11- Les autres membres sont le chargé de communication du MATCL, le chef du centre de documentation et de l'information de la DNCT, un représentant de la DAF/MATCL, de l'ANICT, de l'AMM, les deux chargées d'activités SNV et ECDPM et deux représentants du REDL.

12- Extrait de la décision N°06-00044/MATCL-SG portant création du Comité d'organisation du Séminaire sous régional sur le renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique occidentale.

Dans la mesure où les expériences à capitaliser ont été développées par de nombreux acteurs, *des équipes d'auteurs*¹³ ont été constituées, en concertation avec leur organisation d'appartenance, afin de documenter les approches de manière participative. Une personne volontaire devait être choisie dans chaque équipe pour jouer le rôle de *point focal*¹⁴. Interlocuteur principal des facilitatrices, il était responsable de la *coordination du processus autour de chaque expérience, de la qualité des différents produits, de leur présentation au séminaire* sous régional et *du travail d'écriture en vue de leur publication ultérieure*.

La bonne marche du processus reposait aussi sur l'adoption *d'une démarche concertée et d'outils communs* permettant aux parties prenantes de mieux se questionner autour de leur expérience, de la documenter de manière structurée et synthétique, de l'analyser, afin de pouvoir en tirer des leçons aisément partageables avec d'autres. A cette fin, les facilitatrices de l'exercice de capitalisation ont rédigé une *note méthodologique* (Loquai et Le Bay 2005). Hormis le passage en revue des principales étapes et la proposition d'un cadre temporel indicatif, ce document comprenait en annexe des outils :

- une *fiche d'inventaire des études de cas*¹⁵ qui se proposait d'aider les auteurs à focaliser leur contribution sur des questions d'intérêt commun, afin de rendre plus aisés les échanges et la comparaison des expériences lors du séminaire sous régional,

- un *guide pour la préparation des études de cas* (voir annexe III) qui, sans vouloir limiter la créativité des auteurs, proposait une approche méthodologique pouvant les aider à focaliser leur étude de cas sur les questions d'intérêt commun, à suivre une démarche similaire et, ultérieurement, faciliter des analyses thématiques comparatives,
- la *définition de quelques concepts*¹⁶ et des références consultables en ligne. L'idée n'était pas d'imposer des définitions, mais de promouvoir une compréhension commune¹⁷, afin d'aider les auteurs à utiliser les termes appropriés tout en évitant l'utilisation de « jargons »,
- un *guide de rédaction en langue française ou anglaise*¹⁸ qui visait à aider les auteurs à présenter leurs expériences dans un style facile à lire, pouvant atteindre un public plus large.

Les recommandations et les critères d'analyse proposés dans la note méthodologique s'inspiraient d'une part d'une revue analytique de la littérature sur les sujets de renforcement des capacités, de suivi et d'évaluation, de décentralisation et de gouvernance locale et, d'autre part, du traitement des informations recueillies sur les expériences et approches déjà identifiées et des premiers échanges réalisés avec des acteurs ayant participé à la conception et au test de ces approches. Par ailleurs, la version finale de cette note tenait compte des commentaires faits, après une première lecture, par les équipes d'auteurs, le comité de pilotage, les membres du REDL et quelques personnes ressources.

13- En moyenne de trois personnes.

14- Pour les expériences menées parallèlement dans deux pays différents ou par deux organisations dans le même pays (comme par exemple celle des monographies des communes au Cameroun et au Mali ou celle sur les systèmes géographiques d'informations au Mali), le processus de capitalisation a été piloté par deux points focaux, un pour chaque organisation.

15- La capitalisation sous forme d'études de cas a été retenue comme la meilleure option méthodologique. Ce mode de production de connaissances facilement partageables, notamment avec un public moins averti, est en vogue ces dernières années au sein des organisations de développement. Familier des auteurs, il leur laisse aussi suffisamment de liberté pour s'exprimer sur la base de leur expérience, tout en l'analysant et en partageant leur point de vue avec d'autres types d'acteurs impliqués qui se retrouvent en situation et peuvent aussi plus facilement se projeter dans un futur proche.

16- Tels que le S&E, la redevabilité, les effets et les impacts, le renforcement de capacités...

17- Par exemple, selon que l'on se trouve dans le « monde anglophone » ou dans le « monde francophone », les concepts peuvent ne pas être compris de la même façon : par exemple deux concepts de décentralisation coexistent : renvoyant à la décentralisation démocratique « devolution » pour les anglophones et à la décentralisation démocratique pour les francophones, d'où l'option d'utiliser ce terme de manière générique.

18- Le guide de rédaction se nourrit de l'expérience des éditeurs de l'ECDPM qui ont l'habitude de corriger avant publication des documents écrits par des auteurs dont la langue maternelle n'est pas la langue de rédaction. Ce document tient aussi compte des suggestions et commentaires faits lors des enquêtes auprès des lecteurs des publications de l'ECDPM, des utilisateurs du guide et des éditeurs francophones et anglophones d'organismes partenaires.

2. PROCESSUS EN PLUSIEURS PHASES

Initialement, le processus de capitalisation prévoyait trois phases (voir détails dans tableau 1) :

- Une **première phase**, qui portait sur l'identification, la documentation et l'analyse d'expériences et d'approches intéressantes dans le domaine du renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale, sous forme d'études de cas,
- Une **deuxième phase**, qui consistait à organiser, sous forme d'un séminaire sous régional, un échange d'expériences structuré autour des cas documentés,
- Une **troisième phase**, qui comprenait la publication et la distribution des études de cas et des résultats du séminaire, en vue d'un partage et d'une stimulation de nouveaux débats, réflexions et actions en matière de renforcement des capacités locales.

Toutefois, à l'issue de la deuxième phase, de nouvelles perspectives ont été dégagées par les parties prenantes qui souhaitaient valoriser plus encore les produits et les divers apprentissages issus de l'ensemble du processus de capitalisation. Une phase supplémentaire a vu le jour dont la mise en œuvre s'est développée parallèlement à la précédente :

- Une **quatrième phase**, qui comportait la diversification des modes de partage des résultats, notamment à travers la mise en réseau des résultats pour stimuler, à une autre échelle, de nouveaux échanges et occasions d'apprentissage. Des opportunités, telles que la tenue de conférences internationales abordant la thématique du renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance par des acteurs locaux, ont aussi été exploitées.

Ces différentes phases sont synthétisées dans le tableau 1. Dans la mise en œuvre, elles ont eu tendance à se superposer et à être ponctuées de « temps de digestion » des parties prenantes.

Tableau 1 : les étapes du processus de capitalisation

	Étapes	Echéances
Préalable	Formulation d'une proposition pour l'initiative conjointe	Juin 2005
Phase 1	Inventaire d'expériences pertinentes	Juillet - décembre 2005
	<p>Note méthodologique</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Engagement formel des équipes d'auteurs chargées de contribuer à l'activité de capitalisation et remplissage d'un questionnaire permettant de classer les approches ● Préparation d'un avant projet de la note méthodologique par les facilitatrices ● Circulation de la note méthodologique pour recueillir des commentaires parmi les parties prenantes ● Validation de la note méthodologique par le comité de pilotage et de l'inventaire des études de cas à capitaliser ● Ventilation de la version finale de la note méthodologique aux équipes d'auteurs contribuant à l'activité de capitalisation <p>Préparation des études de cas et du séminaire</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Documentation et analyse des expériences par les équipes d'auteurs, en collaboration avec les acteurs concernés et avec les facilitatrices, selon la méthodologie décrite dans le guide (voir annexe III) ● Traduction de certaines contributions en français ● Alimentation d'un site web permettant aux parties prenantes de suivre l'évolution du processus de capitalisation et d'avoir accès aux documents produits ● Préparation du séminaire sous régional 	<p>décembre 2005 - janvier 2006</p> <p>janvier - mai 2006</p>
Phase 2	<p>Séminaire sous régional « d'échanges et d'apprentissage »</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Présentation des études de cas et discussions ● Échanges dans des collectivités territoriales utilisatrices ● Mise à disposition des avant-projets des études de cas et des documents de séminaire sur Internet ● Préparation et ventilation du rapport du séminaire auprès des participants 	<p>17 et 18 mai 2006 19 mai 2006</p> <p>juin - juillet 2006</p>
Phase 3	<p>Publication et diffusion des expériences et des résultats</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Révision des avant projets des études de cas avec les équipes d'auteurs ● Traduction des études de cas en français ou en anglais ● Préparation des différents formats de publication (articles, documents de réflexion, compilation) ● Publication et distribution des exemplaires imprimés ● Mise à disposition des différents formats sur Internet 	août 2006 - décembre 2007
Phase 4	<p>Mise en réseau et élargissement des échanges et apprentissages</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Présentation des résultats de l'exercice de capitalisation à la 4^{ème} conférence de l'Association africaine d'évaluation (AfrEA) ● Préparation, publication et diffusion de tirés à part des études de cas en versions française et anglaise ● Discussion électronique sur les résultats de l'exercice de capitalisation et les différentes études de cas sur la plateforme « Pelican Initiative » (http://www.dgroups.org/groups/pelican) 	<p>janvier 2007</p> <p>février 2006 - février 2008</p> <p>août - décembre 2007</p>

Source : d'après Loquai C., Le Bay S. (2005)

2.1. Phase 1 - identification, documentation et analyse des expériences

L'objectif de cette phase était de dresser un inventaire des outils et des approches utilisés dans la sous région afin d'illustrer au mieux le thème retenu. Quatre critères principaux ont guidé la recherche et la sélection d'expériences à capitaliser :

- le fait que les approches et outils soient développés conjointement avec différentes parties prenantes au niveau local, afin de tenir compte de plusieurs perspectives ;
- l'intérêt à développer ou à renforcer les capacités de S&E au niveau des collectivités territoriales, mais aussi à inciter d'autres acteurs locaux (associations ou ONG, services déconcentrés de l'État, autorités de tutelle des collectivités, structures traditionnelles, société civile, secteur privé...) à suivre et à évaluer par eux-mêmes les effets et les impacts des processus de décentralisation et la performance des nouveaux systèmes de gouvernance ;
- l'intention de contribuer à la promotion de modes de gouvernance locale responsable, plus transparente et davantage à l'écoute des citoyens ;
- l'illustration du lien entre la décentralisation, la gouvernance locale et la réduction de la pauvreté dans le cadre du développement local.

La recherche des expériences intéressantes à capitaliser a été menée par les deux facilitatrices, conjointement avec les membres du REDL et le comité de pilotage. Aucune mission spécifique de prospection n'a été réalisée. Chacun a utilisé son réseau de personnes ressources et a profité de missions déjà planifiées pour affiner ses propositions.

Évidemment, la démarche d'identification a, de fait, introduit certains biais :

- les outils et approches repérés ont tous été développés dans le cadre de la coopération au développement, donc avec un appui externe. C'est pourquoi les facilitatrices ont considéré intéressant de porter une attention particulière aux aspects de pilotage et « d'appropriation¹⁹» des approches par les acteurs locaux, ainsi qu'à leur viabilité²⁰,

- en raison de la non systématisation, dans chaque pays de la zone concernée, de la démarche d'inventaire et de la nature parfois « confidentielle » de certains approches développées, des expériences intéressantes ont pu passer inaperçues,
- dans d'autres cas (pour la Guinée Conakry et les Îles du Cap Vert), ce sont les difficultés persistantes de communication qui ont malheureusement fait que des expériences identifiées n'ont finalement pas pu être retenues,
- en dernier lieu, certaines organisations impliquées dans des approches présélectionnées n'étaient pas disposées à s'engager sur l'ensemble du processus de capitalisation²¹, ce qui a eu la même conséquence que dans le cas précédent.

En décembre 2005, onze expériences de S&E de la décentralisation et de la gouvernance locale, qui portaient sur des approches en cours de conception, d'expérimentation ou d'utilisation dans cinq pays, étaient identifiées²². Ne résultant pas d'une démarche d'échantillonnage, elles devaient être considérées comme un éventail d'exemples d'approches et d'outils.

Après leur déclaration d'intérêt, il a été demandé aux équipes d'auteurs de fournir quelques informations supplémentaires sur les approches, en remplissant une fiche d'inventaire qui permettait de décrire, puis de classer en fonction de certains critères, l'approche. Elle les invitait par ailleurs à dégager les leçons et défis elles souhaitaient débattre avec les participants du séminaire sous régional.

Les équipes d'auteurs ont aussi été encouragées à opter pour une capitalisation à caractère participatif, dans le processus de documentation, comme d'analyse. Ainsi, des acteurs locaux, impliqués dans la conception, le test et l'utilisation d'approches ou d'outils, ont été associés à la démarche sous des formes variées. Le contenu des études de cas, ainsi que les échanges lors du séminaire sous régional ont montré que les différentes équipes avaient tenu compte de cette proposition.

Toutes les équipes ont fourni leur avant-projet d'étude de cas avant le séminaire. Écrivant souvent en dehors des heures de travail, les équipes d'auteurs ont fourni un bel effort afin de respecter cette échéance.

19- Dans la mesure où seules les démarches de conception des approches impliquant différentes parties prenantes (dont les utilisateurs) ont été retenues, ce terme peut paraître ambigu. Il s'inscrit dans la logique que même si les démarches ont été participatives, d'une part elles ne peuvent jamais concerner tous les utilisateurs (phase de test, puis de vulgarisation plus large), d'autre part, l'utilisation des approches doit idéalement pouvoir s'inscrire sur la durée, même en l'absence d'incitation externe et enfin les résultats obtenus par les utilisateurs doivent aussi être reconnus comme étant les leurs.

20- Voir, dans l'annexe III « guide pour la préparation des études de cas », le point h « appropriation, viabilité, adaptation/réplication de l'approche ». Certaines de ces approches ont été reproduites par des acteurs locaux de la décentralisation, dans d'autres régions ou d'autres pays, et ce sans l'appui du « sponsor » initial.

21- Cet engagement portait sur la documentation et l'analyse de leur expérience sous forme d'une étude de cas et sur la fourniture de différents produits (avant projets, présentations, version publiable) aux échéances convenues (voir tableau 1).

22- Initialement, dans la proposition pour l'initiative conjointe (Loquai C., Le Bay S. - 2005 -), il avait été prévu de travailler sur seulement six à huit études de cas.

2.2. Phase 2 - Organisation d'un séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage

Organisé sous les auspices du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) du Mali, ce séminaire a eu lieu à Bamako, les 17 et 18 mai 2006. Outre des équipes qui avaient préparé les études de cas, cette rencontre a rassemblé une centaine de participants, provenant de six pays d'Afrique de l'Ouest²³, issus des collectivités territoriales, de la société civile, du secteur privé, d'institutions nationales, d'organisations de développement et d'agences d'aide travaillant sur la thématique abordée.

L'objectif de la rencontre était :

- de permettre un échange structuré d'expériences et d'apprentissages autour des différentes approches et outils pour le renforcement des capacités dans le domaine du S&E de la décentralisation et de la gouvernance locale,
- d'identifier des exemples de « bonne pratique », de leçons et de défis opérationnels valant la peine d'être partagés avec des décideurs politiques et des praticiens de la décentralisation dans la sous région,
- de partager ces expériences et les conclusions avec une audience plus large et de s'en servir pour alimenter le débat international sur la thématique du S&E de la décentralisation.

La structuration des échanges reposait en grande partie sur la présentation des études de cas et les discussions qu'elles engendraient. Quelques personnes ressources avaient en outre été invitées à présenter et à animer une discussion sur des sujets d'intérêt commun davantage liés à la politique nationale et aux conditions cadres pouvant notamment influencer les efforts de renforcement des capacités de S&E des acteurs au niveau local²⁴.

Un site Web avait été créé²⁵ en prélude au séminaire, afin d'y regrouper les documents méthodologiques, les informations relatives au séminaire (programme, détails pratiques), la production des équipes (résumé de l'approche et des outils, avant-projet, présentation pour le séminaire). Il s'est enrichi au fil du temps, afin de mettre à la disposition

du plus grand nombre les différents produits issus du processus de capitalisation. En plus de l'accompagnement des équipes fait par les facilitatrices, le site s'est révélé être aussi une source de motivation des équipes qui pouvaient ainsi s'inspirer du travail fait par d'autres et commencer à comparer les expériences.

Le séminaire s'est déroulé suivant une approche participative : avec une alternance de plénières et de travaux de groupes. Tous les travaux ont été modérés et la visualisation permanente des produits a été un élément essentiel afin de produire une mémoire externe fiable des échanges au sein des différents groupes. Tout au long de l'atelier, les études de cas ont servi de base aux échanges qui portaient sur le partage d'expériences et les apprentissages réalisés. Concrètement, trois méthodes ont été utilisées pour faciliter les échanges et les réflexions :

- Les « **marchés d'expérience** » : avant le démarrage du séminaire, il avait été demandé à chaque équipe d'auteurs de préparer une affiche visualisant un résumé des expériences qu'elles souhaitaient partager avec les autres participants. Ces réalisations ont été affichées avant l'ouverture du séminaire lors d'une session informelle restreinte aux membres des équipes. Elles ont été encouragées à circuler entre ces affiches et à prendre les premiers renseignements sur les différentes approches et outils exposés. Le même outil a été utilisé pour présenter les points saillants des échanges réalisés en ateliers car il rend plus facilement accessibles, à des publics très variés, les produits du séminaire.
- Les présentations en **plénières** suivies de questions-réponses : certaines études de cas ont servi en plénière à introduire un type d'approche ou une thématique. Les présentateurs ont été encouragés à utiliser des supports de visualisation²⁶.
- Les **ateliers thématiques** : pour ces groupes de travail, différentes expériences ont été regroupées et traitées autour de thèmes précis, tel que les approches utilisant des outils visant à évaluer les effets de la gouvernance locale sur la pauvreté ou celles de suivi et d'évaluation participatifs des services sociaux.

Un rapport résumant les points saillants des discussions et des échanges, ainsi que des propositions et recommandations des participants a été

23- Des cinq pays précédemment cités et du Burkina Faso.

24- Pour le Mali, des représentants de la Cellule de la coordination nationale des appuis techniques aux collectivités (CCN), de l'Observatoire du développement humain durable (ODHD) et de la Délégation de la Communauté européenne (DCE) intervenant respectivement sur la mise en place d'une base de données nationale pour le S&E de l'appui à la décentralisation, la construction d'un indice de la pauvreté au niveau communal et la mise en œuvre du PARAD ; pour le Bénin un représentant de l'Ambassade du Royaume de Danemark intervenant sur les appuis budgétaires ; pour le Burkina Faso un représentant du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATD) intervenant sur l'élaboration d'un système national de S&E de la décentralisation. Voir partie I, chapitre 5.

25- <http://www.snmali.org/actus/actualite.html>.

26- Par exemple présentation Power Point, utilisation de dessins, saynètes...

préparé et soumis à leurs commentaires, puis finalisé en juillet 2006 (Foranim Consult 2006). Des exemplaires papier remis aux participants n'ayant pas accès à Internet devaient servir à faciliter le retour d'informations sur les expériences et débats et de support pour un partage plus large auprès des acteurs ne maîtrisant pas bien le français²⁷.

Après le séminaire, certains participants ont aussi souhaité se rendre dans des communes utilisatrices des approches et outils qui avaient été présentés. Les discussions se sont donc prolongées afin d'approfondir certaines réflexions, voire de croiser des informations ou de faire des comparaisons. Cela a aussi été l'occasion pour des élus et des citoyens de s'informer sur ce qui se pratiquait dans d'autres pays.

2.3. Phase 3 - Publication et diffusion des expériences et des résultats

Cette phase, amorcée à l'issue du séminaire, porte sur la publication et la diffusion, sous différents formats, à travers différents canaux et en différentes langues, des produits issus du processus de capitalisation. Elle vise à alimenter le débat, au-delà des pays d'Afrique de l'Ouest, en touchant un public qui réfléchit et œuvre également dans le domaine des problématiques abordées.

Au stade de la conception, les promoteurs du processus de capitalisation conjointe avaient prévu, sous la responsabilité des facilitatrices, une dissémination des résultats sous trois formats :

- un article dans « **Capacity.org** » (Le Bay et Loquai 2006) : cette publication est un outil voué à la transmission des connaissances et à l'échange d'informations en direction des chercheurs, des praticiens et des décideurs politiques. Disponible à la fois sur Internet et en version imprimée, « Capacity.org » présente des articles et des points de vue sur les débats et pratiques de développement des capacités. Anciennement publication de l'ECDPM, « Capacity.org » a été convertie en 2005 en un projet géré de manière tripartite par l'ECDPM, la SNV et le PNUD. La revue est publiée en anglais, français et espagnol et les différentes

versions sont distribuées aux lecteurs du monde entier, en s'appuyant sur les listes de distribution des trois organisations partenaires et sur les demandes faites par des lecteurs.

- un numéro d'« **EnBref** » (Loquai et Le Bay 2007) : cette publication se destine aux décideurs, aux cadres d'organisations de développement et aux acteurs de développement. Le format, à la fois virtuel sur Internet et imprimé sur papier en anglais et en français, se prête bien à la diffusion d'expériences et de leçons à partir d'études de cas.

- un « **rapport de gestion des politiques de développement** »²⁸. Ce format devait être utilisé pour publier en français et en anglais le « produit final » du processus de capitalisation. Destinée à un large public de praticiens et d'universitaires, il devait rassembler les différentes contributions fournies lors du séminaire (notamment une compilation des études de cas), ainsi qu'une synthèse des résultats de l'ensemble du processus de capitalisation, d'échange et d'apprentissage.

2.4. Phase 4 - Mise en réseau et élargissement des échanges et apprentissages

La majorité des participants au séminaire sous régional ont souligné l'intérêt d'une mise en réseau des résultats pour élargir les échanges sur la thématique à des acteurs d'autres pays engagés dans des processus de décentralisation démocratique. En marge de l'accompagnement des équipes d'auteurs devant intégrer les éléments issus des échanges, des contacts ont été établis avec l'initiative Pelican afin de stimuler une discussion en ligne sur le thème du processus de capitalisation avec un public plus large.

- « **L'initiative Pelican** »²⁹ est un réseau électronique qui traite des questions d'apprentissage basé sur l'expérience³⁰. Ce réseau réunit près de 300 membres actifs ayant différents profils (des évaluateurs, des responsables pour la gestion de connaissances, des praticiens de développement de différents domaines et des chercheurs). Les discussions électroniques visent à promouvoir et à renforcer la compréhension des processus d'apprentissage conjoint dans différents domaines du développement.

27- souci exprimé lors de l'évaluation du séminaire sous régional.

28- Le présent document.

29- www.dgroups.org/groups/pelican

30- « *evidence based learning* ».

Devant la pertinence du thème abordé, le comité de gestion de « l'initiative Pelican » a accepté de lancer une discussion thématique pilote (puisque modérée pour la première fois dans deux langues : anglais et français), sur le renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale. Celle-ci reposerait sur les études de cas issues du processus de capitalisation et les questions et défis identifiés par les participants du séminaire sous régional. Le groupe habituel des membres du réseau a été élargi aux participants du séminaire sous régional, ainsi qu'aux autres collaborateurs intéressés des organisations représentées.

Cette plateforme de discussions privilégiait évidemment les acteurs ayant un accès à l'Internet et habitués à ce mode d'échange³¹. Beaucoup des concernés partageaient l'intérêt de transmettre de nouvelles connaissances et de recevoir des contributions multiples dans le cadre de ce réseau électronique. Dans le même temps, certains avaient conscience de contribuer à « un outil permettant de dynamiser la performance du développement » (Keijzer et coll. 2007).

Les leçons tirées de certaines études de cas ont également été présentées lors de la **quatrième conférence de l'Association africaine d'évaluation**³² (AfrEA), afin de stimuler un débat sur les questions de renforcement des capacités de S&E des acteurs de la gouvernance locale (Le Bay et coll. 2007). Cette conférence s'est tenue du 17 au 21 janvier 2007 à Niamey (Niger). Intitulée « Évaluer le développement, développer l'évaluation : un maillage porteur d'avenir pour l'Afrique », elle avait notamment comme objectifs :

- d'approfondir le débat public sur la pratique de l'évaluation et son impact sur le développement humain en Afrique, particulièrement pour la lutte contre la pauvreté et la promotion de la bonne gouvernance ;
- de faire prendre conscience du caractère déterminant du suivi et de l'évaluation dans les stratégies et politiques publiques de développement ;

■ de prendre connaissance des expériences internationales en matière de suivi et d'évaluation et des leçons à retenir pour développer de meilleures pratiques de l'évaluation en Afrique.

Un groupe thématique apparaissait comme la plateforme idéale pour relayer le travail jusque là réalisé auprès de 500 participants³³ venant des cinq continents. Celui portant sur « Gouvernance, évaluation et défis du développement en Afrique » traitait plus spécifiquement de « la mise en place de dispositifs de suivi et d'évaluation permanents, transparents et efficaces, qui confère à la gouvernance une pertinence particulière pour mener à bien l'évaluation des projets, programmes et politiques publiques de développement »³⁴.

Les questions et discussions qui en sont issues, de même que les échanges informels qui s'en sont suivis ont permis de confirmer que les expériences documentées dans les études de cas répondaient aux besoins spécifiques de nombreux participants, en majorité praticiens. Beaucoup d'entre eux ont demandé à ce que les études de cas puissent être disponibles sous forme de **tirés à part**, afin de pouvoir mieux les exploiter avec leurs partenaires, ce qui a donné lieu à de nouvelles publications.

Il est intéressant de noter, qu'au-delà de ces activités planifiées dans le cadre du processus de capitalisation, des échanges se poursuivent toujours au sein des équipes d'auteurs et entre certaines d'entre elles, et cela même si certaines personnes n'occupent plus nécessairement les mêmes fonctions ou ont changé d'organisation. Des lecteurs intéressés par certaines expériences prennent contact avec les institutions et les personnes ressources listées à la fin des études de cas ou avec les facilitatrices. Le courrier électronique est le principal mode de communication, avec de manière ponctuelle des échanges téléphoniques.

Le processus enclenché sur la base d'une certaine structuration autour d'intérêts communs d'acteurs, développé de manière souple et réactive en fonction de leur maturation, a ainsi permis de tisser

31- Certaines des organisations de développement représentées avaient déjà une certaine habitude du fonctionnement de groupes de discussion en réseau.

32- www.afrea.org

33- Elle regroupait notamment des organisations régionales et internationales de développement ; des associations et réseaux nationaux et régionaux d'évaluation ; des institutions spécialisées en suivi & évaluation ; des représentants des entreprises publiques et privées ; des décideurs politiques, élus et autorités locales ; des experts africains et étrangers ; des représentants de la société civile ; des chercheurs ; des étudiants et des participants individuels.

34- Les sous thèmes abordés dans ce groupe sont : Démarche évaluative dans une perspective de bonne gouvernance ; Obligation de rendre compte et évaluation du développement ; Comparaison entre les expériences des « évaluations de pays » ; Mise en place des « évaluations de pays » : exemple du projet CLE (Country Led Evaluation) ; Responsabilités et rôles dans l'évaluation du développement ; Conflits de valeurs en évaluation ; Évaluation dans un contexte multiculturel et multilinguistique ; Appropriation et capitalisation des résultats de l'évaluation par les divers groupes d'intéressés ; Gouvernance démocratique versus gouvernance non démocratique : les leçons tirées de l'évaluation parlementaire en Afrique ; Développement local participatif et évaluation : échange d'expériences vécues au niveau communautaire ; Évaluation et nouveaux défis de la mondialisation : ouverture des marchés, migration.

un réseau de communication, de partage d'expériences et d'apprentissages qui continue à évoluer, de manière autonome, sous différentes formes. Cette mobilisation, tant collective, qu'individuelle, constitue un prolongement induit très stimulant qui

souligne, si besoin en était, quelle puissance peut avoir une démarche volontaire de « capitalisation » et quels peuvent en être certains effets secondaires, tant immédiats, qu'à court et moyen termes.

3. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE S&E DES ACTEURS LOCAUX

Les auteurs des études de cas ne définissent pas ce qu'ils entendent exactement par le renforcement des capacités des acteurs locaux à suivre et évaluer les processus de décentralisation et de gouvernance locale. C'est sans doute parce que les principes directeurs retenus pour cet exercice conjoint de recensement et d'analyse des expériences contenaient déjà des définitions pour certains termes (voir partie I, § 1.3 et encadré 1).

Encadré 1 : quelques définitions d'un concept qui reste difficile à délimiter : capacité, développement des capacités, renforcement des capacités³⁵.

- ▶ « Les capacités sont les aptitudes d'une organisation à fonctionner d'une manière dynamique, stratégique et autonome ». (Kaplan 1999)
- ▶ « Le développement des capacités est un processus permanent au cours duquel des individus, des organisations, des institutions et des sociétés augmentent leurs aptitudes à exercer des fonctions, à résoudre des problèmes, à se donner et à atteindre des objectifs, à comprendre et à faire face à leurs besoins de développement dans un contexte plus large et de manière pérenne ». (PNUD, 1997)
- ▶ « Le développement de capacités est un processus par lequel les personnes, les groupes, les institutions, les organisations et les sociétés améliorent leur capacité de définir et de relever les défis du développement de manière durable ». (Morgan etTaschereau 1996)
- ▶ « Le renforcement des capacités se réfère à tout genre d'appui qui permet de renforcer l'aptitude, la compétence d'une institution à concevoir, mettre en œuvre et évaluer d'une manière efficace et efficiente ses activités de développement en cohérence avec son mandat ». (Nations Unies 1999)

▶ «Le renforcement de la capacité est un processus continu par lequel les personnes et les systèmes, opérant dans des contextes dynamiques, apprennent à développer et à mettre en oeuvre des stratégies relatives à leurs objectifs afin d'accroître la performance de façon durable» (Lusthaus et coll. 1996).

Source : d'après Loquai C., Le Bay S. (2005)
Extrait de l'annexe 3 de la note méthodologique

Par ailleurs, la notion de renforcement des capacités a beaucoup évolué ces dernières décennies pour prendre en compte de nouvelles dimensions issues de contextes de changement marqués par la décentralisation et la gouvernance locale. Toutefois, au-delà de sa complexité apparente, puisqu'elle est tour à tour objectif, approche, processus, moyen et résultat (Lopes et Theisoehn 2003), unanimement elle apparaît comme étant un enjeu majeur. Elle s'inscrit en effet dans la logique d'amélioration des processus décisionnels et de la prise en compte des différents acteurs dans ceux-ci.

De manière générale, les participants au séminaire ont souligné que ces concepts, tels qu'ils sont utilisés par les bailleurs, les organisations de développement et relayés par les autorités nationales, sont trop abstraits, trop vagues et trop théoriques pour les acteurs locaux au niveau communal. Cela provient également du fait qu'ils sont difficiles à traduire en langues locales. En outre, les acteurs locaux ont une vision généralement assez concrète des types de renforcement des capacités dont ils ont besoin et de la manière dont les différents instruments répondent à ces besoins.

35 - Pour plus d'informations sur le renforcement de capacités, consulter la liste des documents de référence selon le CAD : http://www.oecd.org/document/47/0,2340,en_2649_34565_20633455_1_1_1_1,00.html
Pour mieux connaître les discussions récentes sur ce concept, voir les sites web suivants : <http://www.capacity.org> (notamment *capacity.org* n° 26 de septembre 2005) et <http://www.intrac.org>

3.1. Quels types de capacité doit-on développer ?

Dans les études de cas, le renforcement des capacités de S&E de la décentralisation renvoie principalement aux éléments suivants :

■ **stimuler l'intérêt pour les instruments de S&E**, en tant qu'instruments de gestion adaptée au développement communal, de prise de décisions mieux étayées et d'apprentissage ;

■ **renforcer les connaissances en statistique**, c'est-à-dire la capacité à analyser et à interpréter des données statistiques pouvant aider les communes et leurs partenaires locaux, à suivre et à évaluer, à leur niveau, le développement et également la réduction de la pauvreté ;

■ **permettre aux acteurs communaux d'accéder aux informations pertinentes, de les recueillir, de les stocker et de les mettre à jour**, en collaboration avec d'autres acteurs locaux (par exemple des services déconcentrés de l'État, la société civile, le secteur privé) ;

■ **aider les acteurs locaux à concevoir et à tester ensemble des méthodes et des instruments de S&E** des processus de décentralisation et de gouvernance locale, qui soient adaptés à leurs besoins spécifiques et au contexte local (et notamment des critères et des indicateurs de performance convenus d'un commun accord) ;

■ **développer des procédures et des systèmes d'échanges d'informations et de données statistiques** sur les implications, les résultats et les impacts des différents aspects de la décentralisation et de la gouvernance locale ;

■ **renforcer la capacité des citoyens** à procéder à un suivi des actions des collectivités, à exprimer des critiques et **à demander à leurs élus qu'ils rendent compte de leur action**.

3.2. Pourquoi investir dans le renforcement des capacités locales de S&E de la décentralisation ?

Pourquoi les bailleurs se préoccupent-ils du suivi et de l'évaluation de la décentralisation ? Pourquoi devraient-ils investir dans des exercices visant à renforcer dans des pays partenaires les capacités à suivre et à évaluer la décentralisation ? Les acteurs au niveau national et au niveau local dans les pays engagés dans un processus de décentralisation devraient-ils s'intéresser davantage au développement de systèmes et d'instruments permettant d'évaluer les résultats, les effets et les impacts des processus de réforme ?

En réponse à ces questions, et en se référant aux études de cas réalisées, à la littérature et aux discussions sur ce sujet, on peut faire les observations suivantes :

■ **Les bailleurs et les organisations de développement** soutenant les processus de décentralisation veulent savoir dans quelle mesure et sous quelles conditions l'aide qu'ils apportent à ces processus peut contribuer à la réalisation des objectifs de développement, tels que la réduction de la pauvreté, le développement économique et la bonne gouvernance (Reyes et Valencia 2004).

Toutefois, comme le souligne à juste titre un document de référence publié récemment par la Commission européenne, les évaluations des résultats et des impacts de l'aide à la décentralisation n'ont pas encore été menées à terme (Commission européenne, EuropeAid, 2007).

De plus, jusqu'à une date récente, les pratiques de S&E mettaient généralement davantage l'accent sur les besoins en informations des bailleurs et des gouvernements centraux que sur le renforcement de la capacité des parties prenantes locales à procéder à leurs propres évaluations. Cette approche n'a eu qu'un succès limité en termes d'appropriation et d'utilisation des résultats des évaluations. Elle repose en grande partie sur le recours fait à des experts extérieurs, plutôt que sur les connaissances locales, et n'a pas permis de contribuer - du moins pas suffisamment - au renforcement des systèmes locaux de reddition de comptes (Watson 2006, Simon 2004). L'existence de tels systèmes

serait cependant particulièrement indiquée dans le cadre de projets et de programmes visant à promouvoir la décentralisation démocratique et la gouvernance locale.

■ **Les autorités nationales** chargées de la décentralisation ont parfois été décrites comme étant réticentes à investir dans le S&E. Cette image est cependant clairement infirmée par la volonté du Ministère malien de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) d'encourager un processus de recensement et d'échanges des expériences en matière d'outils de S&E pour les acteurs de la gouvernance locale, ainsi que par le vif intérêt qu'ont montré d'autres pays africains pour les résultats de cet exercice. Il est important de noter à ce sujet que les attentes des autorités nationales en matière de systèmes de S&E ne sont pas forcément identiques à celles des bailleurs ou des acteurs au niveau local. De manière générale, les autorités nationales sont en effet plus intéressées par des instruments pouvant les aider à coordonner et à centraliser les informations sur les performances des collectivités locales, car la gestion de données provenant de lieux variés, ainsi que la remontée d'informations nécessitent des capacités spécifiques.

■ **Les maires** engagés dans la gouvernance locale démocratique prennent de plus en plus conscience de la nécessité de disposer d'outils leur permettant de montrer aux citoyens à la fois les résultats de leur action et les raisons pour lesquelles la commune rencontre des difficultés dans le traitement de questions dont les citoyens estiment qu'elles sont de la plus haute importance et devraient être prioritaires. À cet égard, des instruments de S&E pourraient les aider à rendre plus visibles les avancées réalisées et les obstacles rencontrés, non seulement pour les citoyens, mais aussi pour les bailleurs.

■ Pour **les citoyens**, les réformes de décentralisation et les formes de gouvernance locale ne seront crédibles que si elles ont des effets positifs durables sur leur vie quotidienne et leur permettent de participer davantage aux processus de prise de décisions ou d'exercer une influence sur les affaires locales. Les élections leur offrent de bonnes occasions de concrétiser cette participation politique, mais elles n'ont lieu qu'à échéances régulières, séparées de plusieurs années. De manière générale, les autres canaux de participation et de contrôle par les citoyens des formes de gouvernance locale ont souvent été négligés.

4. COMPARAISON DES ÉTUDES DE CAS ET SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

Le tableau 2 dresse la liste des études de cas et des contributions faites lors du séminaire sous régional. Il les classe également en fonction des

types d'instruments et d'approches de renforcement des capacités utilisés pour chacune d'entre elles.

Tableau 2 : classification des instruments et approches dans les études de cas

Type d'instrument ou d'approche	Expériences	Agence ou organisation fournissant un appui
Développer la capacité à analyser et suivre le développement local au niveau communal	<ul style="list-style-type: none"> ● Cameroun et Mali : Planification stratégique et suivi du développement communal ● Niger : Planification et S&E dans les communes orientés vers la réduction de la pauvreté ● Ghana : Cartographie du profil de pauvreté des districts : un outil de S&E ● Mali : Des Systèmes d'information géographique (SIG) au service du développement des communes rurales ● Mali : La commune en chiffres : besoins et réalités 	<p>Helvetas</p> <p>SNV, PNUD, GTZ</p> <p>GTZ, CNPD, PGRP/FIS, MCLDRE</p> <p>SNV, GTZ</p> <p>SNV, GTZ</p>

Type d'instrument ou d'approche	Expériences	Agence ou organisation fournissant un appui
Instruments d'auto évaluation des performances pour les collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> ● Mali : Expériences menées avec un outil d'auto évaluation permettant d'évaluer les performances des collectivités territoriales ● Niger : Planification et S&E dans les communes orientés vers la réduction de la pauvreté ● Bénin : Évaluation des performances des collectivités locales : Expériences menées avec un outil d'auto évaluation ● Burkina Faso : Le rôle de l'auto évaluation dans un nouveau système national d'évaluation de la décentralisation 	SNV, GTZ, Helvetas, MATCL/DNCT SNV, PNUD, GTZ SNV, PNUD, GTZ, Helvetas, ANCB GTZ, MATD
Renforcer le contrôle citoyen et la capacité des parties prenantes locales à suivre la fourniture décentralisée de services	<ul style="list-style-type: none"> ● Mali : Vers un Système d'information essentielle sur le secteur de la santé pour les acteurs communaux (SIEC-S) ● Bénin : Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'impact local participatif (SILP) 	SNV, KIT GTZ, FIDESPRA
Ouvrir les systèmes de S&E externes aux perceptions locales	<ul style="list-style-type: none"> ● Mali : Suivi-évaluation participatif pour l'habilitation des collectivités territoriales dans la région de Mopti ● Mali : Perceptions des citoyens comme baromètre de la gouvernance locale ● Mali : Comment évaluer les impacts de la décentralisation ? 	CARE AEN FENU

Sigles et acronymes : AEN = Aide de l'Église norvégienne, ANCB = Association nationale des communes du Bénin, CNPD = Commission nationale de planification du développement (Ghana), DNCT = Direction nationale des collectivités territoriales (Mali), FENU = Fonds d'équipement des Nations unies, FIDESPRA = Forum international pour le développement et l'échange de savoir et de savoir-faire au service d'une promotion rurale autoentretenu, GTZ = Coopération technique allemande, Helvetas = Association suisse pour la coopération internationale, KIT = Institut royal des tropiques (Pays-Bas), MATCL = Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (Mali), MATD = Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (Burkina Faso), MCLDRE = Ministère des collectivités locales, du développement rural et de l'environnement (Ghana), PGRP/FIS = Programme ghanéen de réduction de la pauvreté/Fonds d'investissement social (Ghana), PNUD = Programme des Nations unies pour le développement, SNV = Organisation néerlandaise de développement.

Source : Classification basée sur les études de cas documentées et discutées lors du séminaire régional à Bamako, les 17 et 18 mai 2006.

Tous les détails sont abordés dans la partie II qui présente la compilation du travail réalisé par les différentes équipes d'auteurs. Chaque étude de cas a par ailleurs fait l'objet d'une publication sous

forme de tirés à part. Voici ci-après une synthèse des échanges qui met en exergue quelques uns des points saillants abordés dans le cadre des différentes approches ou types d'instrument.

4.1. Développer la capacité à analyser et suivre le développement local au niveau communal

Dans de nombreux pays francophones d'Afrique de l'Ouest, les collectivités locales nouvellement créées apprennent à formuler et à mettre en œuvre des plans de développement communal ou régional. Une des difficultés auxquelles elles se heurtent est l'absence de données de référence et d'informations statistiques sur lesquelles se baser pour analyser la situation sociale, économique et culturelle de leur territoire. Les systèmes statistiques nationaux n'ont souvent pas été adaptés à la décentralisation. Ils ne fournissent pas suffisamment de données désagrégées pour permettre une planification au niveau local, ou bien les planificateurs au niveau communal n'ont pas facilement accès aux informations disponibles. De plus, les communes, les districts ou les cercles ne disposent souvent pas du personnel spécialisé nécessaire pour rassembler des données de référence et procéder à un diagnostic des questions de développement avant d'entamer le processus de planification.

Des études de cas menées au **Mali**, au **Cameroun** et au **Niger**³⁶ portaient sur des approches participatives visant à recueillir des informations de référence au niveau communal, afin d'améliorer la planification, le suivi et l'évaluation du développement local. Avec l'aide de facilitateurs externes, les communes ont utilisé des approches participatives pour rassembler et analyser des données en collaboration avec d'autres parties prenantes du développement local (par exemple les services techniques déconcentrés, les associations locales, les chefs de village et le secteur privé) et pour déterminer des valeurs de référence pouvant être utilisées pour la planification stratégique et, à un stade ultérieur, être adaptées pour servir à des activités de S&E.

Au **Mali**, cet exercice de détermination de valeurs de référence a été complété par l'élaboration et le test de systèmes d'information géographique (SIG) destinés aux communes rurales. L'alimentation des données et l'utilisation d'un SIG nécessitant des connaissances en informatique et des compé-

tences de base en cartographie, la responsabilité de la mise à jour et de la maintenance de ces systèmes a principalement été confiée aux centres de conseil communaux. Ces derniers sont basés au niveau de chaque cercle et fournissent divers services de renforcement des capacités aux communes³⁷.

Au **Ghana**, où les districts disposent de leurs propres services statistiques, le défi était légèrement différent puisqu'il s'agissait de développer une nouvelle méthode de cartographie et d'analyse de la pauvreté. De plus amples informations étaient nécessaires sur les causes et la répartition géographique de la pauvreté, afin de faciliter la planification pro pauvres, le suivi et l'évaluation des projets du district et le centrage pro pauvres des programmes nationaux de développement. Ici aussi, un élément essentiel de cette approche était la participation d'un large éventail d'acteurs du développement local (tels que les associations locales, les associations de villages, les leaders traditionnels et les ONG) à la constitution de bases de données et de cartes de la pauvreté dans le district³⁸.

Les expériences menées avec ces différents instruments permettent de tirer un certain nombre d'enseignements :

- Le processus de détermination de valeurs de référence et de conduite d'études monographiques renforce la connaissance du potentiel économique, géographique et socioculturel des collectivités locales, ce qui permet donc de mieux utiliser ce potentiel.
- Ces instruments mettent plus clairement en lumière pour les décideurs, non seulement les difficultés auxquelles les collectivités locales se heurtent, mais aussi les besoins des populations, ce qui permet une approche beaucoup plus réaliste de la planification.
- De tels instruments peuvent aider à harmoniser la planification au niveau communal avec, au niveau national, les politiques de réduction de la pauvreté et les politiques sectorielles.
- Durant cet exercice, la plupart des conseils communaux ont pris peu à peu une plus grande responsabilité dans la direction et l'appropriation de ce processus.
- L'approche participative contribue souvent au développement d'un esprit d'équipe au sein du conseil communal, ce qui facilite l'initiative.

36- Pour de plus amples détails, se référer en partie II aux études de cas : *Lodenstein et coll. (2007) ; Sène et Ouédraogo (2007) ainsi que Ischer et coll. (2007)*.

37- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas *Dumont et Samaké (2007)*.

38- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas *Dery et Dorway (2007)*.

Ces expériences ont toutes eu des effets positifs sur les capacités des collectivités locales et des centres de conseil communaux à rassembler et à sélectionner les statistiques importantes. Elles se sont également traduites, au niveau local, par un renforcement de la collaboration entre les services techniques, les autorités de tutelle, les collectivités locales, les représentants de la société civile et du secteur privé.

Jusqu'ici, la plupart des valeurs de référence ont surtout été utilisées pour la planification et moins comme outil de S&E du développement local et de la gouvernance locale. Pour ce dernier usage, ils doivent être adaptés, rendus plus sélectifs, plus centrés sur les indicateurs et convertis en une base de données pouvant être mise à jour régulièrement. Les efforts entrepris au Mali pour entrer ces données dans un SIG sont un premier pas dans cette direction. Au moment de ce recensement des expériences, des projets de création de bases de données électroniques similaires étaient en cours au Cameroun et au Ghana.

4.2. Instruments d'auto évaluation des performances pour les collectivités locales

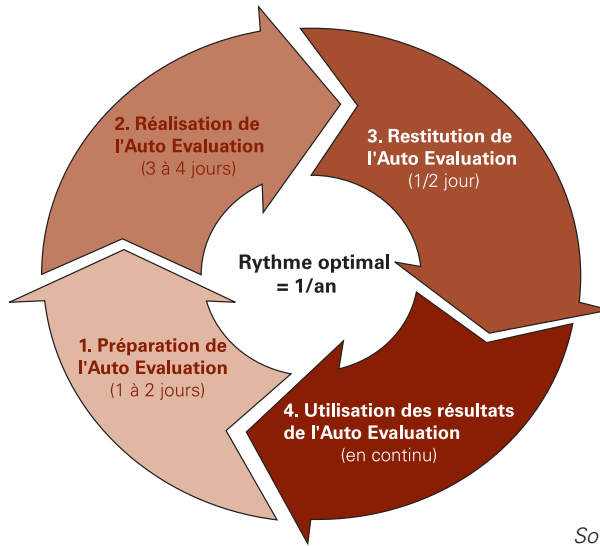
En 2004, la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT) du MATCL du Mali a publié un document présentant un outil d'auto évaluation des performances des collectivités locales. Ce guide a, par la suite, été inclus à une « boîte d'outils » destinée aux maires et distribuée aux 703 communes du pays (MATCL/DNCT et coll. 2004).

Cet instrument est le fruit d'un long processus de conception, de test et d'ajustement d'une approche participative d'auto évaluation des performances, un exercice soutenu par plusieurs organisations de développement, dont en particulier la SNV, Helvetas et la GTZ. Ces organisations ont pris une part active à cette opération et ont aidé leurs partenaires au niveau local (communes) à développer, tester et utiliser cette approche, et à faire part de leurs remarques et suggestions afin de permettre l'amélioration progressive de cet outil et son adaptation pour qu'il puisse être utilisé dans différents contextes.

La méthode proposée place la commune aux commandes de ce processus d'évaluation de ses propres performances, évaluation qui est répétée à intervalles réguliers (voir figure 2). Les membres du conseil communal comparent leur auto évaluation avec les résultats d'évaluation fournis par divers autres groupes d'acteurs, tels que les associations locales, les groupes d'intérêt locaux, les représentants du secteur privé, le personnel des services techniques déconcentrés et les autorités de tutelle³⁹.

39- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas Le Bay et coll. (2007).

Figure 2 : les étapes de l'auto évaluation des performances par les communes



Source : Le Bay et coll. (2007)

Cet outil propose de baser l'auto évaluation sur cinq domaines clés des performances municipales : organisation interne, gestion administrative et financière, mobilisation des ressources (financières et humaines), planification et programmation du développement local, et enfin services, produits et réalisations. Pour chacun de ces domaines, un certain nombre d'indicateurs ont été conjointement définis afin de pouvoir évaluer les performances (sous forme de scores).

L'expérience menée avec cet outil a montré le rôle important joué par la facilitation et l'accompagnement externes la première fois que cet exercice d'auto évaluation est effectué. Elle a mis en évidence certains écueils potentiels auxquels les utilisateurs pourraient se heurter, tels que les difficultés d'ordre culturel à accepter les critiques constructives ou à en formuler, ou encore à faire son autocritique en public. Elle a également mis en lumière les problèmes que peuvent rencontrer les diverses parties prenantes si elles se concentrent uniquement sur les résultats basés sur les performances et font abstraction de l'intense communication ayant lieu avant et après ces exercices d'auto évaluation. En fait, ces échanges pourraient fort bien être les premiers pas vers une coresponsabilité et la prise de décisions consensuelles.

Le test et l'utilisation de cet outil ont eu de nombreux effets positifs sur les capacités d'évaluation des communes et des autres acteurs :

- Les communes peuvent désormais mesurer leurs propres performances (acquis et faiblesses) et les analyser elles-mêmes sans aide extérieure. Elles ont appris à développer une argumentation et à rechercher un consensus entre différents points de vue.
- La compréhension des rôles des différents acteurs et de la législation sur la décentralisation et la gouvernance locale s'est améliorée.
- Les conseillers communaux, les maires et le personnel communal ont pris conscience de la nécessité de rendre davantage compte de leurs actions aux citoyens et aux autorités de tutelle.
- Les équipes communales ont appris à utiliser les résultats d'évaluation, c'est-à-dire à adapter leur prise de décision et leur gestion en fonction des conclusions de l'évaluation.
- Les résultats d'évaluation ont aidé les responsables locaux à formuler auprès des centres de conseil communaux des demandes mieux ciblées et plus complètes d'appui au renforcement des capacités.

Inspirés par la publication du guide d'utilisation de cet outil d'auto évaluation au Mali, les pays voisins sont en train d'élaborer des instruments similaires :

■ Au **Niger**, plusieurs organisations de développement ont commencé en 2005 à tester et à adapter cet outil d'auto évaluation, en collaboration avec les services déconcentrés de l'État et les communes. Une des modifications apportées à l'instrument malien est l'accent mis sur l'encouragement des communes et de leurs partenaires à penser au niveau local à l'intégration des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Cette version adaptée de l'outil d'auto évaluation permet aussi de prendre en compte la stratégie nationale de réduction de la pauvreté dans la planification, le suivi et l'évaluation au niveau communal. Le défi actuel est de faire valider cet instrument par le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation et de l'utiliser à plus grande échelle à travers tout le pays.

■ Au **Bénin**, les maires ont fortement contesté une évaluation externe des performances des communes. En remplacement de cette étude, ils ont demandé à l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) de concevoir une approche d'un autre type. En collaboration avec ses sections départementales et plusieurs bailleurs, l'ANCB prépare actuellement un outil d'auto évaluation des performances communales inspiré de celui du Mali. L'instrument béninois doit également servir à mieux cibler l'aide extérieure en matière de renforcement des capacités des jeunes communes du pays.

■ Au **Burkina Faso**, le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATD) envisage de faire un usage systématique de l'auto évaluation à différents niveaux de ses futurs systèmes de S&E de la décentralisation. L'approche proposée pour le niveau communal s'inspire de l'instrument malien. Du fait de la création très récente des communes rurales, le processus d'auto évaluation sera dans un premier temps plus axé sur l'appui à apporter à ces jeunes entités afin de les aider à faire mieux apparaître les types de capacités dont elles doivent se doter pour devenir pleinement opérationnelles et réaliser leurs objectifs.

Plus récemment, un programme de développement au **Sénégal** a élaboré une méthode d'évaluation, en deux étapes, afin de mesurer les performances communales dans deux régions. La première étape est une évaluation externe obligatoire des performances des collectivités locales. La seconde étape est une auto évaluation volontaire des performances avec pour objectif d'identifier les différents besoins des collectivités locales. Par le

biais de ce programme, l'État central montre l'intérêt qu'il porte aux performances de l'action publique au niveau local. Il souhaiterait que les collectivités locales et les programmes de développement poursuivent le perfectionnement de cet outil afin qu'il puisse être utilisé pour identifier les besoins en renforcement des capacités des collectivités locales. Dans l'ensemble, cet outil sert à promouvoir la bonne gouvernance et l'attribution des ressources aux collectivités locales sur la base des performances.

Ces initiatives montrent que les approches d'auto évaluation des performances présentent un énorme potentiel de réplication. Ceci est lié en partie au fait qu'elles permettent de mettre en évidence les effets du renforcement des capacités en termes d'amélioration des performances des collectivités locales.

4.3. Renforcer le contrôle citoyen et la capacité des parties prenantes locales à suivre la fourniture décentralisée de services

Dans ce cadre, les deux expériences présentées diffèrent l'une de l'autre en termes de points d'entrée, de motivations et d'approches. Néanmoins, elles ont toutes deux pour objectif final d'améliorer la qualité, l'efficacité et la transparence de la fourniture de services publics au niveau des collectivités locales. Pour atteindre cet objectif, l'expérience menée au Bénin encourage le contrôle citoyen dans le secteur de l'enseignement primaire, tandis que l'expérience malienne porte sur le suivi en commun d'indicateurs sanitaires de base.

Au **Bénin**, la phase pilote du Suivi d'impact local participatif (SILP) rassemblait 15 écoles dans trois communes différentes du département de l'Atakora. Le taux de scolarisation dans ces territoires du nord du pays reste nettement inférieur à la moyenne nationale. Cette expérience entre dans le cadre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté du Bénin, qui fait de l'éducation et de la politique de décentralisation deux priorités essentielles.

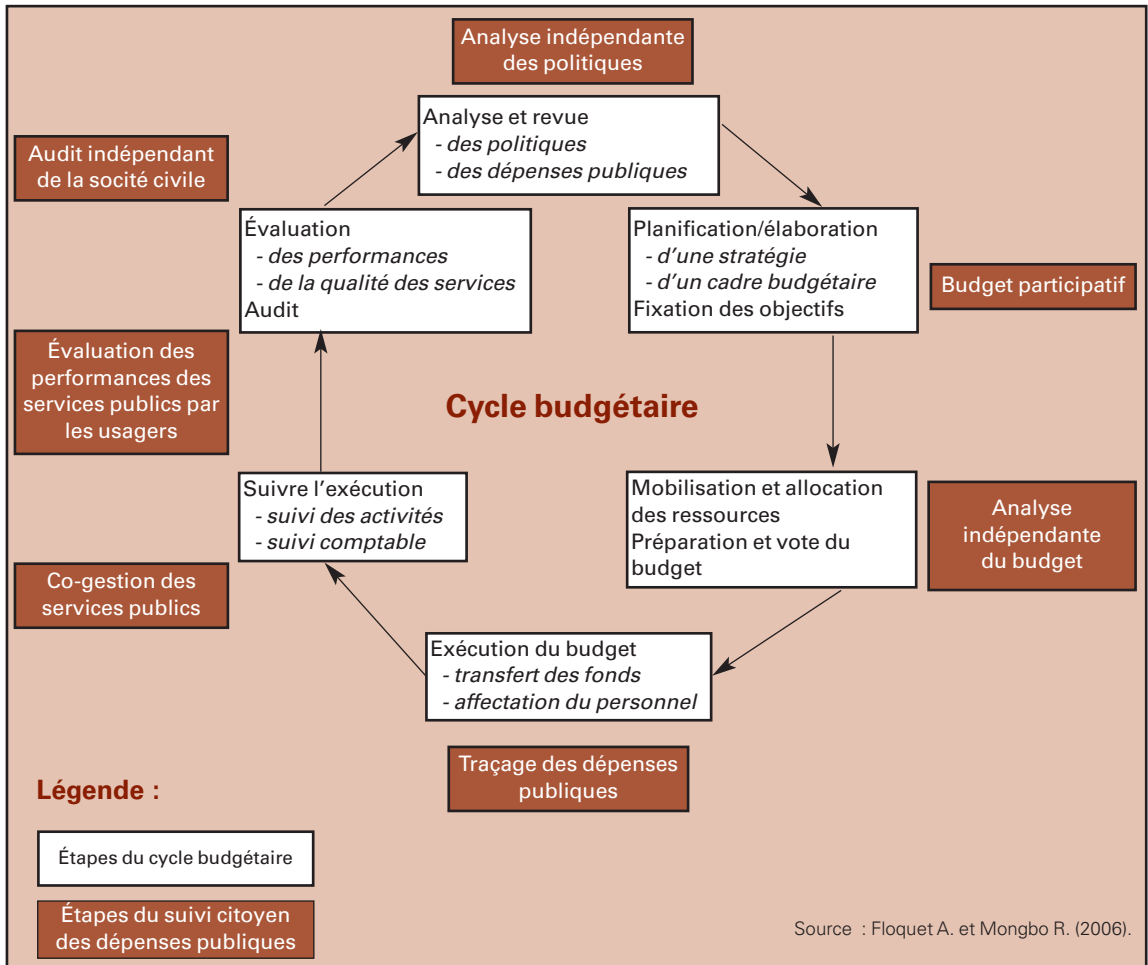
L'utilisation du SILP vise à fournir de plus amples informations en vue d'évaluations quantitatives

des facteurs entravant le bon fonctionnement des services publics décentralisés. Le but de cette méthode est également de faciliter l'identification et la mise en œuvre par les citoyens eux-mêmes de mesures correctives appropriées⁴⁰.

Pour ce faire, le SILP suit un processus itératif de concertation et d'échange, impliquant des acteurs sectoriels à différents niveaux (communal, départemental, national) et divers groupes d'acteurs (par exemple des élèves, des enseignants, des associa-

tions de parents d'élèves, des citoyens, des collectivités locales, des femmes vendant de la nourriture aux élèves, les antennes déconcentrées de l'État central en matière d'éducation, les institutions centrales et des partenaires de développement). L'accent est mis sur deux aspects du cycle des dépenses publiques : le traçage des ressources allouées et l'évaluation de la qualité du service fourni. Les différentes phases du processus de Suivi d'impact local participatif sont décrites dans la figure 3.

Figure 3 : les différentes phases du processus de suivi d'impact local participatif (SILP)



Ces deux aspects sont analysés conjointement par les fournisseurs et les utilisateurs de services publics ou communautaires, en appliquant des normes et critères nationaux, ainsi que leurs

propres critères. Un animateur externe facilite les discussions et l'évaluation selon ces critères définis conjointement.

40- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas : Floquet et coll. (2007).

L'évaluation est suivie d'un débat sur les mesures correctives nécessaires, qui sont ensuite reprises dans un plan d'action collectif. La mise en œuvre de ce plan d'action est gérée par les associations de parents d'élèves et la direction de l'école, mais elle fait l'objet d'un suivi conjoint et d'une analyse régulière réalisée en collaboration avec les conseillers communaux.

Les premiers résultats de la phase pilote de l'approche SILP montrent que cette méthode peut améliorer la connaissance des points forts et des points faibles de l'utilisation des ressources financières allouées par l'État central au niveau décentralisé (c'est-à-dire aux départements, aux communes et aux écoles). Même après seulement quelques mois de test, il apparaît que cette méthode a aidé divers acteurs locaux à mieux assumer leurs rôles respectifs dans le renforcement de la surveillance publique de l'utilisation des fonds publics. Le fait de mobiliser leur réflexion et leur énergie pour une cause commune a également amélioré l'efficacité des dépenses publiques. De plus, il est apparu que l'approche SILP se diffuse d'elle-même, puisqu'elle est désormais utilisée dans des communes qui ne participaient pas à la phase pilote.

Cette stratégie n'est cependant pas sans écueils potentiels. En l'absence de modération efficace, des conflits latents peuvent apparaître et entraver toute discussion constructive. S'il n'est pas correctement préparé ou supervisé, le SILP peut également déboucher sur des « manœuvres » ou sur l'exclusion de certains acteurs, au lieu de mesures d'autocorrection. Un appui extérieur est par conséquent essentiel durant la phase de test et sans doute au-delà.

L'expérience menée au **Mali** avec un Système d'information essentielle sur le secteur de la santé a elle aussi permis de rendre la fourniture de service plus efficace et plus transparente. Dans ce cas, l'objectif initial de cet exercice était différent. Le transfert de ressources et de compétences en vue de la fourniture de services sanitaires au niveau communal se faisant lentement au Mali, l'idée était de tester un outil pouvant agir positivement sur ce processus de transfert⁴¹.

Un ensemble d'informations de base a été élaboré pour les principaux acteurs du secteur sanitaire public au niveau des collectivités locales, et notam-

ment les responsables élus, les associations de santé communautaires, et les départements techniques. Cet outil d'information, baptisé « SIEC-S »⁴², a été produit conjointement par l'Institut royal des tropiques (KIT), la SNV, le Ministère malien de la santé et les associations de santé communautaires qui gèrent la plupart des centres de santé locaux. Une recherche action a alors été menée afin de déterminer comment utiliser au mieux ce système d'information pour le suivi et la gestion des informations de base sur la santé publique au niveau communal, impliquant les conseillers communaux, les services de santé déconcentrés de l'État central et les représentants des associations de santé communautaires (ASACO).

La force de l'approche SIEC-S réside dans le fait qu'elle permet à des non spécialistes de la santé, y compris s'ils sont analphabètes, de participer aux discussions sur les résultats du système de santé, les progrès réalisés en matière de santé publique et les raisons expliquant ces échecs et ces succès. Comme le montrent les commentaires de participants (voir encadré 2), l'utilisation du SIEC-S a amélioré parmi les parties prenantes locales la compréhension de statistiques sanitaires clés et d'indicateurs présentant un intérêt direct pour leur travail quotidien. Ceci à son tour a également renforcé la capacité des conseillers communaux à discerner les actions prioritaires à entreprendre, à prendre des décisions mieux étayées sur les questions sanitaires et à négocier avec le Ministère de la santé. Faire conjointement la collecte, l'échange et l'analyse des informations et des indicateurs liés aux questions sanitaires a renforcé la collaboration entre les différents acteurs. C'est d'ailleurs pour cette raison que ce projet a été une expérience très instructive ouvrant sans doute la voie à un transfert aux collectivités locales de pouvoirs en matière sanitaire.

Encadré 2 : commentaires d'acteurs locaux sur les indicateurs et les informations sanitaires de base

« Nous pensions que ces dessins sur le mur étaient destinés à rendre le centre de santé communautaire plus beau. Nous ne savions pas qu'il s'agissait de figures techniques et que nous pouvions les comprendre ».

Commentaire d'un participant à une réunion de travail sur les indicateurs sanitaires de base organisée dans le cadre de la recherche action du SIEC

41- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas : Toonen et coll. (2007).

42- SIEC-S signifie « Système d'information essentielle pour la commune dans le secteur de la santé ».

« C'est formidable. C'est exactement ce dont nous avons besoin. Maintenant, nous avons une meilleure idée de l'état précis de la santé dans notre commune. Auparavant, nous pensions que la situation s'améliorait, mais nous n'analysons pas correctement les chiffres. Maintenant, nous savons aussi quels sont exactement les problèmes ».

Commentaire du président d'une association locale de maires après une réunion de travail sur les indicateurs sanitaires

Source : Toonen et coll. (2007 : 11)

4.4. Ouvrir les systèmes de S&E externes aux perceptions locales

En 2004, CARE **Mali** a fait de l'élaboration et de la mise en œuvre de systèmes participatifs de S&E de ses programmes l'une des priorités de sa nouvelle stratégie à long terme. Pour tester un nouveau système participatif de S&E intégré, cette organisation a choisi le Programme d'appui aux communes et aux organisations de base, cofinancé par NORAD, l'agence norvégienne de coopération au développement. Basé dans la région de Mopti, ce programme était centré sur la gestion des ressources naturelles et la gouvernance locale. À cette époque, il n'était encore qu'au tout début de sa mise en œuvre⁴³.

Le processus de conception et de test de ce nouveau système participatif de S&E a réuni un ensemble d'acteurs impliqués dans les questions liées à la gestion des ressources et à de nouvelles structures de gouvernance. Les participants provenaient de différents niveaux (du village, de la commune, du cercle et de la région) et étaient issus de la société civile et des services techniques déconcentrés de l'État central. Tous avaient participé activement à l'élaboration de ce programme.

L'un des objectifs était notamment que ces acteurs jouent par la suite un rôle dans ce système de S&E en cours d'élaboration et destiné à répondre à la fois aux besoins internes de CARE en données de suivi et aux besoins du Mali en meilleures informations et en systèmes de reddition de comptes pour ses nouvelles structures de gouvernance locale.

Au moment du processus de capitalisation, ce système de S&E n'était opérationnel que depuis à peine un an. Néanmoins, les auteurs de cette étude de cas ont d'ores et déjà pu souligner plusieurs enseignements tirés de cette expérience :

- Un système participatif de S&E est un mode efficace de transfert de compétences aux acteurs locaux, mais il faut du temps et de la patience pour mettre une telle approche en pratique. En particulier dans une région pauvre comme celle de Mopti, où les niveaux d'instruction sont plutôt faibles, les participants ont besoin de beaucoup de temps pour assimiler les informations qu'ils reçoivent.
- Si l'on veut que ce processus soit couronné de succès, il est absolument essentiel de choisir des participants « capables » parmi les « bénéficiaires », c'est-à-dire disposant d'un certain niveau de capacités de base. Il est apparu par exemple que l'illettrisme était un obstacle majeur empêchant l'appropriation par les participants de certains des outils de S&E.
- L'engagement de l'équipe de pilotage est également un facteur clé du succès du S&E participatif. Il est important que l'équipe ait bien conscience des différences fondamentales entre cette méthode et d'autres méthodes moins participatives utilisées par le passé pour la gestion des projets.

Les problèmes rencontrés durant la phase de test étaient liés entre autres au grand nombre de langues et de dialectes parlés dans cette région, et aux grandes différences de niveaux d'instruction des participants. La solution trouvée a été de faire traduire tous les documents importants dans les trois principales langues parlées dans la région (dogon, peul et bambara). Lors des réunions, les participants étaient aussi répartis en groupes, selon leur langue et leur niveau d'instruction. Cette opération a bien sûr demandé un certain temps, mais elle a permis de faire en sorte que les participants puissent communiquer entre eux et exprimer leurs points de vue.

De manière similaire, et afin d'ouvrir la planification stratégique et le S&E aux parties prenantes locales et à leurs points de vue, l'Aide de l'Église norvégienne (AEN) a mené en 2005 une évaluation de l'état d'avancement de la décentralisation et de la gouvernance locale dans trois régions du nord du **Mali** (Gao, Tombouctou et Kidal). Cette évaluation était moins basée sur une approche participative de S&E que sur la collecte et l'analyse des perceptions

43- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas : Coulibaly et coll. (2007).

des citoyens, par le biais d'une approche traditionnelle d'enquêtes. Afin d'obtenir une image différenciée des perceptions des citoyens sur l'état d'avancement de la décentralisation et de la gouvernance locale dans ces trois régions, et afin de faire en sorte que les opinions des groupes marginalisés ou vulnérables soient bien prises en compte, les chercheurs ont interviewé des responsables des organisations de la société civile travaillant avec ces groupes, ainsi qu'un certain nombre de citoyens⁴⁴.

Cette évaluation concluait que l'intégration des perceptions des citoyens peut améliorer les instruments et les systèmes actuels de S&E de la gouvernance locale. Une plus grande prise en compte des perceptions des citoyens, de leurs opinions et de leurs évaluations aurait également pour effet de mieux doter les conseillers élus et les autorités de tutelle des connaissances nécessaires pour faire en sorte que les approches retenues pour la gouvernance et le développement soient à la fois pertinentes, viables et durables.

Compte tenu de l'absence de sondages et du nombre très restreint d'enquêtes sur des questions liées à la gouvernance locale menées auprès des électeurs en Afrique de l'Ouest, l'étude commandée par l'AEN apporte une contribution intéressante à la réflexion actuelle sur les « baromètres » de la gouvernance (Bratton et coll. 2000)⁴⁵.

La dernière expérience est celle du Fonds d'équipement des Nations unies (FENU), qui travaille en faveur de la gouvernance locale dans le nord du **Mali** depuis la fin des années 90⁴⁶. Dans le cadre d'une initiative FENU de plus grande envergure, FENU-Mali a engagé une évaluation des effets sur la réduction de la pauvreté de son Programme d'appui aux collectivités rurales de Tombouctou (PACR-T).

La collecte des données s'est révélée particulièrement ardue. Le principal obstacle rencontré était la qualité médiocre des informations disponibles sur la situation de référence. Les chiffres destinés à servir de valeurs de référence étaient peu abondants et de nombreuses informations statistiques étaient inutilisables parce qu'elles n'avaient pas été désagrégées jusqu'au niveau communal. Pour remédier à cette situation, l'équipe de ce projet et les évaluateurs externes ont décidé d'essayer une nouvelle approche d'étude qualitative, basée en grande partie

sur les perceptions des communautés locales et sur une méthode participative d'évaluation.

Un cadre conceptuel d'analyse des impacts de la décentralisation sur divers aspects de la pauvreté a par conséquent été conçu conjointement avec les partenaires. Les perceptions locales ont été utilisées pour classer les villages et les fractions nomades de chaque commune en trois groupes allant du plus pauvre au moins pauvre. La participation des populations au processus de planification et l'utilisation des fonds d'investissement communaux dans chaque communauté ont été analysées afin d'identifier lequel de ces trois groupes avait reçu le plus d'investissements.

Un net avantage de cette méthode est qu'elle permet de définir et d'évaluer la pauvreté du point de vue des bénéficiaires des activités des programmes. Dans le cas de cette étude, cela a mené à prêter une plus grande attention aux impacts des investissements socioéconomiques, car l'aspect de la pauvreté auquel les populations de la région de Tombouctou étaient le plus sensibles était celui de l'accès aux services socioéconomiques de base.

Comme cette étude de cas le souligne, il est regrettable que le suivi et l'évaluation des impacts de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté soient souvent regardés comme des activités ne présentant un intérêt que pour les chercheurs et les bailleurs. Les auteurs avancent que les décideurs dans les pays en développement devraient faire un usage beaucoup plus systématique du S&E dans leurs pratiques de gestion. Cela permettrait de tester le bien-fondé des hypothèses sous-tendant les approches de développement. Cela contribuerait aussi à l'amélioration des conditions de vie des pauvres et permettrait aux populations de mieux analyser et de mieux comprendre leurs droits et leurs options en tant que citoyens.

De manière transversale aux approches et aux différents instruments passés en revue, il apparaît que le besoin de renforcement des capacités des acteurs locaux à suivre et à évaluer les processus de décentralisation et de gouvernance locale, ainsi que leur intérêt et leur volonté à expérimenter de nouvelles pratiques, sont fortement influencés par les conditions cadre et le développement de politiques du niveau national.

44- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas : Cissé et coll. (2007).

45- Voir notamment les travaux en cours de l'Afrobaromètre et le projet de « baromètre de la gouvernance locale » de l'Alliance pour l'impact, qui ambitionne de servir d'instrument de mesure des performances des collectivités locales partout en Afrique (www.impactalliance.org).

46- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas : Sylla et Ongoïba (2007).

5. INFLUENCE DU NIVEAU NATIONAL SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN S&E DES ACTEURS LOCAUX

Les études de cas démontrent l'influence jouée par le niveau national, car les chances d'utilisation et de réplication d'outils de S&E développés avec des acteurs locaux dépendent fortement de la collaboration des autorités de tutelle, voire d'une « validation » de leur part. Beaucoup d'interventions des maires lors du séminaire sous régional ont d'ailleurs souligné cet aspect. Pour eux, il est intéressant de tester des approches de planification et de suivi-évaluation du développement communal, de conduire des sessions d'auto évaluation des performances communales et d'identifier les changements à apporter pour améliorer son fonctionnement. Néanmoins, la phase de mise en œuvre nécessite souvent la collaboration des autorités de tutelle et des services déconcentrés de l'État, voire que des actions soient initiées par des institutions au niveau national (instructions ministérielles, plaidoyers des associations des municipalités, etc.).

Durant le processus de capitalisation et lors des échanges dans le cadre du séminaire sous régional, d'autres tendances et facteurs ont été identifiés (voir ci-après) dont il faudrait tenir compte dans les actions de renforcement des capacités de S&E des acteurs de la décentralisation.

5.1. Cohérence, coordination et complémentarité entre approches et outils de S&E

Les études de cas du **Mali** et du **Niger** montrent qu'il y a une multiplicité d'approches et d'outils qui visent à répondre à des besoins de renforcement des capacités de planification, de suivi et d'évaluation des collectivités territoriales. Or, elles ne donnent probablement qu'une idée incomplète des initiatives visant à renforcer les capacités de S&E de la décentralisation et de la gouvernance locale dans ces pays. Il ressort des échanges tenus dans le cadre du séminaire, qu'un bon nombre d'organisations de développement sont en train d'expérimenter de nouvelles approches et outils qui visent, d'une manière ou d'une autre, à renforcer les capacités de S&E des acteurs locaux⁴⁷.

La plupart des expériences retenues pour la capitalisation reflètent la volonté de plusieurs organisations de développement de s'investir dans la conception, le test et la mise en œuvre d'une approche ou d'un outil spécifique, en y associant leurs partenaires respectifs. Selon les participants au séminaire, les expériences décrites dans les études de cas sont des exemples encourageants qui montrent ce qu'il est possible de faire, pour peu que les différents acteurs affichent la volonté de se concerter ou de développer des alliances stratégiques autour d'objectifs communs. Ceci requiert des parties prenantes une ouverture à des approches systémiques et l'existence d'individus « leaders », prêts à porter et à stimuler le processus conjoint. La définition d'un mandat pertinent et la volonté des organisations de consacrer des ressources humaines et financières à la concertation et à des processus communs paraissent également importants dans ces démarches.

En dépit de la manifestation d'une volonté de coordination et d'harmonisation des politiques et des instruments d'aide, telle que contenue dans la « Déclaration de Paris » (OCDE 2005), la collaboration autour d'initiatives communes n'est pas encore la règle. Souvent, les organisations de développement ou les responsables de projets ou de programmes préfèrent investir dans « leurs propres approches », dans « leurs propres zones d'intervention », avec « leurs propres partenaires ». Les résultats obtenus sont souvent déclarés « innovateurs » et (en principe) « répliquables ». Or, faute de collaboration et de partage des expériences avec d'autres organisations qui pourraient les promouvoir dans « leurs zones d'intervention », auprès de « leurs groupes cibles », lors de la phase de conception et de test, l'utilisation de ces outils reste très limitée. Un autre obstacle à la valorisation des approches et des outils disponibles, cité lors des échanges, est le manque de volonté de coordination et d'échanges au niveau national, entre différents ministères, directions ou départements.

Bien que les outils portant sur le renforcement des capacités de S&E des acteurs de la gouvernance locale soient moins nombreux que ceux portant sur

47- Ainsi quelques exemples ont été discutés lors du séminaire sous régional : l'organisation canadienne SUCO, dans la perspective de l'élaboration par l'État malien des décrets d'application de l'intercommunalité, s'est investie dans une approche dont l'originalité réside dans le renforcement des capacités de S&E au niveau villageois, communal et intercommunal ; Le FENU a des expériences avec des outils de S&E des performances des services d'état civil des collectivités territoriales, ainsi que de leurs capacités de mobilisation de ressource.

la planification communale, les participants au séminaire ont souligné qu'il y avait un certain risque de prolifération. Certains, se référant aux conséquences négatives pour la cohérence systémique, ont souhaité attirer l'attention des autorités nationales (en particulier les ministères en charge des collectivités territoriales) sur la nécessité d'une coordination des efforts de conception et de test de nouveaux outils et approches de S&E. D'autres participants ont, au contraire, mis l'accent sur l'intérêt de pouvoir choisir parmi plusieurs options.

D'une manière générale, il a été jugé hautement souhaitable que les autorités nationales, en particulier les ministères responsables de la mise en œuvre de la décentralisation et les services chargés de la tutelle des collectivités territoriales, fassent des efforts soutenus pour faciliter l'accès aux outils et aux approches disponibles. Dans cette perspective, divers moyens ont été cités : sessions d'information, communications écrites, radiodiffusion, mise en ligne sur le site web des ministères ou des associations des collectivités territoriales.

Les manuels sur l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales du **Mali** et sur la cartographie, la planification et le S&E des communes du **Ghana** sont très pédagogiques et peuvent être cités comme des bonnes pratiques de « vulgarisation » d'une approche spécifique. Mais, même ces documents pourraient encore se bonifier en s'adjoignant une version simplifiée et traduite en langues locales, afin de faciliter une réplique des pratiques qu'ils proposent au niveau des collectivités territoriales. Les études de cas montrent en effet l'importance de la facilitation et de l'accompagnement externe des acteurs locaux pour la maîtrise de la démarche et le renforcement des capacités.

5.2. Nouveaux modes d'appui et nouveaux défis de S&E

Depuis quelques années, certains bailleurs se montrent très favorables à l'**aide budgétaire** dans laquelle ils voient *un nouvel instrument de soutien aux processus de décentralisation et de réforme de l'État dans les pays en développement*. C'est le cas de l'Union européenne, l'un des plus importants bailleurs de fonds dans les pays d'Afrique de

l'Ouest, mais aussi d'un nombre de plus en plus important de bailleurs bilatéraux. Ils ont une préférence pour ce mode d'aide qui se traduit par un financement direct octroyé au budget de l'État bénéficiaire pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Cet instrument, au-delà des avantages qu'on lui reconnaît au niveau macroéconomique, est considéré comme propice à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité de la gestion des finances publiques et plus apte à promouvoir l'appropriation et le renforcement des capacités des institutions nationales des pays partenaires. Il apparaît aussi moins coûteux (réduction des coûts de transaction, gestion commune) et plus efficace (dialogue commun entre les bailleurs et le gouvernement) que l'approche projet, car il est notamment perçu comme porteur de synergies potentielles entre des acteurs solidaires dans l'atteinte des résultats planifiés (European commission, EuropeAid 2007 et OECD, DAC 2006). Tout le monde s'accorde également à reconnaître que l'efficacité de l'appui budgétaire est fortement liée aux modalités de mise en œuvre et à la qualité du système de suivi, en particulier sa capacité à nourrir le dialogue politique.

Cette réorientation des dispositifs de coopération au développement vers l'appui budgétaire combiné à des approches sectorielles a diverses implications sur les pratiques de S&E, tout particulièrement dans des contextes de décentralisation démocratique, où les relations entre le niveau central et l'échelon local sont en pleine transformation (Land et Hauck, 2003). Cette évolution accroît les demandes pesant sur les capacités d'évaluation des bailleurs et des acteurs de la décentralisation dans les pays en développement. Le décaissement de l'aide budgétaire se fait généralement par tranches⁴⁸, le niveau de financement dépendant des conditions spécifiques mises en place et des progrès réalisés en termes d'indicateurs de performance.

Le gouvernement du pays partenaire doit généralement proposer et négocier ces indicateurs de performance avec le bailleur. Il doit également élaborer un système adéquat de S&E des indicateurs, de collecte des informations et aussi rendre compte des progrès réalisés. Ces avancées font ensuite l'objet d'analyses et d'évaluations conjointes avec le bailleur. La mise en place et le suivi de l'aide budgétaire impliquent donc l'existence d'une capacité

48- Tranches fixes annuelles, le déboursement étant subordonné au respect de certaines conditions et tranches variables liées au progrès réalisés par rapport à des objectifs définis en termes de résultat à atteindre.

à identifier et à suivre de manière systématique les indicateurs clés de la gouvernance locale. En théorie, ce processus doit inclure les acteurs de la décentralisation du niveau national au niveau local, et notamment les représentants des utilisateurs des services publics décentralisés et des forces pouvant « faire contrepoids » au sein de la société civile.

En 2006, la Commission européenne a lancé un projet pilote fournissant une aide budgétaire sectorielle au Mali d'un montant de 72 millions d'euro pour une période de mise en œuvre opérationnelle allant de 2006 à 2010⁴⁹. Il s'agit du **Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD)** qui a été présenté lors de l'atelier sous régional par un représentant de la Délégation de la Commission européenne (DCE) de Bamako⁵⁰. En raison de son aspect novateur et ambitieux, et aussi parce que ce moment correspondait au tout début de sa mise en œuvre, ce programme a suscité de nombreux questionnements chez les participants. La plupart d'entre eux ont souligné les nombreux défis issus d'un programme d'appui budgétaire qui a pour objectif de renforcer le lien entre la décentralisation, la déconcentration et la réforme de l'administration publique. La proposition de financement expose aussi cet aspect qui nécessite un mode d'intervention transversale impliquant les ministères sectoriels et à des titres divers, tous les acteurs concernés, que ceux-ci appartiennent à la sphère de l'État ou à d'autres. Dans son exposé, le représentant de la Délégation a d'ailleurs beaucoup mis l'accent sur le principe de responsabilisation des acteurs maliens.

L'encadré 3 donne un aperçu des différents axes d'intervention du PARAD et de leur complexité.

Encadré 3 : axes et priorités stratégiques du PARAD

Les 6 axes stratégiques du Programme de développement institutionnel - PDI - (d'après MFPRERI, CDI, 2004) :

1. La réorganisation de l'État central
2. L'amélioration des méthodes et procédures de gestion des affaires publiques
3. Le renforcement de la déconcentration
4. La consolidation de la décentralisation
5. La valorisation et le renforcement des ressources humaines
6. La communication et les relations avec les usagers

Les 4 priorités stratégiques du processus de décentralisation (d'après MATCL, DNCT, 2005) :

1. Le développement des capacités des collectivités territoriales
2. L'amélioration de la déconcentration des services de l'État
3. Le développement de la citoyenneté locale
4. Le développement des prestataires de services privés au niveau local

Source : Commission européenne. Office de coopération EuropeAid (2005)

Divers indicateurs de performance ont été identifiés et négociés lors d'un processus participatif impliquant des représentants de l'ensemble des parties prenantes impliquées dans la politique sectorielle et la décentralisation⁵¹ (ministères et directions nationales, communauté des bailleurs et représentants des collectivités territoriales). Comme les indicateurs retenus sont tous issus de différents documents stratégiques et textes légaux portant sur le processus de décentralisation et de réforme de l'État, les informations relatives à leur évolution sont obtenues par l'intermédiaire d'un système de suivi qui se réfère pour une moitié aux données collectées par les ministères et pour l'autre moitié aux instruments de suivi du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et d'un Outil informatisé de S&E (communément appelé « base OISE »), lié au Programme national d'appui aux collectivités territoriales (PNACT)⁵².

49- 75% des fonds du programme sont prévus pour l'appui du processus de décentralisation (volet appui budgétaire), 25% pour l'appui à la réforme de l'État (volet appui institutionnel). La maîtrise d'ouvrage du programme est assurée par le Ministère des affaires étrangères et de coopération internationale du Mali qui est l'ordonnateur national pour tous les appuis attribués par le fonds européen de développement. La maîtrise d'œuvre du PARAD est assurée conjointement par le MATCL et par le Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et des relations avec les institutions.

50- Voir S&E des appuis budgétaires à la réforme de l'État, exemple du PARAD au Mali par Casas C. (DCE) dans FORANIM Consult (juin 2006).

51- La négociation a débuté en janvier 2005 et a débouché sur le produit issu d'un atelier ad hoc tenu le 19/05/2005 avec les agences impliquées dans la préparation du programme : Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT), Cellule de coordination nationale (CCN), Commissariat au développement institutionnel (CDI), Ministère de l'économie et des finances (MEF), Haut conseil des collectivités (HCC), Association des municipalités du Mali (AMM), ministères sectoriels (éducation, santé, hydraulique), DCE, cellule du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), Direction nationale de la statistique et de l'informatique (DNSI), et entériné en Conseil des Ministres (voir Commission européenne (2005) : Annexe 2).

52- Voir la fiche pays Mali dans l'annexe II de la partie II.

Le tableau 3 dresse la liste des douze indicateurs de performance de ce programme pour lesquels les niveaux atteints annuellement à l'échelle nationale correspondent à la somme des efforts accom-

plis par les acteurs impliqués sur tout le territoire (Commission européenne. Office de coopération EuropeAid 2005).

Tableau 3 : les 12 indicateurs de décentralisation (9) et de déconcentration (3) du PARAD

Groupe 1	Indicateurs mesurant l'accès de la population aux services publics au niveau des collectivités locales
(1)	Villages ayant au moins un point d'eau potable fonctionnel
(2)	Pourcentage de femmes ayant au moins une consultation prénatale durant leur grossesse et nombre moyen de consultations prénatales par femme
(3)	Scolarisation des filles
Groupe 2	Indicateurs sur la relation entre décentralisation et déconcentration
(4)	Qualité de la gouvernance locale (trois indicateurs)
(5)	Ressources propres des collectivités territoriales par habitant
(6)	Transferts de ressources de l'État aux collectivités (dans différents secteurs)
Groupe 3	Indicateurs liés à la déconcentration et au rôle des autorités de tutelle
(7)	Assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités
(8)	Niveau de déconcentration budgétaire des ministères
(9)	Niveau de déconcentration des ressources humaines des ministères
Groupe 4	Indicateurs concernant la réforme de l'État
(10)	Mise en service de 31 Recettes Perceptions supplémentaires
(11)	Informatisation de l'administration
(12)	Délais de passation des marchés publics

Source : Commission européenne. Office de coopération EuropeAid (2005) : Annexe 2.

Les premières réunions du comité de pilotage du programme⁵³ et plus récemment une évaluation conjointe (Comité de pilotage du PARAD 2007)⁵⁴, font apparaître la nécessité de renforcer les capacités des acteurs impliqués et, conjointement, d'ajuster à temps certains indicateurs ou valeurs cibles, ce que prévoient d'ailleurs les mécanismes de révision. En effet, si « globalement, la plupart des informations ont été fournies » pour démontrer l'atteinte des valeurs cibles des indicateurs au titre de l'année 2006, « certaines d'entre elles sont néanmoins restées incomplètes, voire lacunaires, ce qui implique par conséquent l'impossibilité d'une vérification satisfaisante de la valeur atteinte ».

« L'examen des indicateurs et le contrôle de l'atteinte des valeurs cibles par la mission d'évaluation a été l'occasion de mettre en évidence certaines

difficultés d'interprétation ou manques de précision quant à la définition des indicateurs. [...] Certains indicateurs mériteraient d'être réexaminés, soit pour tenir compte de situations ou de difficultés qui n'avaient pas pu être bien appréhendées lors de l'adoption des valeurs cibles, soit au contraire pour éviter la présence d'objectifs dont l'atteinte apparaît acquise d'entrée de jeu et donc mal définis ou peu pertinents ».

Lors de la restitution de l'évaluation auprès des partenaires techniques et financiers du groupe thématique « décentralisation et développement institutionnel », les discussions ont aussi révélé qu'il existe des problèmes d'interprétation des données et de signification statistique. Se pose en outre la question du renforcement des capacités de vérification des sources de données au niveau local, car

53- Selon le décret N° 278/PM-RM du 11 juillet 2006, il comprend le Commissariat au développement institutionnel (CDI), la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT), l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT), l'Association des municipalités du Mali (AMM), l'Association des conseils de cercle et régions du Mali (ACCRM), le Haut conseil des collectivités (HCC), le Ministère de l'économie et des finances, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), les ministères sectoriels concernés et la DCE.

54- Réalisée sur décision du Comité de pilotage du PARAD du 27/03/2007.

le décaissement de l'aide budgétaire en fonction des performances peut créer de nouvelles distorsions⁵⁵. Il serait par conséquent utile de développer des techniques de triangulation et de recoupement des données générées par un système de S&E conçu pour la revue de l'aide budgétaire.

Plusieurs moyens existent pour y parvenir. L'un d'entre eux est de se baser sur les informations produites par d'autres systèmes de S&E, tels que ceux utilisés par les bailleurs bilatéraux actifs au niveau local. Un autre moyen est de permettre aux autorités centrales et de tutelle, ou à d'autres acteurs compétents, de mener des enquêtes sur les perceptions des citoyens⁵⁶. À cet égard, l'existence d'accords sur la vérification de la fiabilité des données et la fourniture par les autorités centrales et de tutelle d'une aide au renforcement des capacités semble particulièrement importante car le fait de se focaliser sur un nombre restreint d'indicateurs de performance peut engendrer des biais, avoir des effets négatifs ou inciter à « manipuler » des données, ce qui jette d'emblée une ombre sur la fiabilité des données agrégées au niveau national.

Durant le séminaire sous régional, la définition, ainsi que les modalités de S&E des indicateurs de performance pour les tranches variables, ont suscité beaucoup d'intérêt. Il y eut des remarques sur le degré d'agrégation et la complexité des indicateurs. Certains participants ont fait valoir que l'ampleur de l'appui budgétaire et le conditionnement des tranches variables aux douze indicateurs engendraient le risque d'une vision réductrice de la décentralisation, le danger étant que l'attention des différents acteurs ne se focalise trop sur l'atteinte des douze valeurs cibles.

Des maires, ainsi que des représentants d'organisations de développement, ont exprimé des

craintes par rapport à la transparence du calcul et à l'appréciation des indicateurs. Ils ont souligné que les définitions et les modalités de calcul des indicateurs n'étaient pas facilement compréhensibles au niveau local, particulièrement pour les acteurs des collectivités territoriales. Ils ont aussi sensibilisé la Commission européenne et les autorités maliennes au fait qu'une vraie responsabilisation des acteurs locaux et l'incitation à une bonne performance demandaient aussi, au-delà d'une campagne d'information multimédia déjà réalisée, des efforts plus soutenus de communication, d'explication et de dialogue, notamment sur les procédures, les résultats des évaluations et les rôles de chacun dans le dispositif opérationnel de suivi des indicateurs⁵⁷.

Dans le même contexte, plusieurs participants ont souligné que le succès du PARAD dépendait fondamentalement du développement d'une « culture de S&E » par les différents ministères de l'État malien. Ils ont aussi insisté sur les efforts à entreprendre dans le domaine de la coordination de la production des statistiques, en raison de la persistance au niveau national de difficultés d'alimentation et d'harmonisation des différentes bases de données⁵⁸.

5.3. Nouvelles ambitions nationales et nouveaux défis de S&E

Comme on le voit, le développement de nouveaux modes d'appui implique le développement concomitant de nouveaux systèmes de S&E, plus participatifs et associant de plus en plus des aspects qualitatifs au quantitatifs. L'expérience au Mali de **la base OISE**⁵⁹, comme outil de S&E de l'appui à la décentralisation (et aussi base de données précieuse dans le cadre du suivi des indicateurs du PARAD)

55- Il est important de rappeler que le décaissement de l'appui budgétaire est effectué en tranches (4 tranches fixes et 3 tranches variables). Si le versement des tranches fixes dépend d'une série d'indicateurs de déclenchement (accomplissement d'une série de décisions politiques et de mesures qui a été conjointement convenue et est jugée déterminante pour la mise en oeuvre de la politique de décentralisation et de réforme de l'État), le décaissement des tranches variables dépend de la revue annuelle des 12 indicateurs de performance. Le calcul des montants des tranches variables est effectué conjointement par la Commission européenne/Communauté européenne et le gouvernement malien, la décision finale revenant à la première. La décision sur le décaissement de chaque tranche variable, ainsi que sur le montant versé, dépend du degré d'atteinte des valeurs-cibles pour les 12 indicateurs de performance.

56- Voir en partie II les trois études de cas du Mali portant sur l'ouverture des systèmes de S&E externes aux perceptions locales.

57- Notamment la large diffusion donnée courant 2006 à l'instruction N°2337/MATCL-SG du 16 août 2006 relative à la mise en oeuvre et au suivi des indicateurs du Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD).

58- La proposition de financement du PARAD décrit les grandes lignes du système de suivi-évaluation à mettre en place (commissions et comités de suivi, revues annuelles, à mi-parcours, audits, fusion de bases de données), mais les modalités concrètes, et surtout la coordination avec les autres partenaires techniques et financiers intervenant en matière de décentralisation, restaient à établir après le démarrage du programme.

59- Outil informatisé de S&E.

a été présentée lors du séminaire sous régional⁶⁰. Les discussions qui ont suivi, basées sur les constats de différentes parties prenantes et sur les leçons apprises, ont permis de dégager des pistes d'amélioration de son fonctionnement et de son utilisation. Celles-ci sont plus que jamais d'actualité depuis la fermeture des Centres de conseil communaux (CCC)⁶¹ qui, jusqu'en 2007, étaient chargés de la gestion de la base OISE au niveau local.

Démarré en 2002, le processus d'élaboration de la base OISE répondait à un besoin d'appréciation de la performance du Programme national d'appui aux collectivités territoriales (PNACT) et à la nécessité de disposer d'informations de base sur les collectivités territoriales et sur l'offre locale, publique et privée, de prestation de services. Cet outil de stockage et de traitement des données du système de S&E visait à pérenniser les circuits de remontée d'informations, du niveau local jusqu'au niveau national⁶², puis à répercuter ces informations vers le niveau local. Différents types de données étaient collectées : des informations générales sur les collectivités territoriales (taux de participation aux élections, ressources humaines - élus et personnel communal -), les appuis techniques fournis (formations réalisées et appuis programmés, par exemple), les investissements planifiés et réalisés (à travers les Plans de développement économique, social et culturel - PDESC - élaborés et mis en œuvre), leur fonctionnement (à travers les procès verbaux transmis à la tutelle, ou la tenue des sessions ordinaires, par exemple), leur financement (l'élaboration des budgets et des comptes administratifs et leur exécution), les services techniques (nombre de mises à disposition) et les partenaires techniques et financiers (nombre).

Un des objectifs de la base OISE était de mettre les données relatives à la décentralisation à disposition de l'ensemble des acteurs. Bien qu'en théorie la base OISE fonctionne selon un système ascen-

dant et descendant de collecte, de stockage, de traitement et de transmission de données, les participants au séminaire ont toutefois regretté que les acteurs locaux qui contribuent le plus à l'alimenter et ont besoin de ces données dans la cadre de leurs activités (notamment de planification, de programmation et de prise de décisions) n'y aient pas facilement accès. Ils ont aussi souligné que la qualité et la nature des données devaient être améliorées en raison d'un manque d'homogénéité entre le niveau local et national et d'une tendance à être trop quantitatives. Il apparaît également que la base ne compile pas les différentes données existantes (par exemple des situations de référence)⁶³ alors qu'elle est techniquement capable d'importer des données d'autres bases, d'où l'absence de recoupement simple des données et des doutes persistants quant à la fiabilité des informations compilées au fil des années.

Des efforts ont été déployés pour rendre les données accessibles sur Internet⁶⁴ et il existe divers modes de visualisation des données (sous forme de tableaux, graphiques, cartes), adaptés à divers profils d'utilisateur, sans pour autant déboucher sur un réel système d'information géographique qui est un outil d'aide à la prise de décisions. Toutefois, les possibilités d'y avoir accès demeurent toujours faibles, principalement au niveau local et régional. Depuis 2008, c'est la pérennité même du système qui est remise en question, puisque les CCC qui jouaient un rôle clé d'interface entre les divers acteurs de la décentralisation et qui avaient beaucoup investi (formation, achat de matériel, système de maintenance) pour développer leurs capacités en matière de S&E de la décentralisation et de la gouvernance locale et y investissaient un temps important, ne font plus fonctionner le système...

Courant 2007, des « tests d'appropriation » ont été menés par la CCN pour définir une stratégie de transfert de l'outil à des structures pérennes aptes

60- Voir *conception et utilisation d'un outil de suivi-évaluation de l'appui à la décentralisation au niveau national : expérience de la base OISE au Mali* par Ba M. (Cellule de Coordination Nationale - CCN) dans FORANIM Consult (juin 2006).

61- Les CCC, fonctionnant entre 2000 et 2007, étaient considérés comme le cœur du dispositif d'appui aux collectivités territoriales. Animés par des organisations au développement (appelées opérateurs), auxquels l'État malien avait délégué une mission de service publique à travers une convention cadre, ils étaient chargés d'apporter des appuis aux collectivités territoriales, notamment dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage du développement local, la gestion des programmes d'appui et l'animation du dispositif d'appui technique au niveau local.

62- Les équipes des CCC actualisaient les données informatiques, les faisaient remonter au niveau régional où elles étaient compilées avant d'être centralisées à la Cellule de coordination nationale (CCN). Elles participaient également aux réunions trimestrielles d'interprétation des données et les rediffusaient, dans leur zone d'action, auprès des acteurs locaux (principalement les membres des Comités locaux d'orientation - CLO - et les prestataires de service).

63- Voir en partie II les études de cas portant sur le développement de la capacité à analyser et suivre le développement local au niveau communal (notamment Lodenstein et coll. 2007 et Dumont et Samaké 2007) et sur le renforcement du contrôle citoyen et la capacité des parties prenantes locales à suivre la fourniture décentralisée des services (notamment Toonen et coll. 2007).

64- www.matcl.gov.ml/DonneesDNCT/OISE.html. Le site ne fonctionne pas toujours.

à l'administrer de façon efficace et efficiente. Différentes options ont été analysées, dans le cadre de la pérennisation d'un outil de S&E dont la pertinence n'a pas été remise en cause, mais dont les ambitions doivent être recalibrées (MATCL, DNCT, CCN, 2007). Le transfert de la responsabilité à d'autres structures ne s'annonce pas très aisé, car il doit s'accompagner du transfert de toutes les compétences et ressources qui y sont liées. Début 2008, le MATCL a décidé que la gestion de la base serait assurée par les représentants de l'État (MATCL/SG, 2008⁶⁵).

Au niveau cercle, la gestion de la base sera assurée par le Préfet qui va responsabiliser son adjoint. Les collectivités territoriales réunissent les informations les concernant et les font remonter via les Sous-préfets. Les données à rechercher restent les mêmes que précédemment. Une fois traitées, elles sont transmises au Gouverneur de région qui gère la base assisté par le Conseiller aux affaires administratives et juridiques et le Directeur régional de la statistique, de l'informatique, de l'aménagement et de la population⁶⁶. Une fois agrégées, elles sont transmises à la Direction nationale des collectivités territoriales qui effectue une compilation et publie un rapport trimestriel. Au niveau local, les CLO demeurent des lieux de partage de l'information.

En cette période de transition du système, il ne semble pas que le rôle des collectivités territoriales ait évolué, ni leur mode d'accès aux données. Par ailleurs, la question de la prise en charge de son coût de fonctionnement sur la durée reste ouverte, d'autant plus que l'existence de la base OISE s'inscrit de plus en plus dans la perspective de la mise en place au niveau national d'un observatoire de la décentralisation dont elle serait l'embryon.

Plusieurs fois présentée comme la panacée en matière de S&E et de pilotage du PNACT, ne prenant en compte que quelques indicateurs, elle ne constitue pas, en l'état, un réel dispositif national

de pilotage, mais contribue plutôt au dialogue sur la décentralisation et le développement local. Sa nouvelle vocation de se charger du S&E des objectifs de la réforme pose plusieurs questions, dont celles de la conciliation des intérêts des acteurs aux différents niveaux⁶⁷, du partage des responsabilités au sein du nouveau système et de la communication autour des données générées. Cette problématique se rencontre d'ailleurs dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest qui ont la même ambition de créer un observatoire de la décentralisation ou de la gouvernance. Un observatoire de la décentralisation en Afrique est même déjà mis en place par le Partenariat pour le développement municipal⁶⁸ qui est une organisation africaine à caractère régional, regroupant les associations nationales de collectivités locales d'Afrique de l'Ouest et du centre.

5.4. Décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté

Les processus de décentralisation des pays de l'Afrique de l'Ouest, d'où proviennent les études de cas, cherchent tous, d'une manière explicite ou implicite, à lutter contre la pauvreté. L'amélioration des conditions de vie, la création des richesses locales et la participation dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de développement au niveau local sont trois grandes promesses contenues dans les processus de décentralisation (PNUD, 2006). L'élaboration de documents de stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, appuyée par les bailleurs de fonds, a souvent accentué le lien qui existe entre décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté au niveau de la conception des politiques. Mais comment savoir si la décentralisation et les nouvelles formes de gouvernance locale contribuent vraiment à une réduction de la pauvreté? Plus concrètement, comment mesurer, suivre et évaluer

65- MATCL/SG (2008) : *Instruction N° 000313/MATCL-SG du 23 janvier 2008 relative à la prise en charge de la gestion de la base OISE. Une commission technique composée de l'adjoint au Préfet, des Sous-préfets et d'un représentant du service d'information de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique au niveau cercle reprend les tâches jusque là assurée par les CCC.*

66- Début 2008, les moyens nécessaires à une bonne transmission entre les différents niveaux n'étaient pas disponibles (MATCL/SG, 2008).

67- *Collectivités territoriales et acteurs locaux, services techniques déconcentrés, services de tutelle, projets et programmes, partenaires techniques et financiers, chercheurs et institutions de recherche...*

68- *Le PDM vise 6 objectifs principaux : « 1) rassembler et mettre à la disposition des acteurs de la décentralisation et du grand public, en temps réel, des informations et des analyses fiables sur les dynamiques de la décentralisation en Afrique ; 2) fournir aux décideurs, les outils d'analyse pour l'élaboration de leurs politiques ; 3) servir de cadre de réflexion, d'analyse et d'évaluation collective des politiques et des processus de décentralisation ; 4) promouvoir la recherche fondamentale et la recherche-action dans les domaines de la décentralisation et du développement local ; 5) constituer une mémoire exhaustive de la décentralisation en Afrique qui permette d'en suivre l'évolution ; 6) construire et animer un réseau d'experts africains sur les questions de décentralisation, de démocratie locale et de développement local au service des États, des administrations locales, de la société civile et des partenaires internationaux au développement ». http://www.pdm-net.org/fichier_pdm/poles_appui_sui.php*

les effets et les impacts des processus de décentralisation et de la gouvernance locale sur la pauvreté ?

C'est une des questions que se posent les acteurs de la décentralisation à différents niveaux, et les discussions tenues lors du séminaire sous régional ont montré que les réponses restaient floues. Rares sont les organisations de développement qui ont investi dans des études d'impact sur le sujet. Au niveau des ministères, des associations de collectivités territoriales de certains pays et des partenaires de développement de la région, des réflexions sont en cours (comme au Mali, au Ghana et au Bénin, par exemple). Ces idées restent néanmoins assez embryonnaires et leur mise en œuvre fortement dépendante des appuis externes.

Le FENU a été parmi les premiers bailleurs de fonds à se doter d'un concept analytique et à lancer une série d'enquêtes pour traiter cette question d'une manière systématique dans les pays où il intervient (PNUD 2003). Une des études de cas (Sylla et Ongoïba, 2007)⁶⁹ décrit les défis d'une analyse des impacts de la décentralisation dans le cadre de son appui dans le nord du Mali. Elle démontre également les limites d'une analyse externe dans une situation de rareté des données de référence. Les études de cas traitant des outils d'établissement de situations de référence et de la planification au niveau communal en témoignent également⁷⁰.

La construction d'un **Indice de la pauvreté communale** (IPC) au Mali est une des initiatives prises à l'échelle nationale visant à combler cette rareté de données. En fournissant des références pour une évaluation de la pauvreté au niveau communal, cet indice peut permettre un meilleur ciblage des actions de développement local et des stratégies de réduction de la pauvreté.

L'IPC a été conçu et est actualisé par l'Observatoire du développement humain durable (ODHD) du Mali, une institution financée par le gouvernement et certains bailleurs de fonds. L'ODHD participe également au suivi du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Comme l'a expliqué un responsable de l'ODHD⁷¹, un des défis méthodologiques majeurs posés par la construction de l'indice était de trouver des données de qualité, statistiquement

significatives, désagrégées au niveau des communes, ainsi que leur possible actualisation⁷². À l'instar de l'IDH (Indice de développement humain⁷³), l'IPC est un indice composite basé sur une conception multidimensionnelle de la pauvreté. Sans vouloir trop rentrer dans les détails techniques de la méthodologie de construction de l'IPC, il est intéressant de retenir quelques éléments.

Conçu pour être un instrument de mesure de la pauvreté des conditions de vie dans les communes, l'outil se fonde sur une comparaison des niveaux de pauvreté relative des communes urbaines et rurales, ce qui permet d'aboutir à un classement régional et national de l'ensemble des communes (les communes sont regroupées en quintiles de pauvreté qui sont ensuite analysés). À la différence des autres indices et méthodes d'analyse de la pauvreté au Mali, l'IPC ne s'applique pas à des données individuelles (au niveau d'un ménage), mais collectives (au niveau d'une commune).

La méthodologie suit l'hypothèse « qu'au Mali les besoins matériels fondamentaux sont des besoins d'accès à l'électricité et aux autres équipements collectifs de base [...] et qu'au niveau de la commune, en tant que collectivité territoriale décentralisée de base, les principaux enjeux de la décentralisation demeurent : la mise à disposition d'équipements collectifs en adéquation avec la problématique de peuplement pour l'épanouissement des populations ; l'électrification en vue de promouvoir le développement des activités économiques ; la mobilisation des ressources et l'exploitation judicieuse du potentiel disponible » (MDSSPA, ODHD, PNUD 2006).

Les variables de l'IPC, ainsi que leurs valeurs, sont déterminées et produites moyennant des méthodes d'analyse statistiques informatisées. Les résultats sont présentés sous forme de cartes illustrant le niveau de pauvreté des communes maliennes en termes d'IPC. Une fois réparties par groupes de pauvreté, les différentes communes peuvent être caractérisées au regard de l'occupation de l'espace, de la densité de population, de la disponibilité et de l'accès aux infrastructures et équipements de base et au regard de leur potentiel économique respectif de développement.

69- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas.

70- Pour de plus amples détails, se référer en partie II aux études de cas : Lodenstein et coll. (2007) ; Dumont et Samaké (2007) ; Toonen et coll. (2007) ; Ischer et coll. (2007).

71- Voir expérience de construction d'un indice de la pauvreté au niveau communal au Mali par Traoré A. (ODHD), dans FORANIM Consult (juin 2006).

72- Le premier indice publié (MDSSPA, ODHD, PNUD - 2003) s'est largement appuyé sur des données issues du Recensement général de la population et de l'habitat de 1998, ce qui a permis de constituer des données désagrégées jusqu'au niveau de la commune. Une version actualisée a été réalisée courant 2006 (MDSSPA, ODHD, PNUD - 2006).

73- IDH permet de classer tous les pays, pour lesquels les données existent, par rapport à leur niveau de pauvreté.

L'ODH a l'habitude d'organiser des ateliers de restitution des résultats de cette méthode au niveau national et régional et d'inviter différents groupes d'acteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale à participer à la présentation et à la discussion des résultats. Tout comme lors du séminaire sous régional, les questions des participants témoignent de leur intérêt à avoir accès à des outils et à des données leur permettant de mieux apprécier et combattre la pauvreté au niveau communal. Bien qu'il faille prendre le temps de bien expliquer à tous les acteurs comment lire une carte et interpréter les légendes, l'utilité de l'approche cartographique en matière de suivi de la pauvreté et de planification des actions, a été soulignée à plusieurs reprises⁷⁴. La carte s'avère être un outil puissant d'analyse participative de la situation car elle permet d'associer plus facilement aux discussions différents types d'acteurs de la gouvernance locale, ainsi que des représentants des couches défavorisées.

Ce mode de visualisation, qui doit être périodiquement actualisé, reste d'un coût relativement élevé. Il favorise néanmoins l'émulation entre communes au niveau national et sert aux décideurs d'instrument d'allocation des ressources alors que les méthodes de calcul et les résultats de l'IPC sont difficilement accessibles et interprétables par les acteurs des collectivités locales. Des maires ont critiqué le fait que les hypothèses et les indicateurs sont définis par des chercheurs et ne reflètent pas suffisamment les priorités, les perceptions et les contraintes des populations des collectivités territoriales.

À travers les différents systèmes évoqués lors de l'atelier sous régional, l'expérience malienne montre qu'il faut plusieurs années pour développer et rendre opérationnel à l'échelle du pays un instrument de S&E qui associe les collectivités locales à la collecte de données et à l'analyse d'indicateurs de base. Ces ajustements s'inscrivent dans une volonté de mieux mesurer la gouvernance et de mettre en place des instruments d'évaluation respectueux des principes de gouvernance, autour de méthodes plus qualitatives, mieux enracinées dans les réalités et mieux appropriées par l'ensemble de la population. Le succès d'une telle opération dépend aussi des capacités existantes (notamment statistiques), de l'implication des structures d'appui technique à la disposition des communes, ainsi que de la capacité de l'État central à améliorer

graduellement ses propres systèmes de collecte et d'analyse des données. À cet égard, les analyses annuelles conjointes (gouvernement et bailleurs) des indicateurs de performance (en vue notamment de l'attribution de l'aide budgétaire) devraient être perçues comme des moments d'apprentissage mutuel et d'ajustement du système de suivi.

Les expériences décrites montrent qu'il est utile d'investir dans les capacités des différents acteurs locaux à suivre et à évaluer les effets des processus de décentralisation démocratique, de gouvernance locale et de développement communal.

Les approches multi-acteurs impliquant une large gamme d'acteurs locaux (tels que les collectivités territoriales, la société civile, le secteur privé et les services déconcentrés de l'État central) dans l'élaboration et le test d'instruments novateurs de S&E, peuvent avoir un certain nombre d'effets positifs en plus du renforcement des capacités de S&E. Ces effets positifs sont notamment les suivants :

- créer un climat de confiance entre des parties prenantes locales aux intérêts divers, ce qui contribue à réduire les réticences face au processus de transfert de compétences ;
- rendre la gouvernance locale et la fourniture de services plus efficaces en améliorant les procédures et en mobilisant les initiatives des citoyens et les ressources locales ;
- améliorer les flux d'informations entre les différents acteurs et les différents niveaux de collectivités locales ;
- sensibiliser les citoyens au fait qu'il est de leur droit et de leur devoir de demander à leurs représentants locaux de rendre compte de leur action.

Le lecteur attentif trouvera une foule de conseils utiles dans les études de cas. Pour leur part, les auteurs souhaiteraient formuler quatre recommandations :

- Les bailleurs et leurs partenaires peuvent tirer de précieux enseignements des instruments existants de renforcement des capacités de S&E au niveau local. De plus, ces instruments se prêtent souvent d'eux-mêmes à une utilisation à plus grande échelle et à une réplique dans d'autres contextes. Davantage d'efforts devraient être déployés pour documenter et diffuser ces instruments, y compris les défis rencontrés dans les processus de test et d'utilisation.

74- Pour de plus amples détails, se référer en partie II à l'étude de cas : Dery et Dorway (2007).

■ Le niveau national fait trop souvent cavalier seul dans l'élaboration des systèmes de S&E de la décentralisation et ne prend pas suffisamment en compte les besoins en informations des collectivités locales et autres parties prenantes au niveau local. Les bailleurs et les autorités nationales impliqués dans la décentralisation démocratique devraient investir davantage dans le renforcement des capacités des parties prenantes des nouveaux systèmes de gouvernance locale. Cela permettrait à celles-ci d'évaluer l'efficacité des nouveaux systèmes de gouvernance locale, de mieux connaître leurs rôles respectifs et d'analyser les impacts des processus de décentralisation et de réforme des politiques sur leur vie quotidienne.

■ Les efforts entrepris pour développer les capacités de S&E de manière participative, avec les parties prenantes locales des processus de décentralisation, sont absolument nécessaires et louables. Il serait néanmoins sage d'associer également les autorités nationales à ces initiatives, car celles-ci peuvent jouer un rôle non négligeable dans l'institutionnalisation de ces approches. Elles peuvent de plus donner suite aux nombreux problèmes mis en évidence par les exercices locaux de S&E, lesquels doivent être traités au niveau national.

■ Les partenaires de développement peuvent tirer un grand profit des alliances stratégiques. De telles alliances et la coordination des approches de S&E sont importantes pour éviter une prolifération d'outils différents. L'existence d'un trop grand nombre d'instruments et d'initiatives disparates pourrait en effet créer une certaine confusion parmi les parties prenantes qui n'ont encore qu'une expérience fort limitée de la gouvernance locale, et ainsi mettre en danger l'homogénéité du système politique.

ANNEXES PARTIE I

ANNEXE I : SIGLES ET ACRONYMES

ACCRM	Association des conseils de cercle et régions du Mali
ACDI	Agence canadienne de développement international
AEN	Aide de l'Église norvégienne
AfrEA	Association africaine d'évaluation
AFVP	Association française des volontaires du progrès
AMM	Association des municipalités du Mali
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
ANICT	Agence nationale des investissements des collectivités territoriales
ASACO	Association de santé communautaire
ASDI	Agence suédoise de développement international
CAD/DAC	Comité d'aide au développement
CCC	Centre de conseil communal
CCN	Cellule de coordination nationale des appuis techniques aux collectivités
CDI	Commissariat au développement institutionnel
CDRA	Community Development Resource Association
CIEDEL	Centre international d'études pour le développement local
CLE	Country-Led Evaluation
CLO	Comité local d'orientation
CNPD	Commission nationale de la planification du développement
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAF	Direction administrative et financière
DCE	Délégation de la Communauté européenne
DNCT	Direction nationale des collectivités territoriales
DNSI	Direction nationale de la statistique et de l'informatique
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations unies
FIDESPRA	Forum international pour le développement et l'échange de savoir et de savoir-faire au service d'une promotion rurale auto entretenue
Foranim-Consult	Bureau d'études « Formation, Animation, Consultation »
GTZ	Coopération technique allemande
HCC	Haut conseil des collectivités
Helvetas	Association suisse pour la coopération internationale
IDH	Indice de développement humain
IPC	Indice de pauvreté communale
KIT	Institut royal des tropiques
MATCL	Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MDSSPA	Ministère du développement social, de la solidarité et des personnes âgées
MFPRERI	Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et des relations avec les institutions
MLCDRE	Ministère des collectivités locales, du développement rural et de l'environnement
NORAD	Coopération norvégienne
OCDE/OECD	Organisation de coopération et de développement économiques
ODHD	Observatoire du développement humain durable
OISE	Outil informatisé de suivi-évaluation (base de données)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement

ONG	Organisation non gouvernementale
PAAD	Programme d'appui aux acteurs de la décentralisation
PACR-T	Projet d'appui aux communes rurales de Tombouctou
PACT	Programme d'appui aux collectivités territoriales
PARAD	Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation
PDESC	Plan de développement économique social et culturel
PDI	Programme d'appui au développement institutionnel
PDM	Partenariat pour le développement municipal
PGP	Programme gouvernance partagée
PGRP/FIS	Programme ghanéen de réduction de la pauvreté / Fonds d'investissement social
PNACT	Programme national d'appui aux collectivités territoriales
PNUD/UNDP	Programme des Nations unies pour le développement
REDL	Réseau de réflexion et d'échanges sur le développement local
S&E	Suivi et évaluation
SIEC-S	Système d'information essentielle pour la commune dans le secteur de la santé
SIG	Système d'information géographique
SILP	Suivi d'impact local participatif
SNV	Organisation néerlandaise de développement
SUCO	Solidarité, Union, Coopération (ONG canadienne)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

Besançon M. (2003)

Good governance rankings: the art of measurement. World Peace Foundation Reports No 36. Cambridge, Massachusetts.
http://bcsia.ksg.harvard.edu/BCSIA_content/documents/WPF36Governance.pdf

Bratton M., Coulibaly M., Machado F. (2000)

Popular perceptions of good governance in Mali. Afrobarometer Working Papers n°9 (mars).
<http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo9.pdf>

Comité de pilotage du PARAD (2007)

Mission d'évaluation conjointe des indicateurs du PARAD tranche variable N°1, période du 02 au 12/04/2007, Arama E. P., Jourdam H. et Casas C.

Commission européenne, EuropeAid (2007)

Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers. Collection Outils et Méthodes, document de référence N°2, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.
http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance-democracy/documents/decentralisation_local_governance_refdoc_final_fr.pdf

Commission européenne. Office de coopération EuropeAid (2005)

Proposition de financement du Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD), N° 9 ACP MLI 21). Bruxelles : Commission européenne.

European commission, EuropeAid (2007)

Guidelines on the programming, design & management of general budget support. Tools and methods series, guideline No 1. AIDCO/E1, DG DEV and DG RELEX
http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

FORANIM Consult (juin 2006)

Rapport de l'atelier sous régional sur le renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique occidentale, Bamako 17-18/05/2006 (MATCL / SNV-Mali / Réseau REDL / ECDPM).
<http://www.snvmali.org/actus/seminbko052006.pdf>

Graugnard G. et Quiblier V. (2006)

Note de synthèse du module de formation : introduction à la capitalisation d'expériences, F3E, Groupe initiatives, CIEDEL.

Guijt I., Gaventa J. (1998)

Participatory Monitoring and Evaluation: Learning from Change, IDS Policy Briefing No 12, Brighton: IDS.
<http://www.ids.ac.uk>

Hilhorst T., Guijt I. (2006)

Participative monitoring and evaluation: A process to support governance and empowerment at the local level. A guidance paper. Amsterdam : Royal Tropical Institute.

Hutchinson P., La Fond A. (2004)

Monitoring and evaluation of decentralisation reforms in developing country health sectors: Conceptual framework and careful study design will improve decentralisation evaluations, Partners for Health Reform Plus.
http://www.phrplus.org/Pubs/Tech054_fin.pdf

Kaplan A. (1999)

The developing of capacity, CDRA

Keijzer N., Ørnemark C., Engel P. (2007)

L'apprentissage en réseau : la face humaine de la gestion des connaissances ? (Notice de gestion des politiques de développement N° 18). Maastricht : ECDPM.
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Content.nsf/vwDocID/4F703B3B7C89EC49C12572C000383E22?OpenDocument

Land T., Hauck V. (2003)

Les approches sectorielles sont-elles le chaînon manquant d'une articulation cohérente entre les réformes sectorielles et la décentralisation ? (Document de réflexion ECDPM 49). Maastricht : ECDPM.
[http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/AC8C4F8092500F9AC1256DEB0056BE5D/\\$FILE/03-49f_TLand_VH.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/AC8C4F8092500F9AC1256DEB0056BE5D/$FILE/03-49f_TLand_VH.pdf)

Le Bay S., Loquai C., Keïta A. (2007)

Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation de la gouvernance locale : expériences issues d'un processus de capitalisation et d'apprentissage mené en Afrique de l'Ouest. AfrEA, Niamey.

Le Bay S., Loquai C. (2006)

Partager les outils de S&E de la gouvernance locale : l'Afrique de l'Ouest montre la voie (capacity.org N° 29, septembre 2006), spécial Suivi & Évaluation. Leiden: ECDPM, SNV, PNUD.

<http://www.capacity.org/fr/Revue/Pratique/Partager-les-outils-de-S-E-de-la-gouvernance-locale>

Lopes C., Theisoht T. (2003)

Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development? UNDP, New York.

Loquai C., Le Bay S. (2007)

Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale : expériences, défis et perspectives (EnBref N° 19). Maastricht, ECDPM.

http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Navigation.nsf/index2?ReadForm

Loquai C., Le Bay S. (2005)

Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique occidentale - faciliter la capitalisation et l'apprentissage : note méthodologique pour la préparation des études de cas, activité conjointe SNV/REDL-ECDPM; Bamako: MATCL, REDL, SNV, ECDPM.

<http://www.snmali.org/actus/guidefrancais.pdf>

Lusthaus C., Anderson G., Adrien M.-H., Murphy E. (1996)

Évaluation institutionnelle, cadre pour le renforcement des organisations partenaires du CRDI, CRDI.

Morgan P., Taschereau S. (1996)

Évaluation des capacités et du rendement, ACIDI.

Maina B. (2004)

Monitoring and evaluation of support to decentralisation and local governance: Kenya Case Study. (ECDPM Discussion Paper 61). Maastricht: ECDPM.

http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap403.pdf

Massuangahe I.J. (2005)

Participative monitoring & evaluation at district and local level: Mechanisms, evidences and practice (MEP). Analyse de synthèse des études de cas, des meilleures pratiques et des expériences régionales lancées sur GovNet, PovNet, Evalnet et Net. Maputo : PNUD Mozambique.

http://www.FENU.org/english/countries/mozambique/local_governance/technical_review_reports/WP4_ParticipativeME.pdf

MATCL, DNCT (2005)

Document cadre de politique nationale de décentralisation (2005 - 2014), Bamako.

MATCL, DNCT, CCN (2007)

Capitalisation des acquis et de l'évolution institutionnelle de la CCN. Bamako : CENAFOD réseau.

MATCL/DNCT, SNV, Helvetas, PACT/GTZ-DED (2004)

Outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales. Bamako.

<http://www.snmali.org/publications/guidearchives.pdf>

MDSSPA, ODHD, PNUD (2006)

Profil de pauvreté des communes au Mali : Indice de pauvreté communale (IPC)

<http://www.odhd-mali.org/publications/edition2006/profpauvrcom-ml.pdf>

MDSSPA, ODHD, PNUD (2003)

Décentralisation et réduction de la pauvreté. Rapport national 2003 sur le développement humain durable au Mali

http://www.odhd-mali.org/publications/dec_Pauvrete%20-%202003/Decentralisation_R_P.pdf

MFPRERI, CDI (2004)

Programme de développement institutionnel, plan opérationnel 2005-2008, Bamako.

Nations unies (1999)

Élimination de la pauvreté, renforcement des capacités, ressources et financement, rapport du Secrétaire général. Conseil économique et social.

OCDE (2005)

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. DCD-CAD. Paris.
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

OECD, DAC (2006)

Harmonising donor practices for effective aid delivery. Volume 2.

PNUD (2006)

La gouvernance : le chaînon manquant
<http://www.undp.org/povertyreport/chapters/FRchap5.pdf>

PNUD (2003)

Évaluation d'effet appliquée au thème de la décentralisation par Boniface C., Diabaté M., Fomba B., Oloko G.

PNUD (1997)

Renforcement des capacités, document de référence n°2, division du renforcement de la gestion et de la gouvernance.

Reyes C.M., Valencia L.E. (2004)

Poverty reduction, decentralization and community based monitoring systems. In: The evolving roles of CBMS amidst changing environments. Proceedings of the 2004 CBMS Network Meeting, June 16-24, 2004, Senegal and Burkina Faso, published by CBMS Network Coordinating Team.
http://www.pep-net.org/NEW-PEP/Group/CBMS/Proceedings/PEP_CBMS_June2004.pdf

Ribot J.C. (2002)

African Decentralization : local actors, powers and accountability. United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD), Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper No8, Geneva.

Sébahara P. (2004)

Suivi et évaluation des appuis à la décentralisation et à la gouvernance locale. (EnBref N° 7). Maastricht: ECDPM.
www.ecdpm.org/inbrief7fr

Simon K. (2004)

Theoretische Gründe für partizipative und Selbst evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit : Demokratietheorie, Policy-Analyse und Institutionenökonomie. In : Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess. Wirkungen und Evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern publié par K. Simon. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft (pp. 87-105).

Steinich M. (2001)

Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options. (Document de réflexion n°19). Maastricht : ECDPM.
www.ecdpm.org/dp19fr

UNDP/DESA (207)

Public Governance Indicators: A Literature Review. UN, New York
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN027075.pdf>

Watson D. (2006)

Capacités de suivi-évaluation et renforcement des capacités : Adhérer à une pratique novatrice (capacity.org N° 29, septembre 2006), spécial Suivi & Évaluation. Leiden : ECDPM, SNV, PNUD.
<http://www.capacity.org/fr/Revue/Article-principal/Adhérer-à-une-pratique-novatrice>

Watson D. (2006)

Le suivi et l'évaluation des capacités et du renforcement des capacités. Une étude de cas préparée pour le projet «Capacité, changement et performance». (Document de réflexion n° 58B). Maastricht : ECDPM.
www.ecdpm.org/dp58b

ANNEXE III - GUIDE POUR LA PRÉPARATION DES ÉTUDES DE CAS

Source : Loquai C., Le Bay S. (2005)

Chapitre/section/points à discuter/questions à se poser	Nombre maximal de pages
1. Introduction	1
<ul style="list-style-type: none">▶ Essayer d'attirer l'attention du lecteur : commencer par un constat provoquant/une question, etc. Intérêt et pertinence de l'expérience décrite et analyse dans l'étude de cas <ul style="list-style-type: none">▶ Pourquoi pensez-vous que l'expérience / l'approche présentée intéressera les acteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest ?▶ Pourquoi souhaitez-vous partager votre expérience ?▶ À qui s'adresse l'étude de cas ? Ciblage, domaines et limites de l'étude de cas <ul style="list-style-type: none">▶ Quels aspects/questions allez vous traiter et pourquoi ?▶ Quels aspects/questions potentiellement intéressants pour le lecteur avez vous choisi de ne pas traiter et pourquoi ? Structure <ul style="list-style-type: none">▶ Expliquez brièvement comment vous allez procéder avec l'exposé (dans quel ordre allez-vous traiter les principaux chapitres et sections proposé ci-après ?)	
2. Méthodologie	0.75
<ul style="list-style-type: none">▶ Comment avez-vous procédé pour capitaliser votre expérience ?▶ Qui/quels acteurs ont été impliqués dans les différentes étapes de capitalisation : recherche d'informations, documentation, analyse de l'approche, discussion et « feedback » sur le texte de l'étude de cas ? Qui/quels acteurs ont contribué d'une manière significative à l'élaboration de l'étude de cas ?▶ Dans quelle mesure l'étude de cas reflète-t-elle les différentes perspectives des acteurs ou parties prenantes de la décentralisation/gouvernance locale ? Comment avez-vous tenu compte des avis/perceptions des « utilisateurs » de l'approche ?▶ Pensez par exemple à les citer ou à mettre des encadrés qui illustrent les différentes perspectives/perceptions▶ Quelles sources d'information ont été consultées (exemple : rapports de mission, de réunion/d'atelier, notes relatives à des entretiens individuels ou de groupes, etc.)▶ Quelles difficultés avez vous rencontré au cours de la capitalisation ? (par rapport à la documentation, l'analyse des données, le dégagement d'une vision commune, etc.)	

Chapitre/section/points à discuter/questions à se poser	Nombre maximal de pages
3. Présentation et analyse de l'approche	7
a) Remarques sur le contexte (se référer également ci-après au point annexe aux chapitres « pays »)	1
<p>▶ Dans quel contexte de décentralisation/gouvernance locale, l'approche a-t-elle été développée/est-elle utilisée ?</p> <p>Mettez l'accent sur les caractéristiques et les aspects du processus de décentralisation et du système de gouvernance locale, afin que le lecteur puisse mieux comprendre l'étude de cas (<i>n'aborder que les éléments essentiels, il ne s'agit pas de faire l'historique de la décentralisation !</i>).</p> <p>▶ Quels autres facteurs du contexte local ont influé sur l'approche de suivi-évaluation ?</p> <p>N'hésitez pas à visualiser certaines informations importantes relatives à la décentralisation et au système de gouvernance locale !</p> <p>Les informations plus détaillées portant sur le contexte de la décentralisation trouveront leur place dans l'annexe à votre étude de cas ou dans des « fiches pays ».</p>	
b) Motivation, objectifs et demande pour l'approche de suivi-évaluation	
<p>▶ Initialement (phase de conception), pourquoi l'approche a-t-elle été développée ?</p> <p>▶ Qui a pris l'initiative de concevoir/développer l'approche ? Quelle était la motivation ?</p> <p>▶ Dans quelle mesure le développement de cette approche a répondu à une demande/un besoin des acteurs de la gouvernance locale ?</p> <p>▶ À quels objectifs l'approche répond-elle aujourd'hui ?</p> <p>NB : Les approches et les pratiques de suivi et d'évaluation de la décentralisation peuvent avoir des objectifs différents, tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● L'information/l'amélioration de la prise de décision à différents niveaux ● Le contrôle de la fonctionnalité et des performances des communes ● La promotion du contrôle démocratique ● Le renforcement des capacités d'analyse des acteurs de la gouvernance locale (auto évaluation des performances, analyse des effets et impacts de leurs actions ou du processus de décentralisation en général) <ul style="list-style-type: none"> ● Rendre compte de l'utilisation des ressources à différents publics (bailleurs de fonds, état, citoyens) ● L'apprentissage autour de différents aspects relatifs au développement et à la gouvernance locale <p>N'oubliez pas que les différents acteurs impliqués dans le développement et l'utilisation de l'approche peuvent également avoir différentes perceptions / perspectives des objectifs ...</p> <p>Par ailleurs, les objectifs et les fonctions d'une approche de suivi et d'évaluation peuvent également évoluer dans le temps, ce qui va nécessiter de procéder à des adaptations.</p> <p>Enfin, le développement d'une approche peut aussi engendrer des « effets secondaires » (souhaités ou non, prévus ou non), tels qu'une meilleure collaboration entre différents acteurs de la gouvernance locale, l'amélioration des statistiques locales, la sensibilisation des citoyens ou des services de l'État sur certains aspects de la gouvernance locale, le développement de conflits, etc.</p>	

Chapitre/section/points à discuter/questions à se poser	Nombre maximal de pages
c) Acteurs et parties prenantes (utilisateurs, modérateurs...)	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Quels acteurs ont été impliqués dans : <ul style="list-style-type: none"> ● la <i>conception</i> de l'approche de suivi et d'évaluation ? ● le <i>test</i> de l'approche ? ● l'<i>adaptation</i> de l'approche ou son amélioration ? ▶ Quels ont été leurs motivations et rôles respectifs ? ▶ Qui <i>pilote</i> / « <i>contrôle</i> » l'approche (voir aussi la section relative à l'aspect d'appropriation) ▶ A qui s'adresse l'approche ? Pour qui l'approche a-t-elle été développée ? Qui sont les « utilisateurs » ? ▶ Est-ce que l'utilisation de l'approche nécessite un accompagnement par des modérateurs /facilitateurs « externes » ? Quel est leur rôle ? ▶ De quel savoir-faire les acteurs locaux ont-ils eu besoin pour pouvoir a) contribuer à l'élaboration de l'approche; b) se servir de l'approche/outil (résultat) ? 	
d) Hypothèses, outils, indicateurs et normes de référence	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sur quelles <i>hypothèses</i> repose l'approche ? ▶ Décrivez les principales étapes de la méthodologie et les outils utilisés. ▶ Quels types d'<i>indicateurs et de normes de référence</i> sont utilisés ? (A quels dimensions et critères de la gouvernance locale se réfèrent-ils ? S'agit-il d'indicateurs de résultats (output / produits et services), d'effets (outcome), d'impact ? Avec quelle fréquence sont-ils suivis et qui assure le suivi ? ▶ Comment et par qui ces indicateurs/normes de référence ont-ils été définis ? Comment sont-ils suivis ? Qui est impliqué dans la collecte, le dépouillement et l'analyse des données, leur restitution... ? ▶ Pensez à donner un exemple de chaque type d'indicateur. 	
e) Procédures, formalisation, ancrage institutionnel, complémentarité avec des outils et systèmes de suivi existants	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ À quelle échelle est utilisée l'approche ? ▶ Dans quelle mesure l'approche a-t-elle été formalisée / institutionnalisée ? Dans quelle mesure introduit-elle des innovations ? (Décrivez et visualisez les procédures, l'ancrage institutionnel, les flux d'informations et de retour d'informations entre les différents acteurs et parties prenantes) ▶ Quels types de lien ont été établis avec d'autres approches / systèmes de suivi-évaluation de la décentralisation et de la gouvernance (par exemple au niveau macro, dans des collectivités territoriales voisines, etc.) ? 	

Chapitre/section/points à discuter/questions à se poser	Nombre maximal de pages
f) Le processus d'élaboration (conception et test) de l'approche	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Est-ce qu'il s'agit d'une approche nouvelle ou de l'adaptation d'une approche existante/déjà utilisée ailleurs ? (Décrivez les différentes étapes d'élaboration de l'approche, les questionnements et défis auxquels il a fallu faire face). ▶ Comment les acteurs impliqués dans la conception et le test de l'approche ont-ils fait face à ces défis ? Quelles expériences intéressantes ont été faites ? ▶ Qu'est-ce que les différents acteurs/parties prenantes ont appris au cours du processus d'élaboration/de test de l'approche ? Comment ont-ils intégré ces nouvelles connaissances dans la pratique de la gouvernance locale ? ▶ Quel a été le coût de l'élaboration de l'approche (en ressources humaines, financières, autres...) ? Qui en a assumé les coûts ? ▶ Quel a été le rôle et la contribution de l'appui « externe » (bailleurs de fonds, organismes de développement, etc.) dans les différentes étapes d'élaboration de l'approche ? 	
g) Renforcement des capacités, culture administrative et politique (voir la note méthodologique)	
h) Appropriation, viabilité, adaptation/réplication de l'approche	
<p>Appropriation</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Les utilisateurs potentiels peuvent-ils s'approprier l'approche ? Comment ? (document/guide, formation, accompagnement, apprentissage sur le tas, etc.) ▶ Est-ce que l'approche est accessible à tous ceux qui sont intéressés à l'utiliser ? Qui en a la propriété intellectuelle ? Qui « contrôle » le savoir-faire ? <p>Viabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Le terme de viabilité ne se réfère pas à la « conservation » d'un outil/instrument ou d'une approche qui s'est avéré utile à un moment donné, mais plutôt à sa capacité à s'adapter / à évoluer et à la question de pérennité institutionnelle (notamment sous l'aspect viabilité financière) ▶ Les utilisateurs de l'approche sont-ils / seront-ils en mesure d'adapter l'approche en fonction de l'évolution de leurs besoins et de la dynamique des processus de la décentralisation / gouvernance locale ? ▶ Pourront-ils assumer les exigences que l'approche a, en termes de capacités organisationnelles/ coûts ? Quels intérêts ont-ils / auront-ils à continuer à utiliser l'approche ? <p>Réplication</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ L'approche a-t-elle été conçue avec un objectif de réplication ? ▶ Est-ce qu'elle a déjà été répliquée ? Si oui, donnez des exemples. 	

Chapitre/section/points à discuter/questions à se poser	Nombre maximal de pages
i) Les résultats de l'approche et les leçons à tirer	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Quel usage est fait, et par qui, des informations et analyses générées au cours du processus de suivi et d'évaluation ? ▶ Qu'est-ce qui a changé grâce à l'expérimentation / l'utilisation de cette approche de suivi et d'évaluation ? ▶ Quelles sont les leçons à tirer de l'expérience avec l'approche par les différentes parties prenantes? ▶ Quelle sont les forces et les faiblesses de l'approche présentée ? ▶ Quels principaux conseils donneriez-vous aux organismes de développement et aux acteurs de la gouvernance locale qui sont en train d'expérimenter des approches/outils de suivi et d'évaluation ? 	
4) Conclusions et perspective	0,75
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Résumez les plus importants points et leçons tirées / messages que vous souhaiteriez faire passer aux lecteurs de l'étude de cas (Cf. chapitre 1 : À qui s'adresse l'étude de cas) ▶ Faites des recommandations aux preneurs de décisions et aux acteurs de la décentralisation, tant au niveau national que local (structures étatiques, élus locaux, ONG, société civile, organismes de développement et bailleurs de fonds). ▶ Commentez les perspectives, tel que les <i>défis opérationnels et les options</i> pour la poursuite de l'expérience faite avec l'approche décrite, le potentiel d'adaptation ou de réplication de l'approche, etc. 	
Références	1
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bibliographie : publications, littérature grise, contributions écrites de personnes ressource/parties prenantes au cours du processus de capitalisation et tout autre document utilisé pour la préparation de l'étude de cas. Pour des raisons de cohérence, se référer à la manière de citer proposée dans le guide d'écriture. ▶ Liste des entretiens/discussions. ▶ Coordonnées des institutions/personnes ressources qui ont une bonne connaissance de l'approche et seraient prêtes à fournir sur demande des lecteurs des informations supplémentaires. 	

Afin d'aider les futurs participants à l'atelier et les lecteurs des études de cas à mieux comprendre, pour chaque pays, le contexte de la décentralisation et de la gouvernance locale, nous proposons d'établir une « fiche pays ». Cela implique que les

points focaux au sein d'un même pays se concertent afin d'établir une fiche commune. Dans cette perspective, nous souhaiterions demander à *une équipe par pays* de bien vouloir préparer l'annexe suivante :

« Fiche pays »	Nombre maximal de pages
<p>1. Le contexte de la décentralisation et de la gouvernance locale</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 1 tableau/schéma, avec des dates clés du processus de décentralisation, qui donne une idée des grandes étapes et de l'état actuel du processus de décentralisation (dates des décisions, décrets, lois clés sur la décentralisation, dates des élections communales, etc.) ▶ 1 schéma qui visualise les structures du système de gouvernance locale et les relations entre les différents acteurs au niveau local (communes, tutelle, services déconcentrés, etc.). <p>2. Pour le lecteur intéressé</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ références à des publications sur d'autres approches qui sont testées ou utilisées dans le pays, mais qui n'ont pas fait l'objet d'une étude de cas. 	<p>2-3</p>

PARTIE II :

Études de cas dans quelques pays d'Afrique de l'Ouest



1. LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE EN AFRIQUE DE L'OUEST

La décentralisation et la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest sont conditionnées par différentes traditions, englobant notamment les autorités précoloniales, les administrations coloniales (principalement françaises et britanniques) et les efforts de décentralisation et de réforme de la gouvernance locale après l'indépendance. Depuis le début des années 90, la plupart des pays de cette région ont formulé de nouvelles politiques de décentralisation visant de manière explicite à promouvoir des formes plus démocratiques et plus participatives de gouvernance locale. Les fiches pays figurant en annexe II passent en revue de manière synthétique les contextes spécifiques des pays où les études de cas ont été menées.

Pour nombre de ces pays, la route des réformes s'est cependant révélée être un chemin ardu. Les processus de décentralisation ont davantage été mis en œuvre par à-coups que de manière suivie et linéaire. Ce n'est sans doute pas surprenant compte tenu de la complexité et du caractère pluridimensionnel des réformes de décentralisation. En particulier les pays francophones d'Afrique de l'Ouest ont eu à engager d'importantes réformes. À l'indépendance, la gouvernance locale dans ces pays se limitait à un petit nombre de communes

urbaines, tandis que la population rurale, majoritaire dans ces pays, était administrée par des représentants de l'État. Ces populations rurales n'avaient pas de droit de vote et un accès réduit aux services publics de base.

Depuis le début des années 90, cette situation a changé. Ancrée dans des lois constitutionnelles, la décentralisation démocratique s'est traduite par la création de centaines de nouvelles collectivités locales. Par exemple, le Mali, à lui seul, a créé plus de 680 nouvelles communes rurales. Des élections libres et pluralistes ont été organisées et les collectivités locales se sont vu confier la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des progrès en matière de développement au niveau infra-national. L'espoir est que les collectivités locales élues soient plus enclines à rendre compte de leur action devant les citoyens et plus faciles à contrôler que des administrateurs appointés par l'État central.

Le tableau 4 présente un certain nombre d'informations de base sur la décentralisation et les formes de gouvernance locale dans les cinq pays d'Afrique de l'Ouest où des études de cas ont été menées.

Tableau 4 : décentralisation et gouvernance locale en Afrique de l'Ouest (des informations plus détaillées par pays figurent dans l'annexe II)

Pays	Principaux fondements juridiques de la décentralisation démocratique	Formes de gouvernance locale	Élections locales
Bénin	<ul style="list-style-type: none"> - Constitution de 1990 - Lois de décentralisation (1993, promulguées en 1999 et en 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> - Un niveau de gouvernance locale comprenant 77 communes rurales et urbaines - Statut spécial pour trois grandes villes : Parakou, Porto Novo, Cotonou 	<ul style="list-style-type: none"> - Premières élections municipales en 2002-2003

Pays	Principaux fondements juridiques de la décentralisation démocratique	Formes de gouvernance locale	Élections locales
Cameroun	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur l'organisation municipale (1974) - Loi sur les conditions d'élection des conseillers municipaux (1992) - Loi constitutionnelle de 1996 - Lois définissant les principes directeurs de la future politique de décentralisation et les règles s'appliquant aux municipalités et aux régions (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> - Deux niveaux de gouvernance locale : 10 régions et 362 communes - Statut spécial pour les communautés urbaines de Douala et de Yaoundé 	<ul style="list-style-type: none"> - Premières élections locales pluralistes en 1996 - Deuxièmes élections locales pluralistes en 2002 - Troisièmes élections locales pluralistes en 2007 - Tous les maires sont élus, mais certaines grandes villes sont administrées par un « délégué du gouvernement » placé sous l'autorité du conseil élu (c'est-à-dire le président du conseil)
Ghana	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur les collectivités locales (1998) - 4^{ème} Constitution de la République (1992) - Statut des collectivités locales (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> - Un niveau de gouvernance locale rassemblant 138 districts ruraux et urbains, à savoir 124 assemblées de district, 10 assemblées municipales et 4 zones métropolitaines (Accra, Koumassi, Tamale et Shama Ashanta East) 	<ul style="list-style-type: none"> - Premières élections locales en 1993, suivies de nouvelles élections en 1997, 2002 et 2006 - Les membres des assemblées de district, des assemblées municipales ou métropolitaines sont élus directement. Ils élisent à leur tour un « comité exécutif » choisi dans leurs rangs. Un chef de district nommé pour deux ans coordonne le travail du comité exécutif
Mali	<ul style="list-style-type: none"> - Constitution de la III^{ème} République (1991) - Loi sur les collectivités locales (1993) - Statut des collectivités locales (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> - Trois niveaux de gouvernance locale : 703 communes rurales et urbaines, 49 cercles et 8 régions - Statut spécial pour la capitale, Bamako (assimilée à une région) 	<ul style="list-style-type: none"> - Premières élections locales en 1998-1999 - Deuxièmes élections locales en 2004 - Élection directe des conseillers communaux, qui élisent ensuite les maires. Élection indirecte des conseillers aux niveaux plus élevés (cercles et régions)
Niger	<ul style="list-style-type: none"> - Constitution de 1999 - Loi de décentralisation (2001) créant des entités de gouvernance locale et d'administration territoriale - Loi sur les collectivités locales (2002) définissant les principes fondamentaux de la gouvernance locale 	<ul style="list-style-type: none"> Trois niveaux de gouvernance locale (prévus) : 8 régions (y compris la capitale, Niamey, considérée comme une région dotée d'un statut spécial), 36 départements, et 265 communes rurales et urbaines 	<ul style="list-style-type: none"> - Premières élections locales en 2004, uniquement au niveau municipal

Note : ne figurent ici que les pays dans lesquels des études de cas ont été menées

2. LA PLANIFICATION COMMUNALE, UNE ÉTAPE INCONTOURNABLE POUR ANALYSER ET SUIVRE LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

2.1. Cameroun et Mali : Planification stratégique et suivi du développement communal

L'étude « **Planification stratégique et suivi du développement communal** » a été préparée par une équipe de quatre auteurs (Jacques Tamini, Ibrahima Sylla, Markus Ischer et Christian Asanga) qui travaillent tous pour l'Association suisse pour la coopération internationale (Helvetas) dans le domaine du développement communal, au Cameroun ou au Mali (voir annexe I).

L'étude de cas présente une expérience, menée dans deux contextes différents (le Cameroun et le Mali), d'approches pratiquement similaires d'élaboration participative de monographie et de plan stratégique communal. Ces outils de planification pourraient ultérieurement servir pour des exercices d'auto évaluation de performance des communes, des systèmes de suivi-évaluation et de contrôle démocratique des actions de la commune par les citoyens.

Les auteurs montrent que l'application de l'approche d'élaboration d'une étude monographique et d'un plan stratégique, telle que testée par Helvetas dans les deux pays, reste toujours une entreprise techniquement complexe et coûteuse pour de jeunes communes rurales. Ils concluent qu'il s'agit d'un formidable outil de renforcement des capacités, capable de créer des opportunités « d'apprentissage par l'action », d'établir une relation de collaboration avec la société civile et de donner plus de crédibilité à une commune.

Toutefois, le grand défi qui demeure est de réfléchir à des adaptations, pour permettre aux communes de se servir de l'approche présentée, sans avoir recours à un appui externe substantiel et de jouer pleinement leur rôle de « leaders » dans la mobilisation des acteurs. C'est apparemment aussi à cette condition qu'une institutionnalisation de l'approche est possible.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	58
2.1.1. Présentation de l'approche d'élaboration de l'étude monographique et du plan stratégique	58
2.1.1.1. Contexte d'utilisation de l'approche	58
2.1.1.2. Qu'est-ce que l'étude monographique et le plan stratégique?	59
2.1.1.3. Pourquoi une commune doit-elle disposer d'une étude monographique et d'un plan stratégique?	59
2.1.1.4. Acteurs clés, leurs rôles et responsabilités	60
2.1.1.5. Étapes à suivre pour l'élaboration de l'étude monographique et du plan stratégique	60
2.1.1.6. Contenu d'une étude monographique et d'un plan stratégique	62
2.1.1.7. Coûts pour l'application	63
2.1.2. Application et réplication du processus d'élaboration de l'étude monographique et du plan stratégique	63
2.1.2.1. Les acquis	63
2.1.2.2. Les leçons tirées	64
2.1.2.3. Les défis	64
2.1.2.4. Conseils pratiques pour la réplication	65
2.1.3. Conclusion et recommandations	65
Annexe I : sigles	66
Annexe II : bibliographie	66
Annexe III : personnes ressources, documents en ligne et adresses utiles	67

INTRODUCTION

Durant la dernière décennie, les citoyens de plusieurs pays ouest africains, à l'instar du Cameroun et du Mali, ont oeuvré pour la mise en œuvre de la décentralisation. Bon nombre d'entre eux l'expérimentent à présent. Dans ces pays, la décentralisation est un élément moteur de la promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local. Les structures décentralisées peuvent mieux satisfaire les besoins des populations, défendre les intérêts locaux, contribuer à la participation populaire dans les prises de décisions et fournir des services de base plus efficaces.

La décentralisation, en phase active au Mali et au Cameroun, doit se concrétiser par le transfert de certaines compétences et des ressources appropriées, de l'État central aux autorités régionales et locales. La commune, le niveau décentralisé de base, jouit d'une autonomie administrative et financière pour la gestion des affaires locales. Elle est notamment responsable de la promotion de son développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif à travers l'élaboration participative de son Plan de Développement Économique Social et Culturel (PDSEC).

Pour mettre en œuvre la décentralisation, les collectivités et leurs partenaires d'appui sont à la recherche d'approches et d'outils performants permettant aux acteurs locaux de jouer pleinement leurs rôles. La planification constitue une activité

importante des collectivités puisqu'elle crée un cadre de référence pour la promotion du développement local et sert d'élément de cohésion et d'harmonisation entre les acteurs communaux. C'est dans ce cadre qu'Helvetas a développé, au sein de son Programme d'Appui aux Communes (PAC) au Cameroun et de son Programme d'Appui des Acteurs de la Décentralisation (PAAD) au Mali, cette approche de planification.

Cette étude de cas présente la mise en pratique au Cameroun et au Mali de l'approche de planification communale développée par Helvetas, les leçons retenues lors de la conception, du test, de l'utilisation et de la réplication de l'outil, ainsi que sa pertinence en tant qu'outil de renforcement des capacités locales de suivi évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale.

2.1.1. PRÉSENTATION DE L'APPROCHE D'ÉLABORATION DE L'ÉTUDE MONOGRAPHIQUE ET DU PLAN STRATÉGIQUE

2.1.1.1. Contexte d'utilisation de l'approche

Le Mali a opté pour un système politique décentralisé en révisant sa constitution en février 1992. La décentralisation est devenue effective avec les premières élections communales de 1999. Ces dernières ont permis la mise en place des organes délibérants et exécutifs pour un mandat de cinq années. Les textes ont consacré trois niveaux de collectivités : les communes (703), les cercles (49), les régions et le district de Bamako (9), soit en tout 761 collectivités territoriales.

Le Cameroun s'est engagé dans la décentralisation en 1996 par modification de sa constitution de 1972. Les premières élections communales ont eu lieu en 1996. Depuis, l'organisation administrative du pays est la suivante : 339 communes, 56 départements et 10 provinces.

Dans les systèmes décentralisés du Mali et du Cameroun, les communes sont dotées de personnalité morale, d'autonomie de gestion et disposent d'organes délibérants (conseils communaux) et d'organes exécutifs (maire et administration communale) pour s'administrer librement. Les communes à travers leurs conseils, exercent leurs activités sous le contrôle d'un représentant de l'État. Elles constituent le premier niveau de planification du développement.

Les services techniques déconcentrés de l'État assurent l'appui conseil aux communes dans leurs circonscriptions administratives respectives. Cependant, la déconcentration avance timidement : la majorité des services techniques de l'État restent absents au niveau communal d'où la persistance d'un certain déphasage.

Les lois maliennes et camerounaises confèrent aux conseils communaux la maîtrise d'ouvrage de la promotion du développement. Ainsi, les communes sont tenues d'élaborer un plan de développement, en concertation avec l'ensemble des acteurs de la société civile. Les premiers plans communaux furent essentiellement des listes de souhaits ne tenant pas compte des potentialités et possibilités des communes. En particulier, les communes ne disposaient pas toujours des ressources humaines leur permettant d'assumer leurs mandats de libre administration, de fourniture des services publics de proximité et d'impulsion de développement local.

Il faut également signaler qu'après trois décennies de centralisme, le réflexe de participation, d'appropriation et de contrôle citoyen n'est pas encore une évidence. Toutefois, il se développe petit à petit avec l'appui des états et de leurs partenaires.

2.1.1.2. Qu'est-ce que l'étude monographique et le plan stratégique ?

L'étude monographique est une étude détaillée sur un sujet précis, en l'occurrence une zone géographique délimitée, dans notre contexte la commune. Elle présente, au moment de sa rédaction, les caractéristiques de la commune : son histoire, sa sociologie, son économie, ses ressources naturelles, ses infrastructures... Une étude monographique réalise donc un diagnostic de la commune et constitue la référence de base pour la planification de toutes interventions futures.

Le plan stratégique communal est l'aboutissement du processus de planification stratégique. Il s'agit d'un outil de gestion qui permet de décider des actions à mener pour les 5 ans à venir. Le but de ce plan est d'aider la commune à mieux effectuer son travail, à canaliser ses énergies, à s'assurer qu'elle a les mêmes objectifs que sa population, à évaluer et adapter les souhaits de la commune aux différents

changements (institutionnels, politiques, environnementaux, etc). Le plan stratégique sert à déterminer la mission, la vision, les valeurs, les objectifs, les rôles et responsabilités de la commune et propose des instruments pour les atteindre.

2.1.1.3. Pourquoi une commune doit-elle disposer d'une étude monographique et d'un plan stratégique ?

L'étude monographique et le plan stratégique de la commune visent à améliorer les conditions de vie de la population.

Le processus d'élaboration implique le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des communes à la gestion des projets orientés vers la réduction de la pauvreté. Il accroît la participation des communautés à la prise de décisions. Il promeut la coopération entre les élus, les communautés, les institutions privées et publiques afin que chacune s'investisse dans des initiatives productives. Il implique l'ensemble des acteurs (conseils et communautés) pour la mise à disposition de données socio-économiques fiables. Il provoque une analyse participative des problèmes.

L'étude monographique et le plan stratégique servent d'outils de suivi du développement de la commune. Ils peuvent également servir de base documentaire à la réalisation du schéma directeur provincial/régional. Pour les représentants de la commune (maire, conseillers communaux), déterminer ces deux documents est une matérialisation de l'avancement du processus de décentralisation.



Assemblée générale dans une commune rurale au Cameroun

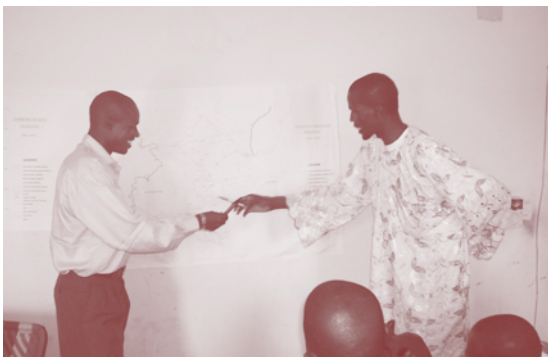
En résumé, les objectifs de ces outils sont :

- renforcer la maîtrise d'ouvrage du conseil communal en le responsabilisant dans le pilotage et l'appropriation du processus ;
- établir un diagnostic communal complet permettant une meilleure connaissance de son potentiel ;
- constituer une base de données statistiques communales ;
- valoriser le potentiel local en le connaissant mieux ;
- faire participer tous les acteurs de la commune et par là renforcer la citoyenneté ;
- produire une planification sectorielle, c'est-à-dire une approche de planification par commissions communales de travail favorisant l'harmonisation du plan avec les politiques sectorielles de l'État ;
- renforcer la collaboration entre les services techniques, la tutelle et la commune ;
- développer l'esprit d'équipe au niveau du conseil communal.

2.1.1.4. Acteurs clés, leurs rôles et responsabilités

Pour les deux pays dans lesquels l'approche a été testée, les acteurs, rôles et responsabilités ont été les suivants :

- la **tutelle** joue le rôle de supervision, facilite la collecte des données, met les données secondaires à disposition des communes et valide les documents finaux ;
- la **commune** est responsable de l'ensemble du processus d'élaboration (organisation, planification et exécution) et joue le rôle de maître d'ouvrage (contractualisation des services des consultants). Elle participe financièrement à la logistique (coûts internes), fournit des données sur la commune, valide les informations et les rapports.



Séance de travail dans la commune de Baya, sud du Mali

Au Cameroun, un contrat lie la commune au prestataire dans le cadre du renforcement de la maîtrise d'ouvrage. Au Mali, un contrat tripartite définit les rôles et responsabilités de chacun : communes en tant que maître d'ouvrage, consultants comme prestataires de services à la disposition de la commune, Helvetas-PAAD comme organisme de suivi.

- les **communautés** participent activement aux différents ateliers et fournissent des informations ;
- les **prestataires de services** (consultants) aident la commune à organiser la planification, guident et supervisent le processus d'élaboration technique, produisent les outils méthodologiques (programmes des ateliers, formulaires de collecte de données, questionnaires...). Ils forment également les conseillers municipaux aux techniques de collecte de données (SPG - Système de Positionnement Global - et données socio-économiques), jouent le rôle de modérateurs pendant les ateliers, notamment lors des ateliers d'analyse des problèmes communautaires et rédigent les rapports ;

Au Cameroun, les prestataires ont été recrutés par les responsables communaux sur une liste de consultants formés par Helvetas. Au Mali, les prestataires ont été recrutés par appel d'offre, puis formés par Helvetas et enfin mis à disposition des communes.

- l'**organisme d'appui externe** apporte une assistance technique (manuels, outils, formation des consultants) et financière (contributions à la prise en charge des frais de prestation des consultants, dépenses externes), contribue à l'organisation des forums d'échange d'idées, accompagne le processus d'élaboration et donne des idées en vue d'améliorer le processus et la stratégie.

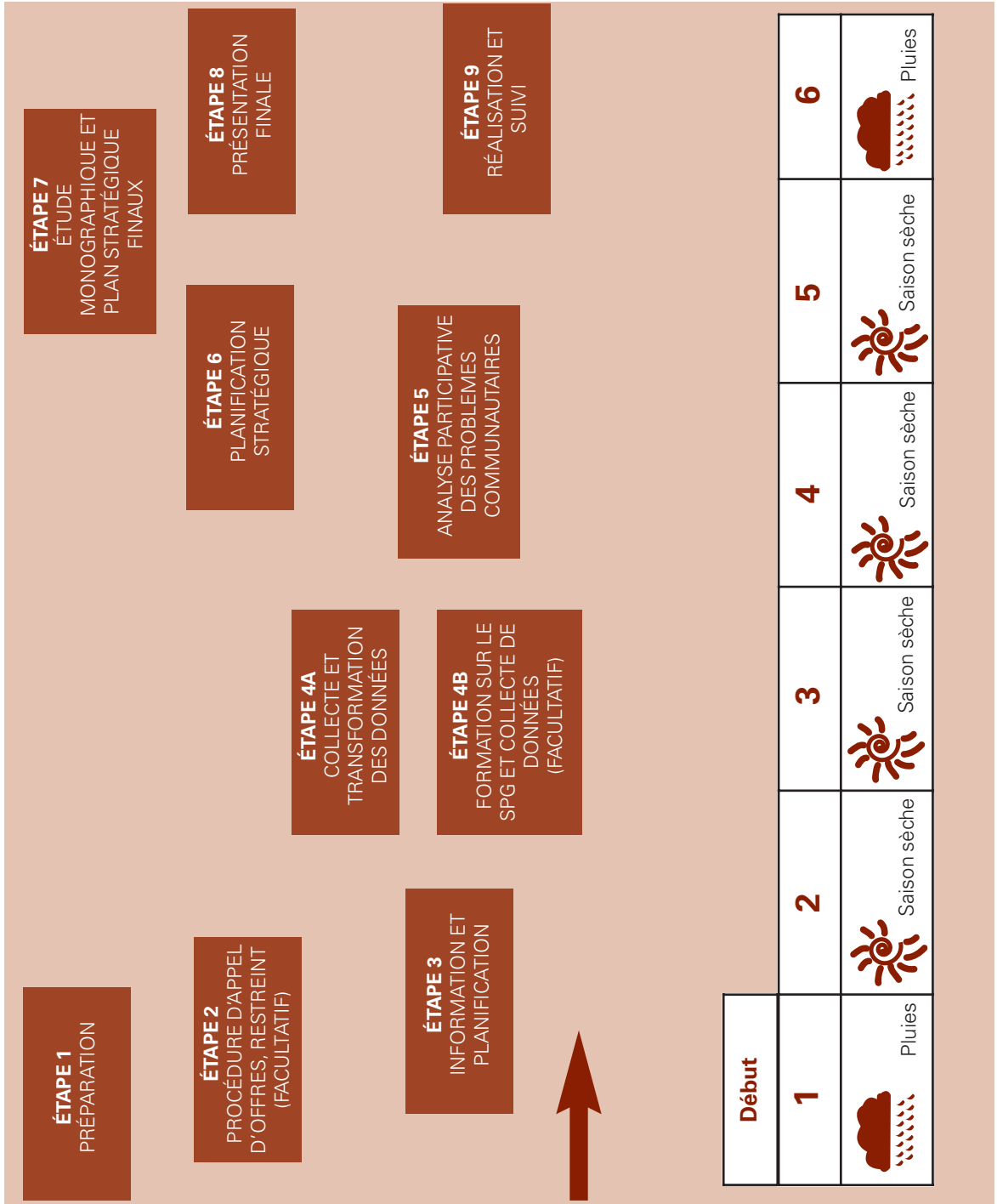
Au Cameroun, Helvetas a accordé une subvention financière aux communes pour prendre en charge les rémunérations des prestataires et d'autres frais. Au Mali, Helvetas a directement payé les prestataires et accordé une subvention aux communes pour l'organisation des ateliers.

2.1.1.5. Étapes à suivre pour l'élaboration de l'étude monographique et du plan stratégique

Après avoir décidé d'élaborer une étude monographique et un plan stratégique, la commune procède

par étapes (voir schéma ci-dessous). Ce processus d'élaboration de l'étude monographique et du plan stratégique peut durer entre trois à cinq mois suivant la taille de la commune et les ressources humaines disponibles.

Par exemple au Mali, le processus s'est déroulé sur quatre mois dans la commune de Wassoulou Ballé (la plus grande), et sur trois mois à Baya et Tagandougou.



2.1.1.6. Contenu d'une étude monographique et d'un plan stratégique

L'étude monographique et le plan stratégique sont deux documents très différents, mais malgré tout très liés. Pour que ces deux documents remplis-

sent leurs fonctions et atteignent le standard minimum requis, leurs contenus doivent être présentés comme suit :

Exemple de table des matières d'une Étude Monographique

1. Introduction (contexte, importance, méthodologie)
2. Administration, démographie et sociologie
 - 2.1 Structure administrative
 - 2.2 Origine de la population (mouvements migratoires)
 - 2.3 Sociologie
3. Environnement et exploitation de la terre
 - 3.1 Climat
 - 3.2 Hydrologie
 - 3.3 Sol
 - 3.4 Ressources naturelles
 - 3.5 Situation écologique
 - 3.6 Exploitation de la terre
4. Économie
 - 4.1 Secteur primaire
 - 4.2 Secteur secondaire
 - 4.3 Secteur tertiaire
5. Infrastructures
 - 5.1 Infrastructures techniques
 - 5.2 Infrastructures sociales
6. Activités de la commune
 - 6.1 Profil des conseillers municipaux
 - 6.2 Stratégie
7. Conclusions

Annexes : schémas/cartes de localisation des unités administratives, villages et groupes ethniques, densité de la population, particularités physiques, exploitation de la terre, économie, infrastructures physiques et socio-économiques, ville...

Source : Helvetas 2005.

Exemple de table des matières d'un Plan Stratégique

1. Introduction (contexte, importance, méthodologie)
2. Identification des problèmes et classification par ordre de priorité au niveau communautaire
3. Identification des problèmes et classification par ordre de priorité au niveau de la commune
4. Principales leçons tirées de l'étude monographique
5. Logique du Plan Stratégique de la commune

Objectif global : par exemple, la commune a réussi à réduire la pauvreté		
1. Objectif de programme (un par conseil communal)		
1.1 Objectif spécifique	Indicateurs vérifiables	Sources de vérification
1.1.1 Résultats escomptés		

6. Activités pouvant permettre d'atteindre les résultats escomptés

Résultats escomptés	Activités	Échéance
---------------------	-----------	----------

7. Hypothèses, potentiels et risques

8. Budget (budget d'investissement de plus de 5 ans, mobilisation des fonds...)

9. Perspectives (prochaines étapes : Plan annuel, DEL – Développement Économique Local)

Annexes : projets prioritaires pour le MINE PAT (Ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l'Aménagement du Territoire)

Source : Helvetas 2005.

2.1.1.7. Coûts pour l'application

Les coûts moyens du processus sont les suivants :

Description	Coût approximatif (Fcfa)	Financement
Logistique : repas, logement et déplacements des participants	3 000 000	Commune
Prestataires de services	5 000 000	Helvetas
Total	8 000 000	

2.1.2. APPLICATION ET RÉPLICATION DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DE L'ÉTUDE MONOGRAPHIQUE ET DU PLAN STRATÉGIQUE

Depuis son initiation au Cameroun en 2001, ce processus a connu de nombreuses modifications et adaptations. Il a abouti en 2005 à la publication de la démarche et des outils utilisés (voir ci-dessous). Entre 2001 et 2006, seize communes camerounaises ont élaboré leur EM&PS avec l'appui d'Helvetas. Après cette période de test, le processus pouvait être répliqué dans d'autres régions connaissant une décentralisation avec maîtrise d'ouvrage communale.

Pour la première fois en 2006, l'exercice a été réalisé au Mali, en partenariat avec Helvetas-PAAD. Des adaptations au contexte ont été effectuées et ont porté essentiellement sur le rôle des acteurs clés dans le processus.

Le processus a été conduit dans trois communes rurales du cercle de Yanfolila au sud du pays : Wassoulou Ballé (53 978 habitants avec 34 villages,

23 conseillers communaux), Baya (14 654 habitants avec 14 villages, 11 conseillers communaux), Tagandougou (13 443 habitants avec 7 villages, 11 conseillers communaux).

L'outil a été appliqué dans un contexte multi-acteurs ayant très peu d'expérience en la matière.

2.1.2.1. Les acquis

Les acquis portent essentiellement sur le renforcement des capacités des collectivités en raison du mode participatif de la démarche. Elle engendre également une meilleure communication entre les différents acteurs facilitant la prise de décisions et le passage aux actions de développement. Les informations nécessaires à l'étude monographique donne une situation de référence : les actions programmées issues de cette situation de référence sont donc réalistes.

D'une manière plus détaillée :

Cameroun	Mali
<p>« L'apprentissage par l'action » a permis aux communes de renforcer énormément leurs capacités.</p> <p>Depuis l'exercice de l'EM&PS, il existe un renforcement de la coopération entre communes, communautés, institutions privées et publiques, agences d'appui externe et organisations de la société civile.</p> <p>Les données des EM&PS ont servi à la mise en place d'un Système d'Information sur les Communes (SIC) au Cameroun.</p> <p>La conception de l'EM&PS suit la structure du schéma directeur régional. L'information collectée peut, par conséquent, être agrégée pour l'élaboration des plans de développement provinciaux et nationaux.</p>	<p>Les capacités de collecte et d'analyse des données du conseil communal ont été renforcées à travers « l'apprentissage par action ».</p> <p>Le conseil dispose désormais de données de base importantes pour la commune.</p> <p>L'esprit d'équipe a été renforcé au sein du conseil communal.</p> <p>Les populations connaissent mieux le potentiel de leur terroir communal.</p> <p>La mise en œuvre du processus a été un évènement populaire contribuant au renforcement de la participation citoyenne.</p> <p>Les liens de collaboration entre la commune, les services techniques et la tutelle ont été renforcés. Cela a conduit à une meilleure articulation du plan communal avec les politiques sectoriels.</p>

2.1.2.2. Les leçons tirées

- La période pluvieuse n'est pas adaptée pour la mise en œuvre du processus, il convient donc de bien caler les premières étapes.
- La durée du processus (26 jours en moyenne de travail avec le conseil communal au Mali) peut être considérée comme trop longue pour un conseil communal et demande, par conséquent, des ressources au-dessus des capacités de la commune.
- L'appui (technique et financier) d'un accompagnateur est nécessaire pour la mise en œuvre du processus d'élaboration d'EM&PS.
- La contribution des acteurs au processus est fonction de leur niveau de formation et de leur degré de motivation.
- L'approche est multi acteurs : la défaillance d'un des maillons de la chaîne peut retarder l'ensemble du processus.
- Les éléments de visualisation (carte) doivent être utilisés comme des outils de développement et non à des fins d'arbitrage. Le processus n'est en aucun cas une stratégie de résolution de conflits.

2.1.2.3. Les défis

- L'application de l'approche d'élaboration d'une étude monographique et d'un plan stratégique, malgré les adaptations apportées, pose un certain nombre de défis. Des ajustements doivent encore être apportés pour rendre l'approche plus performante et faciliter l'appropriation de l'outil par les communes.
- Le niveau de complexité technique et les ressources qu'implique la mise en œuvre de l'outil ne garantissent pas une appropriation totale sans appui extérieur. Il convient donc de développer de nouveaux modules qui permettront moins d'appui externe, ou de mettre en place un mécanisme d'appui bien rodé.
- Rédiger une documentation (guide) sur l'utilisation des outils de collecte afin de faciliter, si nécessaire, le travail de la commune et des prestataires. L'utilisation des outils d'analyse de la situation de référence pour la planification stratégique (lien entre les deux phases) exige un niveau d'expertise souvent élevé pour des conseillers communaux en grande majorité non alphabétisés. Pour une bonne appropriation du processus, il convient donc d'améliorer cette étape et de bien l'encadrer.

■ L'élaboration participative de l'EM&PS dans un contexte d'acteurs multiples peut révéler des conflits latents. C'est pourquoi le processus nécessite un apprentissage mutuel et une adaptation continue pour bien maîtriser la démarche et bien adapter les outils au contexte.

■ Le portage et l'appropriation du processus repose sur le seul conseil communal. Il conviendrait peut-être de l'ouvrir à d'autres acteurs compétents pour « soulager » la commune.

■ Au Mali, les autres communes partenaires du programme expriment le souhait de mettre en œuvre ce processus d'élaboration d'EM&PS. Or le coût moyen du processus de 8 000 000 Fcfa n'est pas à la portée de la majorité des communes rurales. Il faudrait donc leur faciliter l'appui de partenaires financiers.

■ Au Cameroun, il est envisagé d'utiliser les EM&PS pour la réalisation des schémas directeurs régionaux et éventuellement pour celle des plans de développement nationaux. Il convient donc d'institutionnaliser le processus. Ainsi, l'EM&PS peut constituer un outil d'accélération du processus de décentralisation.

2.1.2.4. Conseils pratiques pour la réplication

■ Le test de cette approche dans deux contextes culturels et environnementaux très différents (communes anglophones camerounaises et communes francophones maliennes) a prouvé que l'EM&PS était répliquable. Toutefois, des modifications sont à envisager pour une bonne réplication afin de rendre l'approche plus performante et davantage appropriable par les communes.

■ Pour parvenir à une réplication efficace, les principaux conseils sont de développer la communication entre les différents acteurs de la commune, de créer un module de formation plus simple avec des exercices pratiques et des simulations, de traduire les outils en langue locale pour une meilleure utilisation, et enfin d'intégrer une formation des néo-alphabètes villageois pour une gestion optimale des ressources humaines de la commune et pour une meilleure appropriation de l'approche par les acteurs non élus.

2.1.3. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'EM&PS est un outil de renforcement des capacités qui crée des opportunités « d'apprentissage par l'action ». Il constitue un outil de planification très efficace pouvant permettre aux communes de remplir leur mission de promotion du développement et de réduction de la pauvreté. Il donne l'occasion aux communes de nouer une relation de collaboration effective avec la société civile. Enfin, l'outil comprend un cadre logique qui facilite un système de suivi évaluation par les acteurs eux-mêmes.

Un aperçu précis des besoins et opportunités de la commune est réalisé lors de la mise en œuvre de cette approche EM&PS. L'information est partagée avec tous les acteurs de la collectivité. Une telle approche permet d'établir une planification et un suivi réalistes des projets de développement communaux.

Les communes acquièrent une meilleure connaissance de leur milieu, de leurs besoins, deviennent réalistes dans leur demande et dans la manière dont elles envisagent leurs investissements. Suite au ren-

forcement de leurs capacités, les communes prennent conscience que l'aboutissement du processus donne davantage de crédibilité tout en facilitant l'approche et la persuasion des bailleurs de fonds.

Après la mise en œuvre du processus et les ateliers de présentation des résultats/bilans, nous conseillons, afin d'améliorer la performance de l'outil, d'une part, de prévoir des mesures d'actualisation des données de la situation de référence et, d'autre part, d'encourager les communes à jouer leur rôle de leader dans la mobilisation des acteurs.

Pour le Cameroun, la conception de l'EM&PS suit la structure du schéma directeur régional. L'information collectée peut par conséquent être agréée aux plans de développement provinciaux et nationaux. Ceci constitue un argument de poids pour une utilisation généralisée sur l'ensemble du pays. Celle-ci est d'autant plus réaliste que le test dans une zone très différente a été une réussite. À Helvetas maintenant de défendre cette approche auprès de l'État pour son institutionnalisation.

ANNEXE I: SIGLES

DEL	Développement Économique Local
EM&PS	Étude Monographique et Plan Stratégique
MINE PAT	Ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l'Aménagement du Territoire
PAAD	Programme d'Appui aux Acteurs de la Décentralisation (Helvetas Mali)
PAC	Programme d'Appui aux Communes (Helvetas Cameroun)
PDSEC	Plan de Développement Économique, Social et Culturel
SIC	Système d'Information sur les Communes
SPG	Système de Positionnement Global (= GPS)

ANNEXE II: BIBLIOGRAPHIE

Cameroun

BELO RURAL COUNCIL, COUNCIL SUPPORT PROGRAMME-HELVETAS (November 2004)
Belo rural council Stratégic Plan, 45p.

BELO RURAL COUNCIL, COUNCIL SUPPORT PROGRAMME-HELVETAS (2004)
Council Support programme, monographic studies, Belo Rural Council (2004), 56 p.

COUNCIL SUPPORT PROGRAMME HELVETAS (2005)
Council Support Programme, phase I 2004-2006, Half Yearly Report 2005 (January to June).

MATD, NKOR COUNCIL, COUNCIL SUPPORT PROGRAMME-HELVETAS (August 2005)
Council Support programme, monographic studies, Nkor Council, 83 p.

MATD, NKOR COUNCIL, COUNCIL SUPPORT PROGRAMME-HELVETAS (August 2005)
Nkor Council, Strategic Plan 2006-2010, 123 p.

Constitution of the Republic of Cameroon

Law N° 96-06 of 18 January 1996
To amend the Constitution of 02 June 1972.

Law N° 2004/17 of 22 July 2004
On the Orientation of Decentralisation.

Law N° 2004/18 of 22 July 2004
To lay down Rules applicable to Councils.

Law N° 2004/19 of 22 July 2004
To lay down Rules applicable to Regions.

Mali

Constitution de la République du Mali

Décret N° 95-210/P-RM du 30/05/1995
déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales.

HELVETAS (2004)
Profil de l'élu communal en 2004.

HELVETAS (2004)
Profil de l'élu(e) de la zone PAAD.

HELVETAS (2005)
Femmes élues PAAD.

Loi N° 93-008 du 11/12/1993
déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiés par la loi N° 96-056 du 16/10/1996.

Loi N° 95-034 du 12/04/1995
code des collectivités territoriales en République au Mali, modifiée par la loi N° 98-010 du 15/16/1998 modifiée par la loi N° 98-066 du 30/12/1998.

ANNEXE III : PERSONNES RESSOURCES, DOCUMENTS EN LIGNE ET ADRESSES UTILES

Cameroun

Markus Ischer

Email : markus.ischer@gmx.net

Christian Asanga

Email : Christian.Asanga@helvetas.org

Mali

Jacques Tamini

Email : jacques.tamini@helvetas.org

Ibrahima Sylla

Email : ibrasyll.csagesar@afribonemali.net

Moussoulimoune Yehiya Maïga

Email : moussoulimoune.maiga@helvetas.org

Documents en ligne :

Helvetas Cameroun

Council Support programme, monographic studies, Belo Rural Council (2004), 56 p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/Monographic-Study-Belo-Council-2004.pdf>

Council Support programme, monographic studies, Nkor Council (August 2005), 83 p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/MSSP%20Tool%206%20Sample%20of%20Monographic%20Study.pdf>

Belo Rural council Strategic Plan (November 2004), 45p. :

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/Strategic-Plan-Belo-Council-2004.pdf>

Nkor Council, Strategic Plan 2006-2010 (August 2005), 123 p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/MSSP-Tool-7-Sample-of-Strategic-Plan.pdf>

Council Support programme, phase I 2004-2006, Half Yearly Report 2005 (January to June):

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/CSP-Half-Yearly-Report-2005.pdf>

Local Good Governance in Cameroon, Roles and Responsibilities of Councils and Partners (March 2004), 32 p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/Roles-and-Responsibilities-of-Councillors-Manual-2004.pdf>

Council Monographic Study and Strategic Plan, Guidelines 2, Learning and Experience Sharing Serie, 41 p.:

[http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/Monographic%20Study%20and%20Strategic%20Plan%20\(MSSP\)%20Guidelines.pdf](http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/Monographic%20Study%20and%20Strategic%20Plan%20(MSSP)%20Guidelines.pdf)

Restricted tender document for contracting authorities for the elaboration of Monographic Study and five years Strategic Plan, 34 p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/MSSP%20Tool%201%20Sample%20of%20MSSP%20Tender%20Document%20for%20Contracting%20Authorities.pdf>

Consultancy Agreement between Council and Consultant (Monographic Study), 5p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/MSSP%20Tool%202A%20Sample%20MS%20Agreement%20between%20Council%20and%20Consultant.pdf>

Agreement between Council and Helvetas (Monographic Study), 5 p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/MSSP%20Tool%203A%20Sample%20MS%20Agreement%20between%20Council%20and%20ESA.pdf>

Monographic Studies, Socio Economic Data Collection Forms, 25 p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/MSSP%20Tool%204A%20Sample%20of%20Socio-Economic%20Data%20Collection%20Forms.pdf>

Monographic Studies, GPS Data Collection Forms, 14 p.:

<http://www.helvetascameroon.org/Cameroon/global/pdf/programme/csp/MSSP%20Tool%204B%20Sample%20of%20GPS%20Data%20Collection%20Forms.pdf>

Helvetas Mali

Profil de l'élue(e) de la zone PAAD :

<http://www.helvetas-mali.org/programmes/elue.html>

Profil de l'élue communal en 2004 :

<http://www.helvetas-mali.org/programmes/Doc/Profil%20de%20l%27%20E9lu%20communal%20en%202004.pdf>

Femmes élues PAAD :

<http://www.helvetas-mali.org/programmes/Doc/Femmes%20%20E9lues%20PAD.pdf>

Adresses utiles :

Helvetas Cameroun :

Commercial Avenue
P.O. Box 114, Bamenda
Tél. : (+237) 36 17 30
Fax : (+237) 36 22 30
Email : info@helvetascameroon.org
Site : <http://www.helvetascameroon.org>

Helvetas Mali :

Hippodrome, Rue 254, Porte 416
BP 1635, Bamako
Tél. : (+223) 221 09 64/65
Fax : (+223) 221 93 16
Email : info@helvetas-mali.org
Site : <http://www.helvetas-mali.org>

2.2. Niger : Planification et S&E dans les communes orientés vers la réduction de la pauvreté

L'étude « **Planification et suivi-évaluation dans les communes orientés vers la réduction de la pauvreté** » a été préparée par Gaoussou Sène et Zeinabou Ouédraogo qui ont été étroitement impliqués dans la conception et le test des outils décrits (voir annexe I).

Ils montrent en quoi le contexte d'une décentralisation démocratique relativement récente et des efforts d'appui des partenaires techniques et financiers ont stimulé la conception et le test d'une série d'outils avec les collectivités territoriales.

Un élément particulièrement innovateur semble être l'accent mis sur la stimulation de réflexions des acteurs autour de la prise en compte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, dans le cadre de la planification communale et de son suivi-évaluation.

Cette expérience présente aussi l'intérêt d'avoir su tirer parti d'expériences réalisées antérieurement en les adaptant au contexte nigérien de la décentralisation et de la gouvernance locale, tels certains éléments d'un outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales déjà testé au Mali.

Toutefois, comme pour beaucoup d'autres approches qui visent à responsabiliser les communes et les citoyens en matière de planification, de suivi et d'évaluation du développement local, le grand défi demeure, une fois la phase de test achevée, de pouvoir aboutir à un outil reconnu et utilisé au niveau national.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	71
2.2.1. Présentation et analyse du guide de planification et de suivi évaluation communale	72
2.2.1.1. Un contexte de mise en œuvre de la décentralisation nécessitant un consensus sur les outils d'appui aux communes	72
2.2.1.2. Les objectifs et acteurs cibles des outils proposés dans le guide	73
2.2.1.3. Les hypothèses de base et les outils proposés par le guide	74
2.2.1.4. Le coût de l'élaboration d'un plan de développement communal selon le guide	79
2.2.1.5. Forces et faiblesses de la démarche proposée dans le guide	80
2.2.1.6. Renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et du cadre institutionnel	81
2.2.2. Appropriation, durabilité et réplcation	82
2.2.3. Leçons tirées des expériences avec le guide	83
2.2.4. Conclusions et perspectives	83
Annexe I : sigles	84
Annexe II : bibliographie	85
Annexe III : coordonnées des institutions et personnes ressources	86

INTRODUCTION

Au Niger, les élections communales de juillet 2004 constituent une étape importante du long processus de réformes visant à instaurer un système politique et administratif décentralisé. Ce processus de décentralisation démocratique a abouti à l'établissement, en tant que collectivités territoriales de base, de 265 communes, dont 213 rurales et 52 urbaines⁷⁵.

La carte du nouveau découpage administratif du territoire, né de la réforme, n'existe toujours pas. Elle devrait pourtant faciliter l'identification des zones prioritaires d'intervention au niveau du pays dans le cadre des nouvelles contributions au processus.

En novembre 2004, le gouvernement nigérien a procédé à l'installation des nouveaux organes de décision et d'exécution des communes. Les élus et membres de droits des conseils municipaux⁷⁶ ont été convoqués pour l'élection des maires et de leurs adjoints. Puis une cérémonie officielle d'inauguration des équipes communales s'est déroulée sur l'ensemble du territoire. À cette occasion, les représentants de l'État ont conclu en ces termes à propos du mandat des nouvelles communes :

« Par cette élection, je vous renvoie à votre fonction ordinaire, à savoir la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement pour répondre aux besoins prioritaires des citoyens qui vous ont élus ».

Pour renforcer les efforts du gouvernement, différents partenaires au développement apportent leurs appuis aux communes afin qu'elles améliorent leur fonctionnement et développent leurs capacités à répondre aux attentes effectives des citoyens.

Dans cette logique, depuis 1999, la SNV-Niger accompagne le processus de décentralisation. Elle a d'abord apporté des appuis à l'État dans le domaine de la conception et la mise en œuvre d'outils de refondation du système politique et administratif. Puis, elle a contribué au renforcement des capacités techniques dans certaines communes urbaines

déjà existantes, telle la commune V de Niamey ou encore la commune de Magaria dans la région de Zinder. Avec la prise d'activités des nouveaux organes municipaux, le nombre des communes partenaires de la SNV-Niger est passé de 5 à 38.

Les actions de renforcement des capacités dans ces communes ont porté principalement sur l'appui à l'installation et au fonctionnement des organes communaux par des formations, des journées d'échanges mais aussi par un accompagnement de proximité pour améliorer leur fonctionnement. À l'issue des premières activités, les conseillers de la SNV et leurs partenaires ont constaté un réel besoin en outils de planification, de gestion et de suivi évaluation des actions communales. C'est pourquoi l'idée d'élaborer un guide de planification et de suivi évaluation communale, intégrant les Objectifs du Millénaire pour le Développement et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté nationale, s'est fait jour, veillant à développer un système multi acteurs de planification communale décentralisée.

L'approche développée par ce guide tente de répondre aux questions élémentaires, nombreuses et nécessaires, relatives à la vie de la commune. Il s'agit aussi de satisfaire le besoin de planification pluriannuelle des conseils municipaux afin qu'ils puissent fournir des services et produits répondant aux besoins des populations.

75- Sur les 52 communes urbaines, 21 existaient déjà avant la réforme.

76- Les chefs traditionnels et les députés à l'assemblée nationale résidants dans la commune sont des membres de droit du conseil municipal.

L'approche mise en place répond aux besoins actuels :

- d'information/d'amélioration de la prise de décision à différents niveaux ;
- de contrôle de la fonctionnalité et des performances des communes ;
- de rendre compte auprès des différents acteurs de l'utilisation des ressources ;
- de faire connaître et comprendre les notions d'OMD/SRP et de gouvernance locale ;
- de promouvoir le contrôle démocratique ;
- de disposer d'une situation de référence ;
- d'avoir un meilleur suivi des résultats.

Les particularités de ce guide portent sur sa simplicité par rapport aux préoccupations auxquelles il répond. Il s'agit d'un document de 30 pages qui

commence par l'auto évaluation des performances fonctionnelles et aboutit au suivi annuel et à l'évaluation finale des actions de développement réalistes, planifiées avec l'ensemble des acteurs communaux. Toutes ces actions se réfèrent aux indicateurs des OMD/SRP à chaque étape de la planification et de la réalisation des actions de développement. L'aspect échange et information entre les acteurs est mis en exergue tout au long du processus.

Cette étude de cas présente, de façon simple, les phases et étapes de la conception du test et la manière dont cette approche de planification et de mise en œuvre participative des actions de développement communal a été exploitée.

2.2.1. PRÉSENTATION ET ANALYSE DU GUIDE DE PLANIFICATION ET DE SUIVI ÉVALUATION COMMUNALE

Devant les difficultés de l'État nigérien pour mettre en œuvre sa décentralisation et les actions tout azimut des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), la SNV a souhaité mettre en place un outil de planification et de suivi évaluation reconnu de tous.

2.2.1.1. Un contexte de mise en œuvre de la décentralisation nécessitant un consensus sur les outils d'appui aux communes

La décentralisation : une mise en œuvre difficile

Le Niger est l'un des pays les plus pauvres au monde : en 2005, il était classé 177^{ème} sur 177 pays à l'indice du développement humain durable (IDH). Les différents coups d'état ont fortement ébranlé la vie socio-économique du pays. La conférence nationale de 1991 a été le réel point de départ de l'instauration de la démocratie et de la décentralisation.

Les activités préalables à la décentralisation ont consisté à ériger les textes législatifs déterminant les conditions de la libre administration des collectivités, les conditions et les procédures d'élection et de fonctionnement des nouvelles collectivités. Une vaste campagne d'information et de sensibilisation a été organisée sur l'ensemble du territoire pour expliquer ces textes. Il semble toutefois, qu'au niveau communal, ils restent difficilement accessibles. Davantage d'ateliers de travail sur ces textes pourraient aboutir à une meilleure compréhension des grands axes définis par la décentralisation. Pour le moment, chaque acteur (services techniques, société civile, opérateurs privés et élus) en fait une lecture qui le favorise par rapport à la redistribution des rôles et responsabilités.

Les appuis de l'État pour le démarrage des communes ont été les suivants :

- mise à disposition d'anciens bâtiments administratifs pour servir de local au conseil et au bureau municipal ;
- dotation en mobilier de bureau ;
- mise à disposition pour adoption et exécution du premier budget des communes ;
- dotation d'un fonds minimum de démarrage dont une part importante a servi au fonctionnement du conseil et du bureau communal (frais de sessions et salaire du maire).

Dans ces conditions, comment mettre en œuvre ces textes et parvenir à la libre administration sur le terrain ? Après la mise en place effective du nouveau système administratif, la question de l'accompagnement des premiers pas des nouvelles communes s'est posée avec acuité.

L'État ne disposant pas de moyens suffisants pour accompagner les communes, s'est tourné vers les PTF. Selon leurs intérêts et leurs zones d'intervention, ces derniers ont apporté leur aide, soit aux institutions nationales chargées de la mise en place et de l'accompagnement des communes, soit directement aux communes. Cependant, ces appuis aux communes n'ont pas été répartis équitablement sur l'ensemble du territoire national. En effet, un an après les élections, pendant que certaines communes recevaient des aides financières et techniques en nombre, d'autres se demandaient encore comment démarrer et faire fonctionner leur commune ! Ceci a engendré une décentralisation à deux vitesses avec d'une part, des communes suffisamment dotées fonctionnant bien et, d'autre part, des communes ne disposant d'aucun partenaire et de peu de ressources fonctionnant difficilement.

Une demande croissante d'accompagnement en planification et gestion des communes

Rapidement, les communes ont recherché des démarches et des outils de conception et de mise en œuvre des actions de développement local. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MATDC), chargé de les concevoir, n'a pas suffisamment contribué à l'harmonisation des appuis apportés par les partenaires et à l'appropriation commune des outils. Il a laissé l'initiative aux PTF, chacun agissant suivant son entendement dans sa zone, et s'est contenté d'approuver les résultats obtenus çà et là, après vérification de la conformité des résultats aux textes de loi.

Ainsi, dans cet environnement institutionnel, la concertation entre des PTF et l'harmonisation de leurs actions étaient pratiquement inexistantes. Différents modules de formation sur les mêmes thèmes ont été conçus et parfois dispensés dans les mêmes communes. Par exemple, dans la

région de Zinder, la SNV et le Programme d'Action Communautaire (PAC), initié par le gouvernement et la Banque Mondiale, ont dispensé, parallèlement dans la commune Il de Zinder et Niamey, un module de formation auprès des élus et des acteurs municipaux sur leurs rôles et responsabilités. Le même phénomène s'est répété dans la commune de Bandé entre la SNV et le Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté/Projet d'Appui au Développement Local (PCLCP/PADL), appuyé par le PNUD.

C'est donc pour trouver des solutions à ce manque de cohérence, à la dispersion des efforts d'appui et à la nécessité de fédérer les actions et les outils que la SNV a tenté de mettre en relation, dans ses zones d'intervention, les différents partenaires intervenant sur les thématiques de l'appui au développement et de la gouvernance locale. Cette entreprise a donné des résultats encourageants, tels que la réalisation, par le binôme SVN/LUCOP-TA⁷⁷, d'une formation des acteurs communaux de certaines communes et la mise en place du groupe de travail « Réussir la décentralisation à Zinder » qui facilite des échanges entre différents acteurs de l'appui au développement et de la décentralisation⁷⁸. Ces échanges ont démontré un besoin d'outils permettant de tenir compte des objectifs de lutte contre la pauvreté formulés au niveau national dans la planification communale.

C'est dans ce contexte que la SNV a initié le guide de planification et de suivi évaluation du développement communal intégrant un outil d'auto évaluation des performances.

2.2.1.2. Les objectifs et acteurs cibles des outils proposés dans le guide

La décentralisation nigérienne est comprise comme une stratégie visant à renforcer la participation des citoyens au processus de lutte contre la pauvreté. Elle s'est traduite par la mise en place des organes communaux élus et prévoit la participation des organisations locales aux étapes d'identification, de planification, de mise en œuvre et du suivi évaluation des actions de développement communal.

77- LUCOP-TA : projet allemand de lutte contre la pauvreté dans la région de Tahoua.

78- Ce groupe, sous le pilotage de la SNV-Niger, a aussi proposé, au niveau de la région, des journées d'informations et de sensibilisations sur les OMD/SRP pour les groupes suivants : projets programmes et directions régionales ; ONG, associations et leaders d'opinion ; élus et chefs traditionnels.

Les outils proposés dans le guide sont en conformité avec cette vision de renforcement de la participation populaire. Ils visent notamment à :

- renforcer les capacités des acteurs communaux d'auto évaluer leurs performances en tant qu'acteurs de gouvernance locale, de développement et de lutte contre la pauvreté ;
- renforcer les capacités de ces acteurs à gérer les affaires locales d'une manière transparente et à en rendre compte aux citoyens ;
- stimuler l'intérêt des acteurs de la société civile par rapport aux activités de leur commune et à leur nouveau rôle en tant que contre-pouvoir et partenaires de ces nouvelles entités publiques ;
- renforcer les capacités des acteurs de la société civile à exercer ce contrôle démocratique et à demander des comptes aux responsables communaux.

Le guide de planification et de suivi évaluation du développement communal est destiné aux **acteurs locaux**, notamment :

- les acteurs communaux (élus et membres de droits du conseil municipal, services municipaux) ;
- les services déconcentrés de l'État (santé, éducation primaire, urbanisme, hydraulique...);
- les acteurs de la société civile locale, associations et organisations de la société civile (ONG, groupements, coopératives, syndicats...).

Le guide vise à aider ces acteurs à harmoniser leurs visions par rapport à leurs rôles et responsabilités dans le développement communal. Il participe à une meilleure planification des actions de développement communal et ce d'une manière participative et réaliste. Il permet, dans un premier temps, d'élaborer des outils locaux de suivi, d'évaluation et de reprogrammation des actions planifiées et, dans un second temps, de mettre en place un dispositif de suivi évaluation participatif des performances des organes communaux.

Ce guide propose aux **PTF**, fournisseurs d'appui et accompagnateurs des communes dans l'élaboration de leur première planification et du suivi de leurs actions, des outils déjà testés.

Il propose à l'**État** des outils simples et efficaces de planification et suivi évaluation du développement local qui vise l'appropriation et exploitation approfondie des OMD/SRP au niveau communal.

2.2.1.3. Les hypothèses de base et les outils proposés par le guide

Les hypothèses de base

Les activités de conception et d'utilisation de ce guide reposent sur l'hypothèse de base que la planification du développement communal est une opportunité pour le citoyen de se sentir responsable de son propre développement en termes de droits et devoirs à respecter. Ce peut être un facteur déclenchant pour passer d'une gestion opaque à une gestion transparente et durable des affaires locales.

Au-delà des outils de planification, les communes du Niger ont besoin d'outils de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de leurs plans locaux parce que ce sont ces derniers qui permettront le renforcement du contrôle démocratique.

Les phases et outils proposés par le guide

L'équipe « gouvernance locale » de la SNV-Niger s'est inspirée d'outils de planification et de suivi évaluation déjà existants, au Niger et ailleurs en Afrique de l'Ouest, tels *l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales du Mali*⁷⁹ et *celui de Guinée Bissau, le guide de planification du Mali et celui du Bénin et plusieurs rapports sur leur utilisation*. Une relecture et une synthèse de ces outils ont été réalisées et les indicateurs ont été reformulés en prenant davantage en compte la dimension « genre ».

De plus, afin de développer sa démarche d'auto évaluation du fonctionnement communal, la SNV-Niger s'est plus particulièrement basée sur la composante de l'outil d'auto évaluation malien portant sur le fonctionnement de la commune et les relations entre la commune et les autres acteurs locaux.

L'outil nigérien porte donc uniquement sur le fonctionnement des organes de la commune, notamment sur le fonctionnement administratif du bureau de la commune, sur celui du conseil municipal et sur les relations entre ces deux entités et les autres acteurs du développement communal.

79- L'expérience « outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales du Mali » est également capitalisée dans le cadre du séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage sur des expériences de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique occidentale.

Le guide de planification communale intégrant les OMD/SRP propose un processus de planification et de suivi évaluation du développement communal organisé en quatre phases :

■ Phase 1 : l'auto évaluation assistée du fonctionnement de la commune ;

■ Phase 2 : la planification du développement communal prenant en compte les OMD/SRP ;

■ Phase 3 : le suivi de la mise en œuvre du programme annuel d'actions et la reprogrammation ;

■ Phase 4 : l'évaluation du changement pluriannuel et la relance du processus.

Programmation proposée dans le guide

Phases	Étapes	Acteurs	Résultats
Auto évaluation assistée du fonctionnement de la commune	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Décision du conseil municipal ✓ Mise en place du comité technique ✓ Préparation de l'évaluation ✓ Identification et invitation des participants ✓ Réalisation de l'atelier 	Conseil municipal Services techniques Associations Coopératives Syndicats Groupements Leaders locaux Personnes ressources	Mise en place d'un plan d'action pour le bon fonctionnement de la commune
Planification du développement communal prenant en compte les OMD / SRP	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Préparation du comité technique et de démarche de planification ✓ Déroulement des fora ✓ Atelier de synthèse des résultats des fora ✓ Atelier de planification ✓ Rédaction du plan ✓ Adoption du PDC par conseil ✓ Restitutions aux populations 	Conseil municipal Services techniques Associations Coopératives Syndicats Groupements Leaders locaux Personnes ressources	Élaboration du plan de développement communal
Suivi évaluation de la mise en œuvre du programme annuel d'actions et de reprogrammation	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Création de comités thématiques de suivi ✓ Définition du mandat des comités ✓ Production des tableaux de bord ✓ Établissement d'un calendrier de suivi ✓ Exécution des activités de suivi 	Conseil municipal Services techniques Associations Coopératives Syndicats Groupements Leaders locaux Personnes ressources	Fonctionnement du dispositif de suivi accompagnant la mise en oeuvre du PDC
Évaluation du changement pluriannuel et relance du processus	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Collecte des données ✓ Préparation méthodologique de l'évaluation ✓ Identification et invitation des participants ✓ Réalisation d'un atelier d'évaluation et de reprogrammation ✓ Organisation et exécution de la reprogrammation 	Conseil municipal Services techniques Associations Coopératives Syndicats Groupements Leaders locaux Personnes ressources	Relance du processus sur la base des leçons tirées

Phase 1 : l'auto évaluation assistée du fonctionnement de la commune

Cette phase permet de réaliser un diagnostic du fonctionnement des organes communaux et de connaître leurs interactions avec les autres acteurs de la commune. Elle dure trois à quatre jours.

Toutes les catégories d'acteurs sont présentes afin que chacun soit au même niveau d'information par rapport à son rôle et ses responsabilités. Ceci permet ensuite de rendre la dynamique de planification plus efficace.

Pour ce processus de planification communale, l'activité préalable est la mise en place du comité technique communal, présidé par le maire et composé des représentants légitimes des différentes couches socio-économiques. Sa création doit être approuvée par le conseil municipal pendant la session de lancement du processus. Ce comité prépare et anime les étapes des différentes phases du processus de planification.

L'atelier d'auto évaluation est une sorte de cause-débat qui permet de développer une vision commune sur les textes de lois définissant les rôles et responsabilités de chaque type d'acteur et leurs relations possibles avec les organes communaux. Après cette clarification, l'outil « *canevas de l'auto évaluation assistée portant sur l'organisation interne, la gestion administrative & financière et la mobilisation des ressources* » permet une analyse des performances de la commune par rapport à ces trois domaines. Il permet également d'identifier, pour chaque catégorie d'acteurs, ses forces et ses faiblesses. L'outil « *tableau de consensus ou synthèse des scores* » permet, quant à lui, après restitution et discussions entre les trois groupes constitués pour l'atelier (élus, services techniques déconcentrés-STD- et société civile) de procéder à une synthèse des scores attribués par les groupes. Il fait ressortir les domaines prioritaires sur lesquels les acteurs communaux doivent s'améliorer ou être renforcés. Les trois groupes sont ensuite capables de faire des propositions pour améliorer leurs performances et prennent des engagements pour améliorer leur contribution dans la gestion de la commune et dans la mise en œuvre des actions de développement.

Cette phase débouche sur un plan d'action, réaliste et à court terme, comportant les actions d'appui et de renforcement recherchées par la commune. Il est réalisé à l'aide de l'outil « *canevas du plan d'action à court terme de mise en œuvre*

des actions prioritaires ». Ce plan vise à résoudre les problèmes de fonctionnement identifiés. Il est soutenu par tous les acteurs qui savent ce qui relève de leurs compétences. Le conseil municipal est responsable de sa mise en œuvre.

Phase 2 : la planification du développement communal prenant en compte les OMD/SRP

Cette phase permet d'établir en quoi les actions retenues par la commune contribuent à l'atteinte des OMD/SRP. Elle peut s'étendre entre 15 et 25 jours.

La phase de planification démarre dans la commune par une présentation générale des concepts « Objectifs du Millénaire pour le Développement » et « Stratégie de Réduction de la Pauvreté » au Niger. Sont notamment abordés avec les élus communaux et les services techniques représentatifs des différents secteurs d'activités : l'origine des concepts, les liens avec le développement du Niger d'une manière générale et de la commune en particulier...

Un des exemples pédagogiques utilisés porte sur l'objectif 2 des OMD : « les pays en voie de développement doivent assurer une éducation primaire pour tous en 2015 ». La comparaison est faite avec la situation communale (le niveau de scolarisation à l'école primaire y varie généralement entre 40 et 60 %). La discussion s'engage ensuite sur la manière d'augmenter ce taux de scolarisation dans la commune.

Ce processus de discussion permet d'aborder des questions telles que : *les OMD/SRP ne sont-ils pas l'affaire de nous tous ? Comment devons nous faire concrètement pour contribuer à l'atteinte de certains indicateurs des OMD/SRP ? L'outil « canevas d'information/sensibilisation sur les OMD/SRP » est utilisé. La rencontre se termine par des recommandations fortes pour analyser les actions de développement communal sous l'angle de la réduction de la pauvreté.*

Le comité technique est formé par le facilitateur à la préparation et à l'exécution des « fora » qui sont des rencontres de consultation et de concertations populaires.

Les « fora » sont ensuite tenues. Les populations sont, à leur tour, informées par rapport aux concepts OMD/SRP et dégagent les problèmes prioritaires qu'elles souhaitent résoudre grâce à l'outil « *tableau de l'analyse des problèmes de la commune en lien avec les OMD/SRP* ».

Type de questions posées : est-ce que les problèmes posés entrent dans des objectifs définis par les OMD ? Quel en est le niveau d'atteinte prévu par la SRP ? Quelle contribution la commune peut-elle retenir ? Quelles sont les propositions de solutions locales engageant tous les acteurs communaux ?

Ensuite, le comité technique⁸⁰ se réunit et synthétise les résultats des « fora » grâce à l'outil « *tableau de l'inventaire des opportunités/potentialités de la commune* ». A ce niveau une mise au point est faite par rapport à ce que sont ces opportunités/potentialités et à la résolution de quels problèmes prioritaires elles répondent. Puis, à l'aide de l'outil « grille de synthèse et d'analyse des données par thématique », il regroupe sous 3 à 4 thématiques au maximum les propositions de solutions dans le cadre de l'atteinte des OMD/SRP.

Un atelier de planification, piloté par le comité technique, est ensuite tenu. Il regroupe le conseil municipal, les services techniques, 3 à 4 représentants de chaque forum, les ONG partenaires, personnes ressource, associations, coopératives groupement de la commune... *Alors, l'outil « matrice de planification communale »* permet de planifier, sur 5 ans au maximum, les grands axes de développement retenus. La commune s'engage alors à entreprendre des actions concrètes pour parvenir à l'amélioration des conditions de vie des populations, tout en contribuant à l'atteinte de certains indicateurs des OMD/SRP. Puis, l'outil « *tableau du programme annuel de la commune* » facilite, pour l'année à venir, la planification des actions prioritaires de développement de la commune ; il définit jusqu'à l'estimation des coûts globaux des activités, ce qui facilite les démarches auprès des partenaires au développement.

Phase 3: le suivi évaluation de la mise en œuvre du programme annuel d'actions et la reprogrammation

Le mécanisme participatif du suivi périodique (semestriel ou annuel) de l'exécution du programme annuel est expliqué à tous les acteurs communaux. Le conseil municipal doit alors mettre en place des commissions de suivi pour chaque thématique retenue pendant l'étape de planification. Ces comités ont pour mandat de s'assurer que les actions prioritaires sont en cours de mise en œuvre et, si besoin est, de rappeler au conseil municipal

et à l'ensemble des acteurs communaux les engagements qu'il a pris de mettre en œuvre la programmation annuelle. Ces comités peuvent aussi faire des propositions concrètes sur la manière de réaliser certaines activités planifiées.

Cette phase est mise en œuvre en se servant d'un guide fournissant les informations nécessaires, telles que : quelles sont les **tâches d'un comité de suivi** (élaborer un tableau de bord simple et un calendrier de rencontres pour établir l'état d'avancement de l'exécution des actions ; faire des rappels et des propositions, au besoin, pour la mise en œuvre de certaines actions...), comment composer ce comité (veiller à l'ouvrir aux agents des services techniques et aux organisations de la société civile). Il donne aussi **des méthodes de travail**, telles que : comment établir des comptes-rendus de rencontres pour servir de base à l'évaluation finale...

Phase 4: l'évaluation du changement pluriannuel et la relance du processus

Cette dernière phase permet, chaque année ou au terme du nombre d'années retenues pour la mise en œuvre du plan, d'évaluer les actions qui ont été entreprises et celles qui restent à faire.

Cette phase propose, à l'ensemble des acteurs locaux ayant participé à la démarche, l'analyse de la mise en œuvre du plan de développement communal et des progrès réalisés au cours du mandat par l'équipe communale. Elle permet d'identifier, de manière participative, les causes de succès et d'échecs et propose des pistes de relance du processus sur la base des leçons tirées de cette première expérience. Au-delà du fonctionnement de la commune, lors d'un atelier d'auto évaluation assisté des performances de la commune, il est également tenu compte des services fournis et des investissements réalisés.

Cette étape et un travail sur les outils sont actuellement en cours.

L'implication des acteurs dans la conception et le test du guide

Les acteurs locaux et les PTF ont été mobilisés autour de la conception du guide et pour son test.

Les acteurs locaux, élus des conseils communaux, services techniques déconcentrés de l'État, acteurs de la société civile, leaders d'opinions, organisations d'appui et citoyens, ont participé activement

80- Ce comité technique est composé de personnes ressources bien informées sur les différents secteurs d'activités (thématiques).

et de façon continue à l'analyse critique de la méthodologie et des outils à utiliser au cours du processus.

La commune de Danchiao, région de Zinder, à la frontière entre le Niger et le Nigeria, est une zone importante d'échanges commerciaux. Les acteurs communaux ont donc proposé de mesurer la performance de la commune à travers des indicateurs de promotion des activités d'exportation des produits locaux.

Les **partenaires techniques et financiers** ont finalement peu contribué à la conception de ce guide car ils disposaient souvent d'un guide de planification qui les satisfaisait. Cependant, ils ont été intéressés par certains outils comme l'information sur les OMD/SRP, l'auto évaluation assistée...

Tests du guide et de ses différents outils

La SNV-Niger a d'abord testé l'outil d'auto évaluation des performances des communes dans la commune partenaire de Konni, région de Tahoua. Ensuite, un draft intitulé « *Outils et Méthode de Planification du Développement Communal prenant en compte les OMD/SPR* » a été élaboré.

Les commentaires, notamment sur la capacité de l'outil à mobiliser les acteurs communaux autour d'objectifs communs, ont incité d'autres équipes SNV-Niger, particulièrement celles de Zinder, de Maradi et de Niamey, à tester la première phase dans une ou deux communes.

Le draft du guide a également été distribué aux conseillers SNV en décentralisation au Mali et au Burkina-Faso pour des analyses critiques, observations et propositions d'enrichissement. Les réactions enregistrées à ce niveau ont permis de préciser certaines phases et outils, la durée prévue, la démarche proposée et surtout les quotas des types d'acteurs devant participer aux activités.

Puis, une rencontre d'évaluation interne a permis la mise en commun des observations des différentes équipes. Les discussions et analyses de la démarche et des outils utilisés ont permis la réalisation d'une version améliorée du guide. Cette dernière prend bien en compte la nécessité d'une mise à niveau des acteurs communaux à travers l'auto évaluation des performances fonctionnelles de la commune.

Les résultats de la concertation autour du premier draft ont coïncidé avec la signature entre la SNV-Mondiale et le PNUD d'une convention de collaboration pour l'atteinte, dans leurs pays d'intervention, des Objectifs du Millénaire pour le Développement et des Stratégies Nationales de Lutte Contre la Pauvreté. Les indicateurs de l'outil d'auto évaluation ont alors été révisés pour mieux « coller » aux indicateurs des OMD et de la SRP.

D'autre part, une évaluation ex-post sur les appuis techniques et méthodologiques fournis par la SNV-Niger et ses partenaires a été réalisée afin de savoir si ses appuis ont aidé les communes à bien fonctionner et à rendre des services de qualité à leurs citoyens. Une des recommandations de cette évaluation était d'aider davantage les communes à se doter d'outils de planification orientés vers la lutte contre la pauvreté. Ceci renforce encore la conviction de la nécessité d'améliorer le guide.

Depuis juin 2005, le processus de test du guide amélioré dans les communes nigériennes suit son cours.

Huit des onze communes partenaires de la SNV dans la région de Zinder ont terminé la phase d'auto évaluation des performances fonctionnelles de la commune. Elles sont maintenant en train de mettre en œuvre leur plan d'action à court terme. L'une de ces communes a entièrement achevé le processus de planification et met actuellement en place les commissions de suivi thématique. Trois des communes en sont au niveau des consultations et concertations populaires (les Fora). La commune de Dantchiao envisage d'envoyer un membre de son comité technique au niveau de la commune voisine de Dungass pour l'aider à démarrer le processus.

La SNV-Niger continue à collecter les remarques, les éléments d'appréciation et les propositions d'amélioration du guide de planification, notamment lors de rencontres informelles dans les communes. Elle souhaite, après une période d'utilisation d'un an, évaluer les expériences menées avec ce guide.

Le rôle des conseillers de la SNV et des modérateurs externes

La démarche adoptée prévoit que la commune, en tant que maître d'ouvrage du développement communal, pilote l'approche. Cependant, les acteurs locaux n'ayant qu'une expérience limitée, les com-

munes ont besoin d'un facilitateur/modérateur pour les guider dans les différentes étapes du processus. Ce modérateur (actuellement des conseillers SNV, à terme d'autres personnes maîtrisant l'outil), introduit et forme les différentes parties prenantes à l'utilisation des outils de planification et de suivi évaluation, prépare les rencontres, réalise les exposés introductifs sur les OMD/SRP et expose le rôle des acteurs communaux.

Dans l'expérience présente, la SNV-Niger a rempli le rôle de facilitateur. Dans un premier temps, elle a aidé à constituer le comité de pilotage du processus de planification et à le faire fonctionner. Puis, elle a supervisé et orienté les activités de planification. Enfin, elle a soutenu les parties prenantes dans l'évaluation des étapes du test pour une capitalisation de l'expérience et une contribution à la finalisation de l'outil.

2.2.1.4. Le coût de l'élaboration d'un plan de développement communal selon le guide

Afin de donner une idée des coûts du processus d'élaboration d'un plan de développement communal, à partir de la démarche proposée dans le guide, nous avons récapitulé les dépenses effectuées au cours de la démarche dans la commune rurale de Dantchiao, région de Zinder. C'est actuellement la seule commune pour laquelle la SNV dispose de suffisamment d'informations.

D'après le recensement général de la population de 2001, la commune rurale de Dantchiao est composée de 47 villages administratifs, 39 hameaux et 31 tribus. S'étendant sur une superficie de 522 km², elle comptait alors 41 430 habitants soit une densité de population d'environ 79 hab/km².

Il faut noter que les dépenses listées portent essentiellement sur les frais logistiques (frais de location de salles de réunion, de transport, de restauration et de logement des participants...) liées à l'organisation des deux premières phases de la démarche de planification, soit l'auto évaluation du fonctionnement de la commune et l'élaboration du plan de développement communal prenant en compte les objectifs de réduction de pauvreté. Les deux dernières phases s'étendant sur le long terme, les coûts à engager sont pour le moment difficiles à connaître.

Les coûts de l'assistance technique fournie par les conseillers de la SNV-Niger ne figurent pas dans ce tableau, mais il est possible d'évaluer leur intervention à 25 jours/hommes répartis comme suit : 15 jours d'activités sur le terrain et 10 jours pour les phases préparatoires et l'appui à la finalisation des documents (rapports et plan). Dans certaines communes, un seul conseiller est intervenu, secondé par une personne ressource locale qui avait les compétences requises. Dans d'autres, l'intervention de deux conseillers a été nécessaire, le nombre de jours passe donc à 50.

Activités	Nombre de jours	Nombre de personnes	Coût total en Fcfa
AUTO ÉVALUATION			
Organisation et exécution de l'atelier	5	40	500 000
Prise en charge du comité technique	5	10	375 000
ÉLABORATION PDC			
Préparation de l'atelier du comité technique	2	10	150 000
Réalisations des fora	14	40 à 60	1 925 000
Mise en commun de données et synthèse	2	10	150 000
Réalisation de l'atelier de planification	4	40	400 000
Rédaction du PDC	3	10	225 000
Validation du PDC par le conseil municipal	2	30	300 000
Restitution du PDC aux communautés	7	3	157 000
TOTAL GÉNÉRAL	44 jours		4 182 000

Le coût global du processus est variable suivant la taille de la commune, l'effectif de sa population, le nombre de fora organisé et de membres au comité technique ...

2.2.1.5. Forces et faiblesses de la démarche proposée dans le guide

Les forces

- Tous les utilisateurs du guide apprécient particulièrement la référence constante faite aux OMD/SRP lors de toutes les étapes importantes de la planification. Après la mise à niveau, toutes les actions retenues sont planifiées en fonction de leur contribution à l'atteinte de certains indicateurs des OMD/SRP.
- Les engagements internationaux pris par le Niger, dans le domaine de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et des Objectifs du Millénaire pour le Développement, sont mieux connus au niveau local. Cela induit à ce niveau certaines prises de dispositions pour une contribution active à la réduction de la pauvreté.
- La démarche retenue par le guide demande une participation active des acteurs locaux dans le processus de planification. Cette participation facilite ensuite la mise en œuvre des actions retenues et aide à dégager une vision commune sur les droits et devoirs de ces acteurs.
- Le développement communal n'est plus seulement entre les mains du conseil municipal, mais devient la responsabilité de l'ensemble des acteurs communaux à travers leurs représentants dans les commissions thématiques de suivi.
- L'expérience confirme que la mise en place d'un comité technique accompagnant toutes les étapes du processus de planification et de suivi évaluation permet de responsabiliser la commune en tant que maître d'ouvrage de son propre développement.
- Le PDC est perçu comme un document de référence unanime de la commune et non du conseil communal, autour duquel l'ensemble des acteurs communaux se mobilise. La contribution locale a été soulignée comme primordiale, la recherche d'aides auprès des PTF dans le cadre de la réalisation des ambitions primordiales ne vient qu'ensuite.

- La démarche développe une atmosphère de confiance entre les acteurs communaux bénéficiaires de la démarche de planification. En effet, les services techniques commencent à prendre conscience de la nécessité de rompre avec leurs anciennes pratiques, notamment la conception et la mise en œuvre d'actions locales sans participation citoyenne.
- La solidarité renaît grâce à la confiance retrouvée entre les parties prenantes (les organes exécutifs et décisionnels de la commune, les services de l'État et la population), grâce au fait que les organes communaux doivent rendre compte des actions entreprises et enfin en raison de la recherche concertée et consensuelle des solutions aux problèmes brûlants de la localité.
- Dans certaines communes ayant suivi le processus proposé dans le guide, la question de la mobilisation des taxes et impôts communaux n'est plus une grande préoccupation. Les populations de la commune attendent des propositions concrètes des organes communaux pour apporter, au delà des taxes ordinaires, des contributions supplémentaires. Questionnées sur les raisons de cette motivation, elles répondent « Nous savons maintenant où ira notre argent. Nous pouvons à tout moment procéder à un contrôle de gestion de nos biens. Nous sommes vraiment encouragés par cette conduite de la mairie ».
- La démarche proposée dans le guide donne l'espace aux commissions de suivi d'élaborer des outils et méthodes adaptés aux situations locales, ce qui facilite les activités de suivi des actions retenues.
- L'utilisation des langues locales lors des présentations et des échanges encourage le plus grand nombre à participer aux débats et à faire des propositions pertinentes. Le fait de mener les débats en langues locales lors de la planification et des échanges sur les outils a également incité les acteurs à participer aux réflexions méthodologiques.

Les faiblesses

Les faiblesses actuelles du guide tiennent au fait que c'est toujours un produit préliminaire en cours d'amélioration.

■ En principe, la mise en œuvre de la démarche de planification proposée par le guide demande par commune 45 jours, étalés entre 6 à 9 mois. Dans la réalité, le processus se déroule sur une période plus longue. La durée des cycles de planification est due au fait que certaines étapes sont difficiles à mettre en œuvre dans un pays aussi pauvre que le Niger. Tel est le cas notamment de la collecte des données quantitatives sur les différents axes thématiques retenus, nécessaires pour un processus de planification valable. Il est donc indispensable d'impliquer les services techniques à fournir davantage de données de base.

Par exemple, dans la région de Tahoua, la démarche de planification a été lancée en mars 2005 dans trois communes. En mai 2006, une seule des trois communes avait achevé la planification.

■ Certaines procédures, comme la mise en place et le fonctionnement du comité de pilotage communal sont encore à améliorer. En effet, l'expérience montre qu'il existe une variation fréquente de ses membres, entraînant retards et blocages. Il faudrait donc veiller à ce que le choix des membres de ce comité repose sur des critères de disponibilité et d'engagement et ne pas se limiter à des critères de représentativité.

■ Les besoins exprimés par les femmes pendant les journées de consultations et concertations ne ressortent pas suffisamment dans le plan final de développement communal. Il semble que la cause réside dans le fait que la prise en compte du « genre » n'est pas systématique dans la deuxième partie du guide. Ceci est donc à corriger.

■ Le guide de planification communal ne donne pas d'indication sur le plan de rédaction à adopter pour établir le plan de développement communal. De telles indications faciliteraient l'élaboration du plan en terme de grands axes à respecter. Sans cette précaution, pour une même démarche, la qualité des documents finaux varie considérablement.

2.2.1.6. Renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et du cadre institutionnel

L'accompagnement des acteurs communaux porte sur leur mise en relation afin que chacun maîtrise ses rôles et responsabilités et accepte de conjuguer ses efforts avec d'autres pour poser des actes efficaces et durables. Chaque étape de la démarche proposée et tous les outils et méthodes, adaptés aux particularités locales avec la contribution de tous les acteurs communaux, visent à renforcer les capacités de ces derniers puisque ce sont eux qui les mettent en œuvre :

■ **l'auto évaluation assistée des performances de la commune** est une formation pratique des acteurs communaux sur ce qu'ils doivent faire pour participer de façon responsable et efficace à la libre administration et au développement communal. Elle aboutit à un plan d'action à très court terme (6 mois en moyenne) pour la correction des défaillances constatées, non seulement au niveau du fonctionnement interne du conseil municipal, mais aussi de son interaction permanente avec les services techniques, la société civile et les leaders communaux dans le cadre d'une bonne gestion participative du développement ;

■ la **phase de planification** fait de manière systématique référence aux Objectifs du Millénaire pour le Développement et aux objectifs de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté. Cet élément novateur permet aux acteurs communaux de connaître et comprendre ces objectifs adoptés au niveau national et de définir des options communales pour participer à l'atteinte de certains de ces objectifs.

Le processus génère une collaboration entre membres du conseil municipal, services techniques et acteurs de la société civile oeuvrant sur le territoire de leur commune. Les expériences montrent que l'interaction et la collaboration, développées au cours de ce processus de planification et de suivi évaluation, créent la confiance et dissipent beaucoup de préjugés. Des rumeurs du genre « *les services techniques tentent de négliger toutes nos entreprises* », « *depuis son installation, le conseil municipal gère la commune*

d'une manière opaque» ou « les associations refusent de collaborer avec le conseil municipal » ne circulent plus dans des communes ayant adopté la planification participative proposée dans le guide. Les journées de consultation et de concertation intercommunales constituent des moments forts de mise en phase entre le maire, le conseil municipal et les populations.

Le maire d'une des communes confirme ces propos en donnant cet exemple : « Dans le cadre de la lutte contre le paludisme dans ma commune, j'ai interdit de semer dans les villages afin d'éviter les moustiques et j'ai été taxé de dictateur. Durant les six fora de ma commune, quatre ont proposé l'interdiction de semences dans les villages afin de prévenir le paludisme, donc je suis en harmonie avec les populations de ma commune ».

La démarche permet aussi le renforcement des capacités de rendre compte. En effet, tous les documents produits sont publics et mis à la disposition du citoyen de la conception à l'évaluation finale et la reprogrammation. Les commissions sont sensibilisées à leur devoir de diffusion régulière, à travers les radios locales, des résultats de leurs rencontres.

Le guide testé par la SNV est apprécié des partenaires. Le MATDC oriente souvent des maires vers des communes l'ayant appliqué pour qu'ils s'en inspirent et actuellement, ce même ministère souhaite élaborer un guide national de planification communale. La SNV doit donc développer son plaidoyer afin que son expérience soit réellement intégrée dans les travaux de synthèse de l'ensemble des expériences menées sur le territoire.

2.2.2. APPROPRIATION, DURABILITÉ ET RÉPLICATION

Cette démarche de planification et suivi évaluation devrait être aisément appropriable parce que tous les acteurs, à chacune des étapes, sont impliqués et mis face à leurs responsabilités. Les utilisateurs sont ainsi motivés pour assurer au mieux leur rôle de maître d'ouvrage du développement communal, aussi bien lors de rencontres avec l'État qu'avec les partenaires techniques et financiers.

Le degré d'utilisation de la démarche est fonction de la volonté des responsables communaux de s'approprier des outils de gouvernance démocratique. Le guide est utilisé proportionnellement à leurs capacités organisationnelles et financières. Les étapes et les outils sont exploités, au rythme retenu par chaque commune, suivant les intérêts qu'ils suscitent. Cette maniabilité d'exploitation est également un facteur favorable à l'appropriation du guide.

La SNV-Niger a conçu cette approche dans un esprit de réplcation dans différents contextes environnementaux. Mais pour le moment, en dehors de ses zones d'intervention⁸¹, l'outil n'a pas encore

été utilisé. Toutefois, la SNV est actuellement en négociation avec l'AZAPI - unité de gestion de Zinder et de Tahoua - et le PAC afin de tester la démarche du guide dans leurs communes partenaires. Il est également prévu d'accompagner avec le PAC certaines communes de la région de Zinder qui n'ont pas de partenaires d'appui.

Suivant l'évolution des demandes communales, la SNV-Niger a adapté son outil en donnant la possibilité d'élaborer un plan de développement communal à court terme (deux ans maximum).

Tous ces aspects ont encouragé les conseillers SNV à présenter le guide, sa démarche et certains résultats obtenus durant le test lors d'une première rencontre avec le MATDC et les partenaires d'appui au processus de la décentralisation. Depuis, comme nous l'avons vu précédemment, le MATDC souhaite créer un guide de planification communal de référence. Défendre « son guide » auprès de cette instance constitue donc pour la SNV un des défis à relever.

81- 38 des 265 communes nigériennes.

2.2.3. LEÇONS TIRÉES DES EXPÉRIENCES AVEC LE GUIDE

Les expériences menées autour de ce guide permettent de tirer certaines leçons.

- Chacun a des droits, devoirs et rôles à jouer dans le processus de décentralisation, notamment le pouvoir de participation et le contrôle des décisions. Mais, chacun doit apprendre à les connaître et à les exercer. La démarche participative de planification et d'exécution des actions de développement est un moyen d'y parvenir d'une manière progressive.
- L'amélioration de l'outil nécessite une forte implication de l'État pour l'appropriation et la standardisation au niveau national d'un guide de planification communale. Les partenaires au développement doivent l'y aider en partageant leurs expériences.
- Les agents des services déconcentrés de l'État ne sont pas toujours prêts à accepter les changements induits par le processus qui modifie leurs habitudes de fonctionnement. Il faut nécessairement prévoir de travailler davantage avec eux pour bien les intégrer dans ce processus participatif.
- Les outils et méthodes de ce guide contribuent à développer l'esprit citoyen. En effet, ces derniers participent à toutes les instances de préparation et de réalisation des activités d'élaboration du PDC.

Ils sont représentés au niveau des commissions thématiques de suivi et surtout ils prennent conscience de leur droit et devoir de s'informer régulièrement sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions planifiées.

- Avec la décentralisation, le mode de fonctionnement administratif et politique s'inverse : les décisions et actions ne sont plus prises par le haut mais par la base. Ce changement ne s'effectue pas toujours sans réticence de la part des anciens détenteurs de « pouvoir ».
- La majorité des agents des services techniques ayant participé à la facilitation du processus de planification ont reconnu n'avoir jamais entendu parler des concepts OMD/SRP. Il est donc nécessaire de mener une vaste campagne d'information sur ces questions.
- Certains élus et acteurs de la société civile ont fait remarquer qu'ils travaillaient déjà sur les notions abordées par les OMD/SRP, mais qu'il faut tout simplement le faire comprendre aux citoyens afin qu'ils collectent les données de référence (quantitatives et qualitatives) par rapport aux changements et les publier. La SNV participe donc par cette démarche à cette activité de prise de conscience.

2.2.4. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Les expériences-tests du guide de planification du développement communal, prenant en compte les Objectifs du Millénaire pour le Développement et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, ont démontré que les communes sont en mesure de piloter leur processus de planification du développement de façon réaliste et durable. La démarche et les outils du guide permettent une participation consciente et responsable des communautés pour l'atteinte de certains indicateurs des OMD et du CSLP.

L'approche adoptée est une réponse aux inquiétudes communales par rapport à la mise en œuvre des actions de développement retenues. La composition et le mode de fonctionnement des com-

missions de suivi constituent une garantie de transparence dans le cadre de la réalisation des actions répondant aux préoccupations des citoyens et citoyennes de la commune.

Les différentes utilisations de l'outil, les observations, appréciations favorables et adaptations en cours, les demandes croissantes d'autres structures à utiliser l'approche, encouragent la SNV-Niger à rechercher une participation de l'État au plus haut niveau pour assurer la standardisation des méthodes et outils au niveau national. La stratégie de plaidoyer, pour aboutir à cet outil national, se base donc sur l'utilisation du guide à une plus grande échelle grâce aux autres partenaires techniques

et financiers. À moyen terme, le guide devrait être un outil du futur dispositif d'appui technique et financier aux collectivités du Niger⁸².

Ce document de planification, de suivi évaluation participatif de la conception et de la mise en œuvre du développement communal est facilement utilisable en dehors du contexte nigérien. Cette démarche et ses outils sont à la disposition de tout acteur du développement dans le cadre de la lutte contre la pauvreté en Afrique ou ailleurs.

Courant 2007, la SNV envisage d'associer ses partenaires à la production d'une nouvelle version du guide qui pourra alors être considérée comme le produit final. Cette relecture prendra en compte toutes les observations émanant des pays différents qui envisagent d'utiliser l'ensemble de la démarche ou simplement un de ses éléments.

ANNEXE I: SIGLES

AZAPI	Appui à la sécurité Alimentaire par la Petite Irrigation
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
LUCOP-TA	Lutte COntre la Pauvreté, région deTAhoua
MATDC	Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAC	Programme d'Action Communautaire
PDC	Programme de Développement Communal
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
STD	Services Techniques Déconcentrés
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local

82- s'inspirant de l'expérience malienne.

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

PAC (juillet 2005)

Programme d'actions communautaires: Guide de planification communale, 44 p.

PADL MAYAYI ET N'GUIGMI (janvier 2005):

Guide méthodologique pour l'élaboration du Plan de Développement Communal (PDC), ONG Karkara, 28 p.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, MISSION DE DÉCENTRALISATION

Guide pour la planification du développement communal, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Cotonou.

RÉPUBLIQUE DU MALI, MISSION DE DÉCENTRALISATION (1997)

La commune en question, Mali communication, 85 p.

RÉPUBLIQUE DU MALI, DIRECTION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (1999)

Le guide de planification du développement communal, 54 p.

RÉPUBLIQUE DU MALI, MATCL/DNCT – SNV – GTZ/PACT – HELVETAS (avril 2004)

Outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales, 60 p.

RÉPUBLIQUE DU NIGER, HCHRA/D (mai 2003)

Recueil des textes sur la décentralisation, Imprimerie ALBARKA, Niamey, 188 p.

RÉPUBLIQUE DU NIGER, (janvier 2002)

Stratégie de réduction de la pauvreté, Niamey, 50 p.

RÉPUBLIQUE DU NIGER (2003)

Rapport national sur le progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement, 33 p.

SERVICE D'APPUI À LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT SAGE (avril 2002)

Le Guide d'élaboration et de mise en œuvre d'un Plan Communal de Développement Vert Genre, 45 p.

SNV-NIGER (2005)

Liens entre OMD-SRP et Programme SNV-Niger, 16 p.

UNION EUROPÉENNE (2001)

Gestion du cycle de projet, approche intégrée et cadre logique, 46 p.

ANNEXE III : COORDONNÉES DES INSTITUTIONS ET PERSONNES RESSOURCES

SNV-Niger

BP 10110, Niamey
Tél.: (+227) 20 752 052/20 753 633
Email : niger@snvworld.org

Ibrahim Ousmane

Email : oibrahim@snvworld.org

Zeinabou Ouédraogo

Email : zsaidou@snvword.org

Gaoussou Sène,

Tél.: (+227) 20 510 277
Email : gaoussousene@snvworld.org

PADL / PCLCP

BP 232, Zinder
Tél.: (+227) 20 512 296
Email : lcpzr@undp.ne

Magagi Laouan

Email : mlaouan@yahoo.fr

PAC CR / Zinder

BP 12946, Zinder
Tél.: (+227) 20 372 717/20 374 110

Ali Mahamadou

Email : alimadou1023@yahoo.fr

UNICEF

Bureau de la zone de Maradi,
BP 270, Maradi

Mariama Mourima

Email : mmourima@unicef.org

ASAPI

Bureau de Zinder
BP 499, Zinder
Tél.: (+227) 20 510 654
Email : asapizdr@intnet.ne

Boureima Adamou

Email : asapizdr@intnet.ne

2.3. Ghana : Cartographie du profil de pauvreté des districts : un outil de S&E

L'étude « **Cartographie du profil de pauvreté des districts : un outil de suivi et d'évaluation** » a été préparée par Bruno Dery et Audrey Dorway (voir annexe I).

Les auteurs décrivent les expériences menées selon une approche de planification décentralisée en faveur des pauvres au niveau des districts, qui sont les collectivités territoriales de base au Ghana. Cette approche s'appuie sur des analyses participatives de données et de perceptions sur la pauvreté issues de différents groupes d'acteurs locaux. Les résultats sont visualisés sous forme de cartes du profil de pauvreté qui permettent un meilleur ciblage des programmes de réduction de la pauvreté.

L'approche a été développée et testée par la CNPD, la GTZ, le Fonds d'investissement social (FIS) du Programme de réduction de la pauvreté du Ghana et le Ministère des collectivités territoriales, du développement rural et de l'environnement. Son utilisation est actuellement en phase d'élargissement à l'ensemble du territoire, ce qui pose de nouveaux défis, tant techniques, humains que financiers, tout comme sa réalisation périodique dans chaque district afin de mieux cerner les évolutions en cours.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	89
2.3.1. Méthodologie	91
2.3.2. Présentation et analyse de la démarche	91
2.3.2.1. Décentralisation et gouvernance locale : plantons le décor	91
2.3.2.2. Finalité et raison d'être de l'outil	93
2.3.2.3. animateurs et participants	94
2.3.2.4. Principaux éléments de la démarche et du processus	95
2.3.2.5. Durabilité et appropriation	97
2.3.2.6. Défis et leçons apprises	98
2.3.2.7. Utilisation actuelle de l'outil et futures démarches	98
2.3.3. Conclusion	101
Annexe I : sigles	101
Annexe II : bibliographie	102
Annexe III : personnes ressources et liens utiles	103

INTRODUCTION

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont eu le mérite de remettre la pauvreté à l'ordre du jour du développement mondial et d'amener l'ensemble des nations à réitérer leur volonté de combattre la pauvreté. Plus que jamais et partout dans le monde, on s'attache à prendre des mesures qui améliorent la qualité de vie par la réduction de la pauvreté. Les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) replacent la pauvreté au centre des débats économiques et politiques des pays en développement.

L'élaboration de ces stratégies soulève de nombreux défis, comme l'animation et la gestion d'un processus véritablement participatif, ou encore la définition de politiques de croissance favorables aux pauvres. En faisant de ses Stratégies de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRPG et SRPG) les principaux instruments de sa politique de développement, le gouvernement actuel du Ghana prouve qu'il entend honorer ses engagements envers la lutte contre la pauvreté et la création de richesses, en particulier dans les zones rurales.

Pour accroître l'efficacité et la pertinence de ses SCRPG et SRPG face aux besoins des populations pauvres, le gouvernement ghanéen a mis en œuvre divers programmes, dont quelques-uns à l'initiative du Président de la République. La nature globale de ces programmes et de ces politiques en faveur des pauvres est manifestement un des atouts de l'approche actuellement suivie pour réduire la pauvreté dans le cadre de la SRPG. Mais malheureusement, elle est aussi une de ses faiblesses, dans la mesure où ces programmes ne sont pas suffisamment axés sur les populations pauvres. Des politiques et des programmes censés améliorer la situation des pauvres n'ont en effet aucune chance d'aboutir si le gouvernement ne consulte pas l'ensemble des parties prenantes pour savoir où se trouvent les populations pauvres et quelle sera leur probable réaction face aux différentes stratégies de croissance envisagées. Un état des lieux de l'hétérogénéité spatiale de la pauvreté peut donc être d'un grand secours pour quiconque souhaite savoir qui sont les pauvres, où ils vivent et quelles sont les causes de leur pauvreté.

Nombreuses sont les facettes d'une pauvreté dont les niveaux varient considérablement d'un endroit à l'autre. Le ciblage des initiatives de développement en faveur des pauvres tient à la fois de l'exercice politique et technique. Au Ghana, cet exercice politique se solde généralement par un train de mesures glo-

bales d'appui, censées répondre aux besoins « que l'on estime prioritaires » pour les pauvres. Lorsque cette approche politique tient lieu d'outil de programmation en faveur des pauvres, elle tend à ramener indûment la responsabilité de la réduction de la pauvreté dans le giron des pouvoirs publics, engendrant du même coup une mentalité d'assistés parmi les populations pauvres et créant une dépendance au sein de cette communauté.

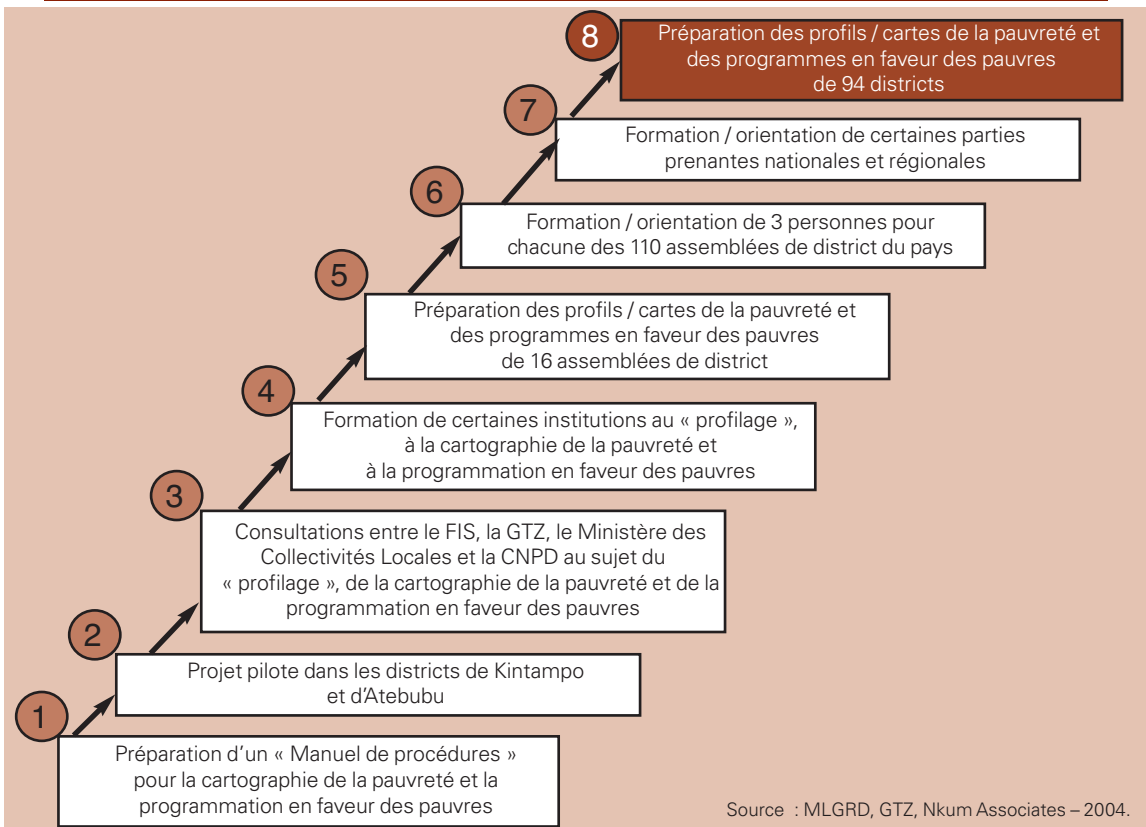
Il s'agit donc de compenser cette approche politique par une approche technique qui s'attaque aux racines du mal et cherche à renforcer les mécanismes d'adaptation des pauvres. Cette approche technique part également des phénomènes symptomatiques de la pauvreté (faible revenu, mauvais état de santé, chômage...) mais pour s'en servir comme points d'entrée, afin de mieux comprendre les forces et les facteurs qui se conjuguent pour maintenir les personnes en situation de pauvreté. Loin de considérer ces symptômes comme la véritable maladie, cette approche technique s'intéresse donc aux causes de la pauvreté et à la façon dont celles-ci interagissent pour empêcher les pauvres d'échapper à leur sort. C'est ici que les techniques de « profilage » et de cartographie de la pauvreté entrent en jeu.

Le « profilage » et la cartographie de la pauvreté consistent en un ensemble d'outils et de procédures permettant aux agents de développement de déterminer l'incidence et la prévalence de la pauvreté, de localiser les groupes considérés comme pauvres, de les décrire et de les classer par catégories socio-économiques et par espace géographique. Le « profilage » et la cartographie de la pauvreté peuvent s'effectuer de manière quantitative et avec l'aide de l'informatique par la manipulation d'un ensemble de données socio-économiques recueillies au travers d'un recensement de la population ou d'une enquête minutieusement organisée.

Ce projet a choisi une méthode de « profilage » et de cartographie de la pauvreté différente et participative, articulée autour d'une série de dialogues guidés, associant les personnes en situation de pauvreté et les organismes qui leur proposent des services. Cette approche basée sur la participation et le dialogue a permis de recueillir de précieuses données quantitatives sur les pauvres et la pauvreté, de même que des informations qualitatives sur la façon dont les personnes en situation de pauvreté se perçoivent elles-mêmes, ce qu'elles considèrent être les causes de leur pauvreté, les mécanismes d'adaptation auxquelles elles recourent pour organiser la production, la distribution et l'utilisation des biens et des services. Ce processus participatif a permis aux personnes en situation de pauvreté et aux « agents de changement » désireux de réduire la pauvreté de s'instruire mutuellement des forces et des facteurs qui maintiennent les pauvres dans leur situation, du seuil minimum d'appui qui permettrait à ces gens d'échapper à leur sort, et des ressources humaines et techniques disponibles pour impulser des mesures d'appui à la réduction de la pauvreté.

La Coopération technique allemande (GTZ), en collaboration avec le Ministère des Collectivités Locales, du Développement Rural et de l'Environnement (MCLDRE), de la Commission Nationale de Planification du Développement (CNPDP) et du Fonds d'investissement social (FIS), s'est lancée dans un projet de « profilage » et de cartographie de la pauvreté des 110 districts du Ghana au titre de contribution à un ciblage plus efficace et plus profitable aux pauvres des initiatives de développement. La méthodologie participative du « profilage » et de la cartographie de la pauvreté a d'abord été testée dans 2 districts, puis dans 16. En 2004, une aide a été apportée aux 94 assemblées de district restantes pour préparer leurs profils et leurs cartes de la pauvreté, ainsi que leurs programmes en faveur des pauvres. L'encadré 1 résume le processus de mise en œuvre de cette démarche.

Encadré 1 : processus de mise en œuvre du projet de « profilage » et de cartographie de la pauvreté



Source : MLGRD, GTZ, Nkum Associates – 2004.

2.3.1. MÉTHODOLOGIE DE CAPITALISATION

La méthodologie de programmation, de « profilage » et de cartographie de la pauvreté s'articule essentiellement autour de méthodes participatives, pour pouvoir associer les communautés de base et recueillir les propos des fonctionnaires locaux. Il convient également de noter que les interventions ne visent pas par nature à remédier aux symptômes de la pauvreté, mais bien à s'attaquer à ses causes et à la façon dont celles-ci se conjuguent avec d'autres facteurs pour maintenir les pauvres dans leur situation. La démarche s'appuie sur des outils et des procédures de planification, à la fois qualitatifs et quantitatifs. Il faut noter également le recours fait aux structures institutionnelles existantes pour l'application de la démarche.

La technique de « profilage » et de cartographie de la pauvreté d'un district se décompose en cinq étapes qui peuvent être menées à bien en cinq ou six jours, en fonction des compétences techniques présentes dans les districts. Les Unités de Coordination et de Planification du District (UCPD), les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les Organisations de la Société Civile (OSC), les acteurs

du secteur privé et les autorités traditionnelles du district se réunissent durant deux ou trois jours pour préparer le profil du district et commencer à délimiter les poches de pauvreté. Il s'agit ensuite de se rendre dans les poches de pauvreté recensées pour y rencontrer les membres de l'assemblée, le personnel des conseils municipaux / d'agglomération / de secteur, de même que certains groupements de femmes, de jeunes, de nouveaux arrivants ou d'autres groupes communautaires identifiables, afin de valider, de corriger et/ou d'affiner l'état des lieux tel que perçu au niveau du district et de finaliser les profils et les cartes de pauvreté du district.

Organisé comme une suite de dialogues entre les personnes en situation de pauvreté, le processus de « profilage » et de cartographie livre des données relativement précises sur la situation de pauvreté dans le district et identifie les forces et les facteurs qui engendrent et pérennisent la pauvreté au sein des divers groupes considérés. Ce processus propose également des interventions réalistes, ciblées et sexo-spécifiques qui pourraient concourir à réduire la pauvreté dans le district.

2.3.2. PRÉSENTATION ET ANALYSE DE LA DÉMARCHE

2.3.2.1. Décentralisation et gouvernance locale : plantons le décor

C'est la quatrième Constitution républicaine de 1992 qui définit le cadre général de la politique de décentralisation, mais c'est la loi de 1993, relative aux collectivités locales et territoriales, qui a permis de renforcer la gouvernance locale au travers de la décentralisation démocratique des pouvoirs, des prérogatives, des ressources, des compétences et des capacités du niveau national vers les échelons inférieurs, territoriaux et communautaires. Cette politique de décentralisation visait à renforcer les collectivités locales et à entraîner l'ensemble des citoyens à participer à la gouvernance et au processus de développement au plan local. Elle était également mue par la volonté de promouvoir une participation et une appropriation populaires du pro-

cessus de développement, de sorte que chacun participe de près ou de loin au processus mené dans le cadre de la politique nationale.

Les traits essentiels de cette politique sont les suivants :

- la redéfinition des rôles, fonctions et structures des institutions publiques, à tous les niveaux de pouvoirs publics ;
- le transfert de 86 fonctions statutaires, jusqu'alors exercés par l'État, vers des organismes publics locaux ;
- l'habilitation des assemblées de district à devenir l'autorité administrative, de planification, de développement, budgétaire, législative et ayant pouvoir de notation dans les principaux domaines de leur ressort ;

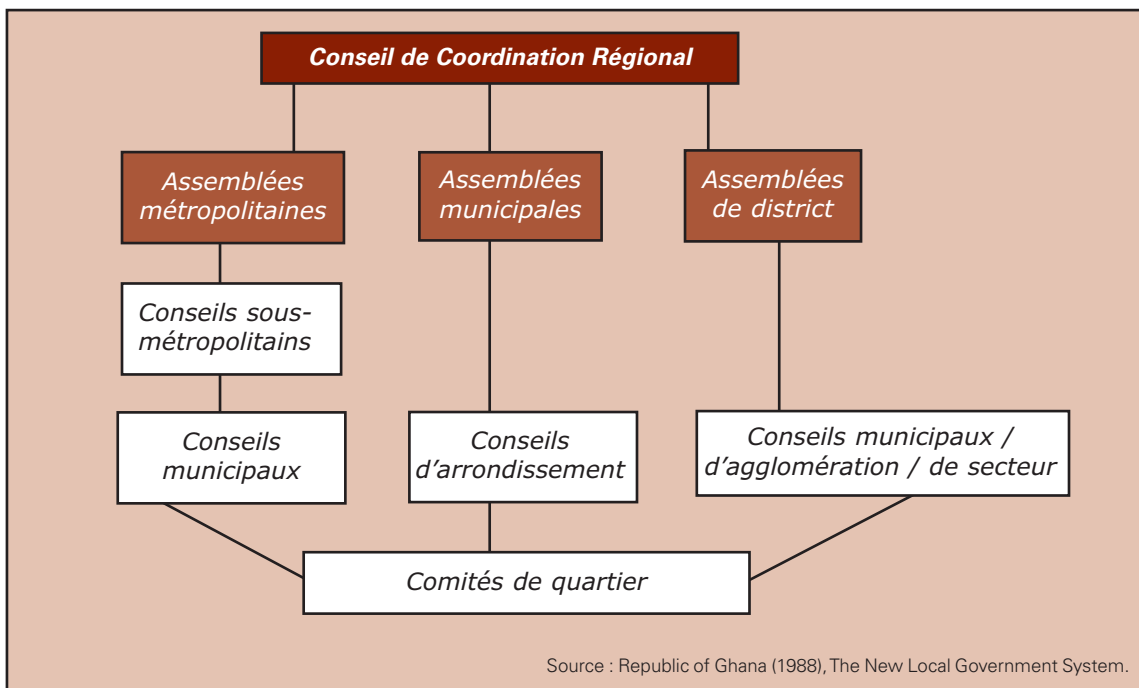
- la modification des conditions d'éligibilité au niveau des districts et sous districts, en supprimant de la liste de ces conditions le fait de savoir lire et écrire en anglais ;

- la restructuration de l'allocation et du transfert des ressources de développement en les mettant sous la gestion et le contrôle des Assemblées de district, sous la forme de fonds dont elles disposent comme elles l'entendent.

Principales caractéristiques du système des collectivités locales et territoriales au Ghana

Le système des collectivités locales et territoriales issu des réformes législatives de 1988 se déploie sur quatre niveaux : au sommet, le Conseil de Coordination Régional (CCR), puis les assemblées métropolitaines, municipales et de district ; en dessous, les conseils municipaux / d'agglomération / de secteur et, tout en bas de l'échelle, les comités de quartier. L'encadré 2 présente la structure actuelle de manière schématique.

Encadré 2 : les collectivités locales et territoriales au Ghana



Il y a dix régions, chacune dirigée par un Ministre régional nommé par le Président. Chaque région a son conseil de coordination régional, qui est formé de représentants des assemblées de district et des autorités traditionnelles.

Chaque district (actuellement 138) dispose de son assemblée où siègent 70 % de membres élus par la population et 30 % de membres nommés par le Président. La moitié des sièges alloués à des

membres nommés est réservée aux femmes. Il n'en reste pas moins que la représentation féminine au niveau des assemblées de district reste faible, inférieure à 10 %.

Les assemblées de district sont présidées par un Responsable de district nommé par le Président. Il a une double fonction : diriger le district et y représenter le gouvernement central.

2.3.2.2. Finalité et raison d'être de l'outil

La programmation en faveur des pauvres, le « profilage » et la cartographie de la pauvreté est un outil qui a été développé pour apporter une réponse technique à la question du meilleur ciblage des programmes de réduction de la pauvreté déployés dans le cadre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Ghana (SRPG). Trouver le moyen de réduire la pauvreté et les inégalités représente un immense défi pour les pouvoirs publics locaux et nationaux ghanéens. Un défi qui s'explique notamment par l'hétérogénéité spatiale de la pauvreté. Les Assemblées de district, les ONG et les organisations communautaires ghanéennes réclamaient depuis longtemps une localisation géographique des populations pauvres et de l'amplitude de la pauvreté, afin de pouvoir définir les priorités, cibler les interventions programmées, autonomiser les communautés locales et mieux comprendre les causes et les effets de la pauvreté.

Toute la démarche s'inscrit par conséquent dans une optique de renforcement de la capacité des acteurs du district à concevoir leurs propres programmes de réduction de la pauvreté au travers d'une approche inductive. Elle vise également à jeter les bases objectives à partir desquelles les programmes de réduction de la pauvreté pourront être mieux ciblés et des données locales recueillies, afin de servir de point de référence au suivi et à l'évaluation.

La démarche part du postulat, confirmé par les faits, que les pauvres travaillent généralement très dur et se servent de mécanismes d'adaptation qui leur sont propres pour survivre et améliorer leur sort. S'ils restent pauvres, c'est que leurs efforts ne leur permettent pas d'obtenir un revenu suffisant pour avoir un meilleur accès à l'usage ou à la consommation des biens et des services dont ils auraient besoin pour se sortir de la pauvreté. Pour davantage d'efficacité, des mesures de réduction de la pauvreté doivent par conséquent s'attacher, en premier lieu, à reconnaître et à comprendre les obstacles que les pauvres doivent surmonter pour que leurs efforts de production, de distribution et de consommation des biens et des services se traduisent en avantages plus directs.

Le repérage, à l'aide de cartes, des schémas spatiaux de pauvreté, jette un nouvel éclairage sur les causes de la pauvreté : comment, par exemple, l'isolement physique associé à un piètre environnement agro écologique enferment les gens dans leur pauvreté. D'où la considération d'autres formes d'intervention. Les cartes de la pauvreté permettent de mieux répartir les ressources, de mieux savoir où et comment cibler les programmes de lutte contre la pauvreté. Un ciblage géographique, par opposition à des interventions tous azimuts, s'avère plus efficace pour couvrir un maximum de personnes en situation de pauvreté et réduire les fuites en direction de personnes qui ne le sont pas. Le ciblage géographique des communautés peut contribuer à la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté, en favorisant le subventionnement dans les communautés pauvres par exemple, et le recouvrement des coûts dans les zones moins pauvres.

Une information détaillée sur la distribution spatiale des personnes en situation de pauvreté doit également aider les stratèges politiques, les praticiens et les partenaires au développement à concevoir des programmes et des politiques favorables aux pauvres, spécifiquement adaptés au contexte géographique et social considéré. Avec le regain d'attention accordé au ciblage de la pauvreté en deçà des districts et l'utilisation de cartes détaillées de la pauvreté, les planificateurs du développement devraient disposer d'un puissant outil de réalisation de leurs objectifs.

La cartographie de la pauvreté doit aussi permettre aux assemblées de district et aux structures annexes de s'aligner sur les priorités nationales et régionales énoncées par la SCRP en matière de conception de programme, de financement du développement et de suivi des indicateurs de réduction de la pauvreté.

À titre indicatif, le tableau 1 reprend la liste des principales parties prenantes et de leurs attentes par rapport à cette démarche.

Tableau 1 : quelques parties prenantes et leurs besoins

Parties prenantes	Besoins et revendications
Décideurs politiques au plan national	<ul style="list-style-type: none"> ■ Assurer une bonne gouvernance et fournir des orientations politiques ■ Fournir une mesure de référence pour la définition de normes ■ Être informés sur les principales zones de pauvreté
ONG	<ul style="list-style-type: none"> ■ Être aidées à cibler leurs interventions
Administrateurs de district	<ul style="list-style-type: none"> ■ Être aidés à fournir des conseils sur l'allocation des ressources ■ Fournir la base qui justifie les interventions en faveur de la réduction de la pauvreté ■ Avoir un état de lieux de la pauvreté dans le district
Partenaires au développement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Être aidés à cibler leurs interventions
Consultants	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fournir des données de base sur la situation dans les districts
Communautés	<ul style="list-style-type: none"> ■ Être aidées à suivre la mise en œuvre des projets ■ Être aidées à remettre en cause l'allocation des ressources

Source : MLGRD, GTZ, Nkum Associates (2004) p. 10.

2.3.2.3. Animateurs et participants

La planification en faveur des pauvres, le « profilage » et la cartographie de la pauvreté par district est une démarche qui a été conçue et mise en œuvre avec le concours de divers acteurs.

Les consultants qui ont été recrutés pour animer et accompagner les équipes de district étaient des experts en planification du développement et en réduction de la pauvreté intervenant au Ghana. Ils ont élaboré un manuel de formation et dirigé les exercices pilotes de « profilage » et de cartographie de la pauvreté dans deux districts. Ils ont ensuite initié des formateurs et des professionnels de quatre institutions à cette méthodologie. Ces quatre institutions étaient l'Université des Sciences

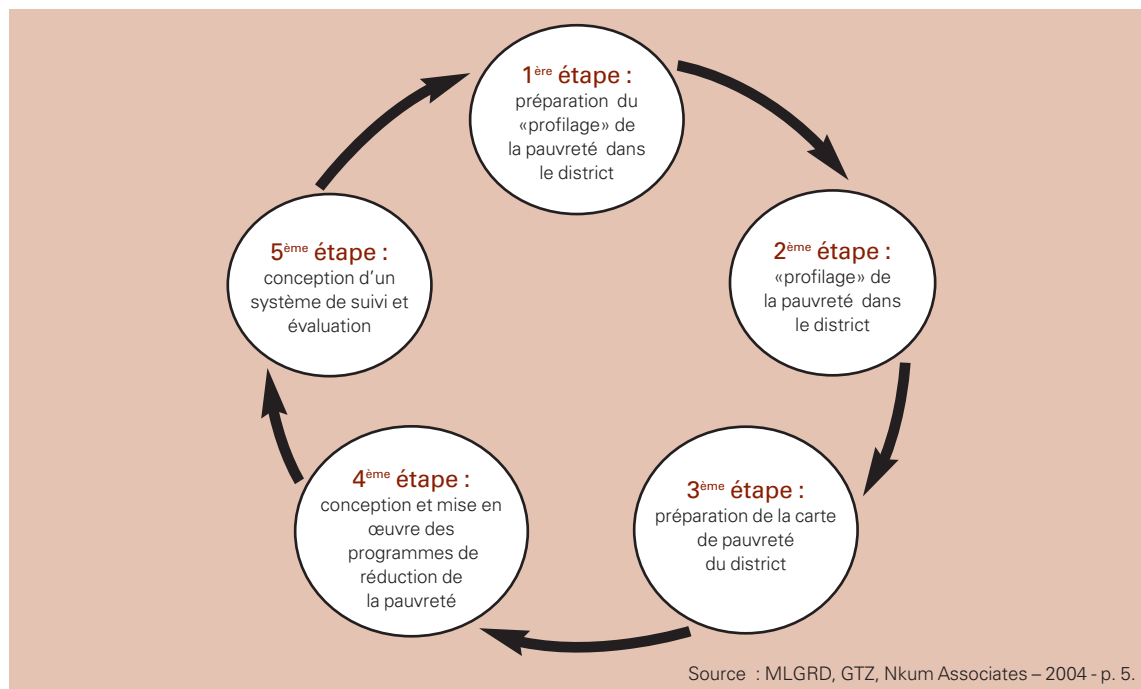
et des Technologies Kwame Nkrumah (USTKN), l'Université des Études de Développement (UED), l'Institut d'Étude des Collectivités Locales (IECL) et l'Institut Ghanéen de Gestion et d'Administration Publiques (AGGAP). Ce sont ces formateurs qui ont dirigé les 16 équipes chargées, dans un second temps, de réaliser les profils et les cartes de pauvreté de leur district. Les consultants ont été rappelés pour faciliter l'extension de la démarche aux 94 districts restants.

Le savoir et les compétences des participants variaient d'un district à l'autre, en fonction des connaissances et de l'expérience des membres de chaque équipe. Cela a d'ailleurs rejailli sur la qualité des résultats. Certains districts ont fourni un travail de qualité, tandis que d'autres ont remis des « copies à revoir ».

2.3.2.4. Principaux éléments de la démarche et du processus

L'encadré 3 résume les principales étapes du processus de programmation en faveur des pauvres de « profilage » et de cartographie de la pauvreté.

Encadré 3 : processus de « profilage » et de cartographie de la pauvreté



La **première des cinq étapes** du processus participatif de « profilage » et de cartographie de la pauvreté consiste, au niveau du district, à constituer et à préparer l'équipe technique qui sera chargée de réaliser l'exercice. Cette équipe de district se compose du personnel de l'administration et des départements sectoriels du district (c'est-à-dire l'UCPD élargie), des principales ONG et OSC présentes dans le district, du conseil traditionnel et des principaux opérateurs du secteur privé. Cette équipe est initiée aux principes et aux concepts du « profilage » et de la cartographie de la pauvreté. On l'aide ensuite à réaliser les cartes nécessaires et à collecter les données relatives à la pauvreté dans le district dont chaque secteur dispose. Parmi celles-ci peuvent également figurer les réponses aux « questionnaires de base sur les indicateurs de bien-être » (CWIQ), les données du dernier recensement ou

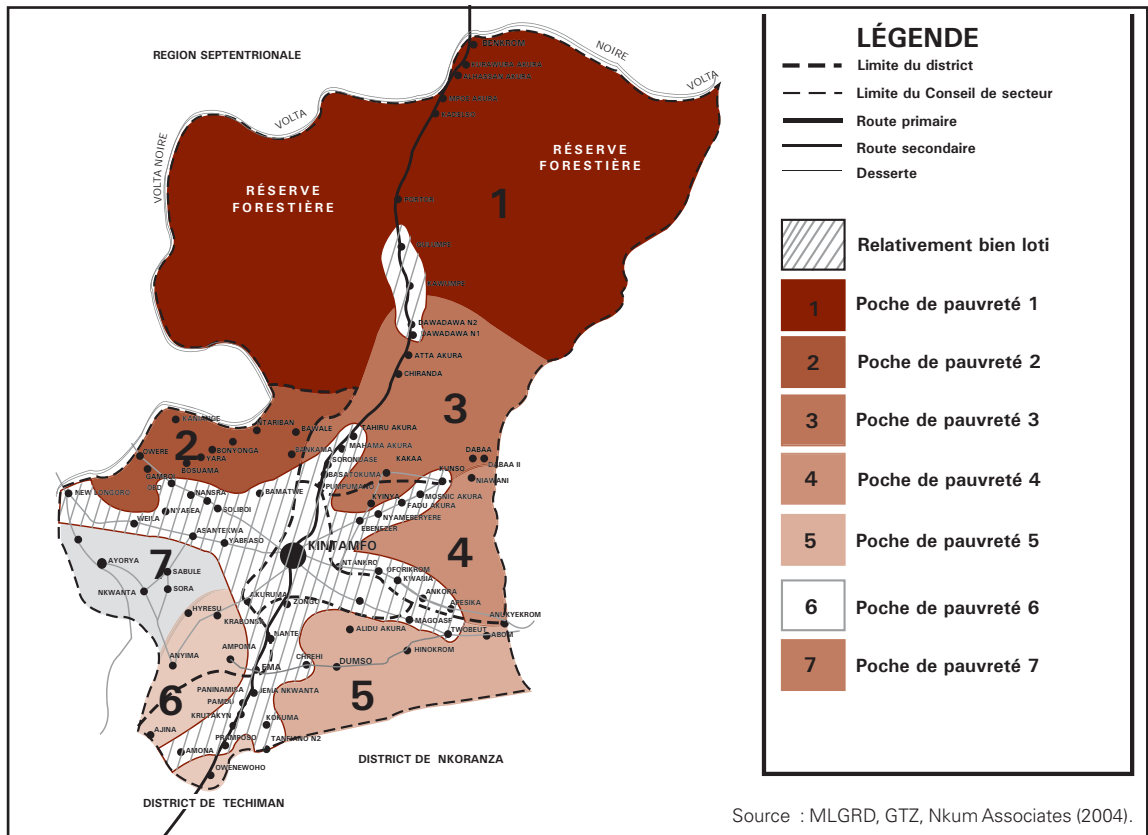
les données statistiques fournies par les enquêtes sur le niveau de vie au Ghana. Les départements sectoriels peuvent se servir des informations contenues dans leur banque de données de district ou dans leur plan stratégique. C'est ici aussi que les données quantitatives et les résultats des recherches menées au titre d'autres initiatives de réduction de la pauvreté ou de cartographie de la pauvreté peuvent s'avérer utiles.

La **deuxième étape** du processus consiste à établir le profil de pauvreté du district. Chaque district ayant ses particularités socio-économiques et culturelles qui le distinguent de la plupart des autres, le profil s'attache à exposer ces singularités aux côtés d'autres variables standards de mesure de la pauvreté. Ces dernières se rapportent notamment à l'accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'eau et à l'assainissement, au crédit, aux services

de proximité et aux marchés. Outre ces variables générales, d'autres variables spécifiques (celles que les populations utilisent pour décrire leur situation de pauvreté, ou la façon dont les prestataires de services perçoivent les dimensions et les manifestations de la pauvreté dans le district) sont également recensées et reprises sous forme de tableau. On obtient ainsi un profil de la pauvreté du district, dans lequel apparaissent les divers groupes cibles et les aspects sexo-spécifiques de la pauvreté. Cette méthode permet également à chaque groupe cible de préciser les variables qu'il utilise pour décrire sa situation de pauvreté, de spécifier les raisons de sa pauvreté et de montrer l'efficacité ou non de ses mécanismes d'adaptation. Le profil de pauvreté du district qui résulte de cette étape offre un portrait saisissant (à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs) du niveau, des facettes et des causes de la pauvreté, de même que des voies de sortie possibles et des mécanismes d'adaptation des divers groupes de population pauvre.

La **troisième étape** du processus consiste à préparer les cartes de district, à recenser les poches de pauvreté et les zones mieux loties. À ce stade, toutes les données, perceptions, dimensions et manifestations de la pauvreté sont reportées sur des cartes qui traduisent de manière spatiale toutes les facettes de la pauvreté du district. Pour ce faire, l'équipe de district réalise plusieurs cartes thématiques montrant : la distribution spatiale des établissements humains, la localisation des infrastructures, des services et des équipements, la hiérarchie des établissements en termes de centres de services, l'accessibilité des services et des équipements, les principaux volumes et centres de production, les flux de marchandises et les débouchés commerciaux, la quote-part des conseils municipaux et de secteur dans les recettes de l'assemblée de district. Ces cartes thématiques sont ensuite converties en cartes composites afin de délimiter les zones de dénuement (poches de pauvreté) et les zones mieux loties. L'encadré 4 montre une de ces cartes composites de la pauvreté.

Encadré 4 : carte composite de la pauvreté du district de Kintampo



La **quatrième étape** est celle de l'élaboration des programmes de développement en faveur des pauvres. Stricto sensu, il s'agit de réaliser la carte géographique et sectorielle des programmes de développement en faveur des pauvres qui pourraient être mis en œuvre afin d'aider ces derniers à surmonter les contraintes et les obstacles qu'ils ont eux-mêmes identifiés. La nature multidimensionnelle de la pauvreté suppose que l'élaboration des programmes de réduction de la pauvreté ou en faveur des pauvres suive une approche globale, associant l'ensemble des secteurs. Cette approche intersectorielle et interministérielle doit également avoir un objectif et un contenu stratégiques. C'est la raison pour laquelle cette étape du processus de « profilage » et de cartographie de la pauvreté s'emploie à identifier les principaux domaines d'intervention sectorielle sur des points nodaux prédéterminés, de manière à remédier aux causes immédiates et à long terme de la pauvreté dans des secteurs et des espaces géographiques considérés comme prioritaires. Les capacités existantes de mise en œuvre des interventions en faveur des pauvres (infrastructures, capital humain et ressources financières) sont également identifiées afin de dessiner les contours des mesures d'appui stratégique qui pourraient être prises en vue de réduire la pauvreté dans les poches de pauvreté, les points nodaux et les secteurs prioritaires. Les possibilités de croissance économique et de redistribution des revenus profitables à certains groupes de personnes en situation de pauvreté sont ici prises en compte.

La **dernière étape** du processus cherche à préciser et à baliser les indicateurs de réduction de la pauvreté dont les intervenants aimeraient suivre l'évolution pour mesurer l'amélioration du niveau de vie. Ces indicateurs (aux côtés de variables nationales standards ou cohérentes au plan régional) sont ensuite repris dans un tableau simple, de sorte que les personnes en situation de pauvreté et leurs prestataires de services puissent suivre le niveau de changement et voir si celui-ci témoigne d'une amélioration suffisante de la situation socio-économique. Il suffit alors d'élaborer un cadre simple de suivi et d'évaluation pour mesurer l'évolution de différents paramètres, tels que :

- la pauvreté a-t-elle diminué (tendances par groupe et par sexe) ?
- quels sont les facteurs de réussite ou les causes d'échec ?

■ quelles sont les réactions des bénéficiaires par rapport à la mise en œuvre et aux résultats du programme ?

■ quelles sont les leçons à tirer pour la re-planification et l'élaboration des politiques ?

2.3.2.5. Durabilité et appropriation

L'appropriation, ainsi que la capacité de réplique et de gestion durable du processus, ont été instillés à divers niveaux. Au plan local, l'exercice a été mené par des équipes de district constituées de personnel technique, ainsi que de représentants de la société civile et de l'autorité traditionnelle, sous la houlette technique d'animateurs externes. Le programme de formation était conçu de manière à y associer les directeurs de la coordination et les responsables de la planification des districts, ainsi que les responsables municipaux de l'aménagement du territoire. Il s'agissait avant tout de faire acquérir aux collectivités locales les capacités nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre des programmes de réduction de la pauvreté au niveau local. Le projet de « profilage » et de cartographie de la pauvreté a essentiellement permis de doter les districts d'une capacité de compréhension et d'analyse des manifestations de la pauvreté, des stratégies et des mécanismes d'adaptation mis en place par les pauvres et de ciblage adéquat des interventions de réduction de la pauvreté. Il s'ensuit que les participants se sont appropriés les résultats de ce qui n'est finalement que le fruit de leurs propres efforts.

Au niveau national, la collaboration d'autres institutions aura été vitale pour pérenniser la démarche. Les institutions politiques en charge de la décentralisation et de la gouvernance locale se sont investies dans le projet. Elles y ont été totalement associées, de la phase conceptuelle, au suivi et à l'évaluation, en passant par la mise en œuvre. Des institutions, tels le Ministère des Collectivités Locales, du Développement Rural et de l'Environnement ou encore la Commission Nationale de la Planification du Développement ont pris une part active à la mise en œuvre et à l'extension du projet à l'ensemble du pays. La CNPD a en outre intégré la méthode du « profilage » de la pauvreté dans ses orientations 2006–2009 pour la planification du développement national. Ce faisant, elle a pérennisé

le processus, puisqu'à moyen terme il figurera dans tous les plans de développement des 138 assemblées de district. Les institutions politiques nationales ont fourni l'appui technique, tandis que des partenaires au développement comme l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) et l'Agence Danoise de Développement International (DANIDA) ont fourni l'appui financier.

Les consultants ont joué un rôle essentiel durant la phase de conceptualisation de la démarche en animant les formations de formateurs et les séminaires d'orientation pour les administrateurs de district, et en accompagnant les équipes de district durant la phase d'extension du projet aux 94 districts.

2.3.2.6. Défis et leçons apprises

Le projet s'est heurté à deux défis majeurs. Tout d'abord, des activités concurrentielles étaient présentes au niveau des districts. Suite à diverses interventions non coordonnées de renforcement des capacités au plan local, de nombreuses unités de coordination de la planification au niveau du district et d'autres services publics étaient déjà surchargés au moment où le projet a démarré. Ces unités et services ont donc dû opérer des choix dans l'allocation de leur temps et de leurs ressources, ce qui a provoqué plusieurs interruptions dans le plan de travail. Le second défi aura été celui de la capacité technique au plan local qui, dans certains cas, s'est avérée insuffisante pour réaliser le travail demandé. Bien que des équipes aient été mises en place dans tous les districts, certains membres de ces équipes ont été mutés ou ont démissionné durant la phase de mise en œuvre. Certaines équipes n'étaient pas complètes, il leur manquait des personnes clefs comme des responsables de l'aménagement du territoire, auxquels incombait la préparation de cartes précises du district.

Malgré ces entraves, les équipes techniques de district (composées de représentants des collectivités locales - assemblée de district -, de l'autorité traditionnelle et de la société civile) ont vu leurs capacités s'améliorer. Cette large représentation explique l'efficacité avec laquelle les données propres à chaque district ont été collectées. Il en est résulté que pour la conception et la mise en œuvre des programmes d'éradication des poches

de pauvreté dans les districts, les cartes du profil de pauvreté ont été utilisées.

2.3.2.7. Utilisation actuelle de l'outil et futures démarches

Comme il a été dit précédemment, cet outil a été conçu pour améliorer le ciblage des programmes de réduction de la pauvreté au niveau des districts. Son usage actuel correspond largement à cette finalité première. Comme le montre le tableau 2, diverses ONG opérant au niveau des districts, plusieurs partenaires au développement et administrateurs des Assemblées de district s'en servent pour cibler leurs interventions de réduction de la pauvreté. Mais cet outil est également promis à un bel avenir comme instrument de suivi et d'évaluation, compte tenu du nombre important de données générées par le projet pour décrire les schémas de pauvreté propres à chaque district. Il faudrait en principe refaire l'exercice de « profilage » et de cartographie tous les cinq ans. Les cartes et les données actuelles serviront de point de référence pour analyser l'évolution des situations de pauvreté sur cette période.

Tableau 2 : usage effectif des résultats de la programmation en faveur des pauvres, du « profilage » et de la cartographie de la pauvreté

Type de partie prenante	Nom de l'institution	Axes d'intervention de l'institution	Utilisation des résultats
DÉCIDEURS AU PLAN NATIONAL	Commission Nationale de la Planification du Développement ⁸³	Élaboration des politiques d'orientation du développement ghanéen (exemples : SRPG, SCRP, orientations nationales de la planification... Suivi et d'évaluation participatifs.	Démarche incorporée dans les orientations de la planification. Outil incorporé dans les orientations de suivi et d'évaluation des districts.
	« KITE »	Promotion de services énergétiques rentables pour l'agro-industrie. Interventions axées sur les communautés dépourvues d'électricité.	Informations de base pour guider le choix des communautés qui feront l'objet d'une intervention directe.
ONG	« Assemblies of God Development And Relief Services »	Programme de renforcement des capacités de certains groupes ; formation de membres de la « Ghana Association of Social Workers » au ciblage des interventions de lutte contre la pauvreté au niveau district.	Informations fournies par les rapports utilisées pour sensibiliser les membres de l'Association aux méthodes existantes pour le ciblage des programmes de réduction de la pauvreté.
	Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) – Programme de commerce et d'investissement pour une économie à l'exportation compétitive	Programme national visant à accroître la compétitivité du secteur privé ghanéen par la création d'un environnement porteur et le renforcement des capacités de ce secteur.	Utilisation des données de base pour le repérage des zones vulnérables, de sorte que les interventions du programme puissent directement cibler les ménages de ces zones.
PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT	Programme Alimentaire Mondial (PAM)	Fourniture de compléments alimentaires, éducation à la santé et à la nutrition pour apporter une réponse aux besoins nutritionnels des enfants et des mères enceintes et allaitantes dans le cadre de la SRPG. Le PAM intervient dans les trois régions septentrionales.	Informations utilisées comme référence pour la préparation de la prochaine stratégie du programme de nutrition du PAM au Ghana.
	Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA)	Engagement d'un consultant pour un projet d'électrification rurale dans les régions du nord, du nord-est et du nord-ouest.	Rapports utilisés comme données de référence pour la préparation d'une étude socio-économique pour le schéma directeur du projet d'électrification rurale.

83- La Commission Nationale de la Planification du Développement est l'institution qui, en vertu des articles 86 et 87 de la Constitution ghanéenne de 1992, est chargée de guider l'élaboration des plans de développement et d'assurer le suivi et l'évaluation des efforts de développement du pays.

Type de partie prenante	Nom de l'institution	Axes d'intervention de l'institution	Utilisation des résultats
PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT	Banque allemande pour la reconstruction (KfW)	Étude en vue de la réalisation de voies de dessertes locales dans les régions de la Volta, d'Ashanti et de Brong Ahafo.	Intérêt pour les cartes afin d'obtenir des informations sur dessertes locales existantes dans certains districts. Rapports utilisés pour alimenter l'étude socio-économique du projet.
	Union européenne (UE)	Engagement d'un consultant pour un programme de renforcement des capacités des bureaux d'éducation du district avec pour objectif d'améliorer leurs prestations de service, en termes de réactivité.	Analyse des données disponibles pour le district sous l'angle éducatif.
CONSULTANTS	Kesse, Tagoe and Associates	Engagés pour préparer un plan d'affectation des sols dans certaines zones de la région du Grand Accra.	Données de base sur les gisements de sel dans les zones du Dangme (région du Grand Accra).
	Consultants for Agricultural and Rural Development Services (CARDS)	Engagés par l'UE pour un programme de microprojets.	Informations de base pour la prochaine phase du programme de microprojets de l'UE.
AUTORITÉS TRADITIONNELLES	Conseil Asanteman de la région d'Ashanti	Le projet GoG/Banque Mondiale soutenant le conseil d'Asanteman pour le projet « Promouvoir la participation des autorités traditionnelles ».	Informations de base pour la préparation de plans de développement pour toutes les autorités importantes de la région d'Ashanti.

Source : GTZ/LG-PRSP (2005): Impact Monitoring Report.

2.3.3. CONCLUSION

Le bien-être, comme la pauvreté, ont toujours eu une dimension spatiale. De tous temps, la distribution spatiale de la pauvreté a posé problème. L'incidence de la pauvreté dans une zone donnée dépend de divers facteurs liés à l'environnement et au mode de vie. La localisation, et notamment les données sociodémographiques et environnementales, sont autant de paramètres précieux pour lutter contre la pauvreté.

Il ressort du « profilage » et de la cartographie de la pauvreté, que les niveaux de pauvreté varient considérablement d'un district à l'autre et au sein d'un même district, voire d'une même communauté. L'exercice a permis de repérer certaines zones de concentration des personnes en situation de pauvreté et d'avancer une première explication du

plus grand dénuement de certaines zones par rapport à d'autres. Des informations aussi détaillées sont à rapprocher d'autres données géographiques et socio-économiques pour affiner le ciblage des populations pauvres.

En conclusion, la méthode de « profilage » et de cartographie de la pauvreté a permis de mieux cibler les interventions de développement en faveur des pauvres et a fourni des informations de base pour le suivi et l'évaluation de la pauvreté dans chaque district. Les cartes qui ont été dressées sont autant d'outils importants pour la mise en œuvre efficace des programmes de réduction de la pauvreté prévus par les plans de développement à moyen terme des districts, pour la période 2006-2009.

ANNEXE I: SIGLES

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
CARDS	Service de consultants en Agriculture et Développement Rural
CCR	Conseil de Coordination Régional
CNPD	Commission Nationale de la Planification du Développement
CWIO	Questionnaires de base sur les indicateurs de bien-être
DANIDA	Agence Danoise de Développement International
FIS	Fonds d'Investissement Social
GTZ	Coopération technique allemande
IECL	Institut d'Étude des Collectivités Locales
IGGAP	Institut Ghanéen de Gestion et d'Administration Publiques
JICA	Agence Japonaise de Coopération Internationale
KFW	Banque allemande pour la reconstruction
MCLDRE	Ministère des Collectivités Locales, du Développement Rural et de l'Environnement
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAM	Programme Alimentaire Mondial
SCRIP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SRPG	Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Ghana
UCPD	Unité de Coordination et de Planification du District
UE	Union Européenne
UED	Université des Études de Développement
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International
USTKN	Université des Sciences et des Technologies Kwame Nkrumah

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

ALDERMAN H., BABITA M., DESMOMBYNES G., MAKHATHA N., AND ÖZLER B. (2001)

How Low Can You Go? Combining Census and Survey Data for Poverty Mapping in South Africa, The World Bank, Washington, 98 p.

BAKER, J.L. AND GROSH M.E. (1994)

Measuring the Effects of Geographic Targeting on Poverty Reduction. Living Standards Measurement Study, Working Paper N°99. The World Bank, Washington, 67 p.

BIGMAN, D. AND FOFACK H. (2000)

Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue. The World Bank Economic Review 14(1):129-45.

DEATON, A. (1997)

The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy. John Hopkins University Press and The World Bank, Washington, 123 p.

DEATON, A. AND SALMAN Z. (2002)

Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis. LSMS Working Paper, 135. The World Bank, Washington, 87 p.

HENNINGER, N. AND SNEL, M. (2002)

Where are the Poor? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps. World Resources Institute (WRI) and UNEP/GRID-Arendal (United Nations Environment, Programme's Global Resources Information Database Center at Arendal, Norway). WRI, Washington, 66 p.
(<http://pdf.wri.org/wherepoor.pdf>)

MLGRD, GTZ, NKUM ASSOCIATES (2004)

How-To-Do-Guide on: District Poverty Profiling and Mapping, Local Governance/Poverty Reduction Support Programme, 95 p.
(<http://www.oecd.org/dataoecd/52/31/33741437.pdf>)

NATIONAL DEVELOPMENT PLANING COMMISSION (March 2004)

Ghana Poverty Reduction Strategy, Annual Progress Report, Government of Ghana, Accra, 166 p. Resources Centres on Urban Agriculture and Food Security (RUAF). 11 p.
(http://poverty2.forumone.com/files/Ghana_PRSP_APR.pdf)

NATIONAL DEVELOPMENT PLANING COMMISSION (November 2005)

Growth and Poverty Reduction Strategy, GPRS II 2006-2009, Republic of Ghana, Accra, 147 p.
(<http://www.ndpc.gov.gh/pdf/Final%20GPRS%20II%202006.pdf>)

NKUM ASSOCIATES (2003)

Poverty Profiling Mapping and Pro Poor Programming Exercise Training Report (document de travail).

NKUM ASSOCIATES (2005)

Poverty Profiling Mapping and Pro Poor Programming Exercise Report on Coaching and Backstopping Exercise in 94 Districts (document de travail).

OWUSU, L.B., OWUSU K. AND OTHER (2005)

Local Governance and Poverty Alleviation in Africa. The Case of Ghana (communication).

REPUBLIC OF KENYA (2003)

Geographic Dimensions of Well-Being in Kenya: Where are the Poor? (Volume 1): From Districts to Locations. Resources Centres on Urban Agriculture and Food Security (RUAF). 11 p.
(http://www.worldbank.org/research/poverty-maps/kenya/volume_index.htm)

VNG INTERNATIONAL (2005)

Logo South Country Programme Ghana 2005-2008. Fee based Service Provision for Local Government Bodies, The Hague, The Netherlands, 21 p.

ANNEXE III : PERSONNES RESSOURCES ET LIENS UTILES

Personnes ressources :

Bruno B. Dery (CNPD)

Email : bbdery2000@yahoo.co.uk

Andrey Dorway (GTZ)

Email : adorway@gtzmlgrd.com.gh

Liens utiles :

<http://www.snmali.org/actus/actualite.html>

<http://www.ecdpm.org>

<http://population.wri.org>

http://www.undp.org.my/uploads/files/poverty_mapping.pdf

<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/pcm.htm>

<http://www.worldbank.org/poverty/strategies>

2.4. Mali : Des systèmes d'information géographique (SIG) au service du développement des communes rurales

L'étude « **Des systèmes d'information géographique (SIG) au service du développement des communes rurales** » a été préparée par Florence Dumont et Bakary Samaké (voir annexe I).

Les auteurs décrivent et comparent les approches et expériences de mise en place de SIG par la SNV et le PACT, en collaboration avec leurs partenaires, au niveau régional et communal. Laissant de côté les aspects techniques trop complexes, les auteurs donnent un aperçu des défis de conception, d'utilisation et de gestion des SIG, ainsi que des enjeux et atouts qui existent autour de l'accès à l'information dans le contexte de la décentralisation et du développement communal.

Un accent particulier est mis sur les questions de renforcement de capacités, ainsi que sur les conditions d'appropriation et de viabilité de ces instruments de stockage, de traitements multiples et d'analyse spatiale de données.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	106
2.4.1. Méthodologie de capitalisation de ces deux expériences SIG	106
2.4.2. Présentation et analyse des outils SIG	107
2.4.2.1. Une gestion communale du territoire sans référent cartographique	107
2.4.2.2. Des outils à des niveaux d'avancement différents	108
2.4.2.3. Des objectifs de départ différents pour un même but : mieux connaître et comprendre l'organisation de l'espace pour mieux aménager/valoriser les territoires communaux	108
2.4.2.4. Les acteurs et parties prenantes dans la conception et l'utilisation des outils SIG	109
2.4.2.5. Hypothèses, problèmes rencontrés, indicateurs et normes de référence utilisés	110
2.4.2.6. Procédures, formalisation, ancrage institutionnel et complémentarité avec des outils et systèmes de suivi existants	111
2.4.2.7. Le processus d'élaboration de l'approche	111
2.4.2.8. Renforcement des capacités, culture administrative et politique	112
2.4.2.9. Appropriation, viabilité, adaptation et réplication de l'approche	112
2.4.2.10. Les résultats de l'approche et les leçons tirées	113
2.4.3. Conclusions et perspectives	115
Annexe I : sigles	116
Annexe II : bibliographie	117
Annexe III : personnes ressources, documents en ligne et adresses utiles	117

INTRODUCTION

Une profusion de données trop souvent sous-exploitées

De nos jours, chacun -ONG, chercheurs, bailleurs de fonds, organisations de développement, administration, collectivités territoriales- collecte des données sans toujours savoir comment les stocker au mieux, sans les traiter de manière efficiente et sans parvenir à les partager efficacement. Du coup, l'investissement humain et financier consenti pour la collecte de données est perdu, particulièrement lorsque l'un de ces acteurs se retire d'une zone d'intervention.

Quant aux bases de données conventionnelles, elles restent souvent dans « l'anonymat », deviennent le monopole de certains qui les gèrent comme leur bien personnel ou encore posent des problèmes d'échange parce que sans « universalité⁸⁴ ».

Beaucoup ressentent qu'une traduction cartographique de leurs données, par conséquent la nécessité de mettre en place un Système d'Information Géographique⁸⁵ (SIG), faciliterait leurs analyses et leurs prises de décisions, mais ils ne savent comment s'y prendre et n'osent pas se lancer, car créer et gérer un SIG demande une certaine expertise et un certain investissement.

Les expériences de mise en place des SIG de l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV-Mali) et du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales de la Coopération technique allemande (PACT/GTZ), bien que par certains côtés

divergentes, peuvent « montrer la voie » du fait de l'expertise acquise, des méthodes de travail testées, des outils adjacents développés, des écueils rencontrés... En cela, elles peuvent aider les organisations de développement à relever le défi de la mise en place de SIG et permettre aux collectivités décentralisées de prendre la mesure de leur utilité pour l'analyse de situation et pour la prise de décisions.

L'utilité d'un tel outil et son intérêt pour les collectivités et d'autres acteurs seront essentiellement abordés. Les aspects techniques, parfois complexes, seront laissés de côté. L'outil SIG doit être compris comme un outil multi public (outil interne des organisations de développement, d'appui aux communes, aux cercles ou utilisable par tout autre « consommateur » de données...), comme un outil multi scalaire (permettant les changements d'échelle) et comme un outil multi thématique.

2.4.1. MÉTHODOLOGIE DE CAPITALISATION DE CES DEUX EXPÉRIENCES SIG

Deux responsables de la conception des bases SIG, un géographe à la SNV-Mali et un informaticien au PACT, ont confronté leurs méthodes de travail, l'évolution des réflexions menées avec les équipes parties prenantes, l'évolution de leurs bases de données, les thématiques abordées...

Le PACT, plus avancé dans l'utilisation de l'outil, a davantage de recul et peut mieux analyser la réussite de la démarche, les difficultés rencontrées et évaluer la vision que se font du SIG les utilisateurs, c'est-à-dire des acteurs locaux de la décentralisation et de la gouvernance locale, en analysant leurs demandes en produits du SIG. Du côté de la SNV, une demande croissante d'enrichissement de la

base de données du SIG se fait déjà sentir au niveau des équipes.

Par la méthodologie de capitalisation et par le mode de conception du SIG peu participatif, du fait de sa technicité, ces deux outils peuvent sembler être imposés par le haut. Cependant, ils répondent à un réel besoin et sont rapidement reconnus comme utiles par tous les utilisateurs.

L'intérêt de l'approche se situe plutôt dans l'utilisation, le test et l'appropriation des outils SIG que dans la démarche pour sa création et sa mise en place. C'est l'utilisation des résultats, des produits des SIG qui est intéressante.

84- Absence de codification des individus statistiques, comme par exemple l'adoption de l'identifiant de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI).

85- Un SIG est une base de données géo référencée, c'est-à-dire une base dont les individus statistiques sont spatialement localisés, qui permet d'effectuer des requêtes spatiales et de traduire l'information statistique sous forme de cartes.

2.4.2. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES OUTILS SIG

2.4.2.1. Une gestion communale du territoire sans référent cartographique

Les coopérations néerlandaise et allemande soutiennent la politique nationale de décentralisation au Mali, notamment par des appuis auprès de certains Centres de Conseils Communaux (CCC). Ainsi par les activités, la SNV-Mali et le PACT développent des outils devant aider les communes à assumer leurs nouvelles responsabilités et à disposer de données permettant d'étayer leurs prises de décisions.

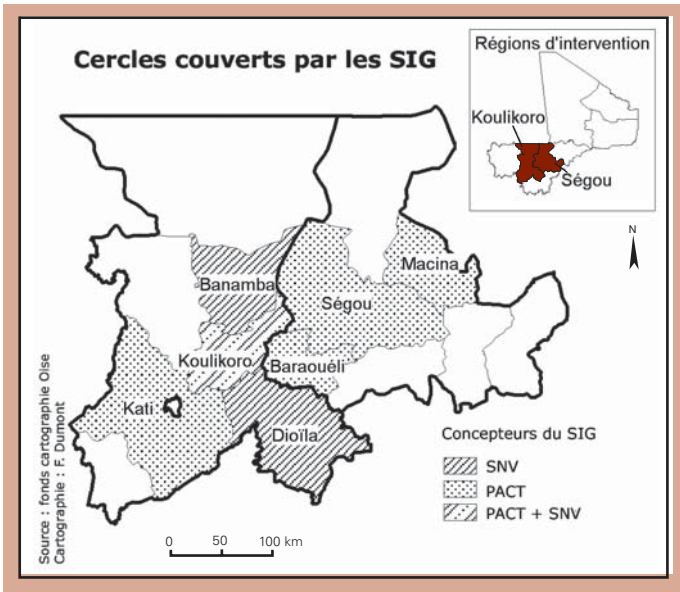
Qui dit décentralisation, dit gestion et aménagement du territoire à l'échelle locale. Or, comment intervenir dans ces domaines sans intégrer l'aspect spatial ? Développer des outils adaptés comme des SIG devenait nécessaire puisqu'ils permettent d'établir des états des lieux, de suivre l'emprise spatiale d'aménagements, d'observer des effets et d'évaluer des activités, le tout d'une manière rapidement lisible, compréhensible et mémorisable, puisque produit sous forme de cartes.

Le développement de l'utilisation de cartes semblait d'autant plus important que la plupart des Plans

de Développement Social, Économique et Culturel (PDSEC) n'en contiennent aucune. Une tentative de traitement cartographique de données communales a été initiée avec la cartographie de la base OISE⁸⁶, mais celle-ci reste, pour le moment, rudimentaire et laisse vite apparaître ses limites. Par exemple, seules les cartes préconçues par les réalisateurs sont possibles, aucune latitude dans le choix des trames n'est laissée à l'utilisateur...

L'approche a, par conséquent, été développée, sur les zones d'intervention des deux structures (voir la carte), pour aider les communes et leurs structures d'appui : les CCC aujourd'hui et d'autres qui les remplaceront demain. Toute structure ou organisme de développement, travaillant au niveau communal ou intercommunal, peut également utiliser ces outils.

Au-delà de l'appui à la décentralisation, les deux outils créés permettent de faire avancer d'autres thématiques de travail dans différents domaines d'activités : l'assainissement, la gestion des ressources naturelles, le développement économique rural... L'existence de données multi thématiques dans une même base permet en plus de croiser des données jusqu'ici traitées séparément et d'affiner l'analyse.



Collectivités locales concernées :

PACT : 5 cercles, 97 communes

SNV : 3 cercles, 41 communes

(Mali : 703 communes au total)

86- OISE : Outil Informatisé de Suivi Évaluation de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT).

2.4.2.2. Des outils à des niveaux d'avancement différents

L'outil SIG de la SNV-Mali se trouve en phase de développement. Sa construction est pour ainsi dire achevée. Tout au long de sa mise en place, des réflexions collégiales internes sur les indicateurs à retenir ont été menées, de nouvelles demandes ont été formulées par rapport aux attentes et des développements portant sur de nouvelles thématiques sont déjà envisagés.

L'outil SIG du PACT se trouve en phase de première capitalisation. Fonctionnel depuis juillet 2003, ce SIG a été essentiellement orienté vers l'appui aux collectivités territoriales décentralisées. Depuis sa mise en service, la demande des acteurs en produits du SIG (en cartes papier ou en version informatique) est en augmentation étant donné leur pertinence.

Les deux outils atteindront leur maturité au fil de leur utilisation, au fur et à mesure de l'intégration de nouvelles données dans les bases, de la validation de celles qui s'y trouvent déjà, de leur adéquation avec les axes de travail et les besoins des utilisateurs.

2.4.2.3. Des objectifs de départ différents pour un même but : mieux connaître et comprendre l'organisation de l'espace pour mieux aménager/valoriser les territoires communaux

Le SIG comme outil de traitement et d'analyse de données pour la SNV-Mali et ses partenaires

L'équipe de Gouvernance Locale (GL) de Koulikoro recherchait un outil permettant de valoriser les nombreuses données collectées dans le cadre des situations de référence⁸⁷ et de mieux illustrer certains résultats de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales⁸⁸. Il s'agissait également pour l'équipe du programme

de Développement Économique Rural de la Région de Koulikoro (DERK) d'alimenter son travail de réflexion par une meilleure connaissance visuelle de l'espace du point de vue économique et de l'environnement naturel. Les indicateurs ont donc été développés autour de trois grandes thématiques⁸⁹: la décentralisation, le développement économique rural et la gestion des ressources naturelles. L'impulsion donnée par l'ambassade des Pays Bas, bailleur du DERK, et soutenant aussi des activités du secteur de la santé dans la même région, a réellement fait démarrer le processus.

Le SIG comme outil de communication, de planification et de documentation pour le PACT

La décision de concevoir l'outil SIG émane de la GTZ qui ressentait le besoin de l'utiliser pour atteindre les résultats souhaités dans le cadre de l'appui aux collectivités territoriales.

Le SIG a été développé comme instrument multi sectoriel et interactif de documentation, de gestion des connaissances, d'aide à la planification, au contrôle et au suivi spatial des activités du PACT dans les domaines de l'administration et de la gestion communale, du développement communal, de la gestion des ressources naturelles et de l'assainissement. Il sert à l'analyse et l'agrégation des données et améliore la présentation et la lisibilité des documents produits par le programme et lui donne une meilleure visibilité par le canal d'Internet.

Les résultats obtenus grâce au SIG, notamment des cartes de présentation des communes et des cartes communales des infrastructures sociales de base, sont mis à la disposition des collectivités territoriales et servent d'outils d'information et d'instruments de planification dans les ateliers communaux. L'approche contribue également à une meilleure présentation et une meilleure lisibilité des documents sur les collectivités.

Dans les deux cas, les collectivités locales décentralisées sont mieux connues et des informations facilement analysables sont disponibles pour les aider à prendre des décisions en connaissance de cause.

87- La situation de référence (« la commune en chiffres : besoins et réalités ») est également capitalisée dans le cadre du Séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage sur des expériences de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation en Afrique occidentale, Bamako, 17-18/05/2006.

88- « L'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales » est également capitalisée dans le cadre du Séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage sur des expériences de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation en Afrique occidentale, Bamako, 17-18/05/2006.

89- Dans la mesure du possible, la SNV développe des synergies entre ses différents programmes et ceux d'autres PTF intervenant dans une même zone géographique.

2.4.2.4. Les acteurs et parties prenantes dans la conception et l'utilisation des outils SIG

Les concepteurs techniques et gestionnaires des bases

À la **SNV**, l'expertise d'une consultante géographe pour les différents volets, technique, développement et suivi de la base a été requise. Elle s'est associée aux membres des équipes « gouvernance locale » et « développement économique » pour définir les indicateurs à représenter, les seuils et normes à montrer. Il est prévu que la conceptrice gère la base mère durant les deux premières années.

Au **PACT**, l'outil SIG a été conçu en collaboration avec la section de cartographie de l'Université Technique de Berlin (TUB). Elle a également assisté le PACT dans sa phase de test, son adaptation et son amélioration à travers une prestation de suivi. Toutefois, son pilotage est devenu une des activités du PACT, à travers un informaticien responsable du SIG, formé par cette même université. Aujourd'hui, l'utilisation et l'évolution de l'outil ne nécessitent plus qu'un appui ponctuel de l'Université Technique de Berlin. Le responsable SIG gère les bases de Kati et Ségou.

Les collecteurs de données

Les données statistiques de la base de la **SNV** ont essentiellement été recherchées dans des bases de données existantes, notamment la base OISE, et dans les données produites par des outils utilisés par la SNV et ses partenaires. Une conseillère SNV, avec les services techniques de la région de Koulikoro et les conseillers CCC, ont vérifié et collecté localement des données pour enrichir la base.

Celles du **PACT** ont été collectées par les conseillers du CCC de Kati, en collaboration avec les élus communaux et les services déconcentrés de l'État, ainsi que par les conseillers du programme.

Les « validateurs »

À la **SNV**, lors de chaque utilisation, l'esprit critique des membres des deux équipes, du personnel des CCC et des partenaires de la SNV-Mali par

rapport à leur connaissance du milieu sera mis à contribution pour détecter les éventuelles erreurs « glissées » dans la base. C'est donc lors de l'appropriation de celle-ci par les utilisateurs et lors de l'utilisation de ses produits avec d'autres interlocuteurs que les « manques » seront repérés et corrigés.

Lors d'ateliers communaux de validation, notamment sur les situations de référence, les PDESC et les plans d'action en gestion des ressources naturelles, organisés par le **PACT**, les connaissances du milieu des acteurs locaux sont confrontées aux cartes produites grâce au SIG et ensuite, si nécessaires, des corrections de la base sont réalisées.

Les utilisateurs des bases SIG : deux pratiques

Les utilisateurs, dont les équipes **SNV**, le personnel de trois CCC, à terme les cercles et les communes, la chambre régionale d'agriculture, contrôleront le pilotage de l'outil puisqu'ils l'alimenteront suivant leurs besoins, sous les conseils d'une personne expérimentée. Par l'accès direct à la base, toutes les potentialités du SIG seront à leur disposition, notamment la possibilité d'effectuer eux-mêmes des requêtes spatiales, qui constituent la puissance de l'outil. Ils pourront également produire des cartes suivant leurs besoins ou ceux de leurs collaborateurs.

Cette option nécessite des formations et recyclages importants pour que chacun puisse exploiter la base. Pour une bonne appropriation, l'appui d'une personne maîtrisant bien le SIG reste nécessaire durant un certain temps.

Une cartothèque, contenant les cartes susceptibles d'intéresser le plus grand nombre, sera prochainement mise en ligne.

Le responsable SIG du **PACT**, basé à Bamako, extrait l'information, réalise l'analyse des données et crée les cartes à la demande des utilisateurs du cercle de Kati. Basé à l'antenne PACT de Ségou, un autre conseiller, utilisateur avancé et cartographe expérimenté, épaulé par le responsable SIG de Bamako, effectue le même travail sur la base du cercle de Ségou.

Les collectivités sont les utilisateurs indirects du SIG du PACT, ils en exploitent les produits finis sous trois formes : des cartes sous format informatique (le SIG digital/numérique - d-SIG), des sorties papier de cartes (le SIG analogique - a-SIG) et la mise en ligne des cartes produites (le SIG Internet - i-SIG).

Les avis/perceptions des utilisateurs ont été pris en compte à travers leurs appréciations des produits du SIG et des formats des fichiers de cartes produites. Pour le a-SIG, l'avis des utilisateurs concerne surtout la concordance entre les éléments présentés sur les cartes et la réalité telle que perçue sur le terrain par les acteurs eux-mêmes. Les avis des utilisateurs se rapportent aussi à la compréhension des symboles et couleurs utilisés dans la légende des cartes produites.

Pour contribuer à l'amélioration de l'outil, les élus communaux sont les acteurs appropriés puisqu'ils ont une très bonne connaissance de leur territoire. Pour l'utilisation des résultats du SIG, surtout lors des ateliers de planification, les modérateurs et accompagnateurs (les conseillers du PACT ou des prestataires de service) doivent avoir une aptitude à utiliser les cartes. Concernant les acteurs locaux, une alphabétisation, même en langue nationale, est suffisante pour l'utilisation des résultats lorsque le choix des symboles est approprié.

2.4.2.5. Hypothèses, problèmes rencontrés, indicateurs et normes de référence utilisés

Pour les deux structures, il devenait nécessaire de rendre l'information plus aisément analysable et mémorisable, de croiser des données habituellement observées séparément, pour une meilleure compréhension et de mettre à la disposition des communes des données de bases facilitant leurs prises de décisions. L'outil SIG, associant gestionnaire traditionnel de base de données (type Access®) et cartographie, s'est donc imposé.

Pour construire ces bases SIG, deux types de données sont nécessaires : les données cartographiques et les données statistiques. Pour l'un comme pour l'autre type, des problèmes se posent. Pour les fonds cartographiques, la difficulté réside dans le fait qu'au Mali les limites communales ne soient pas encore physiquement fixées. L'appartenance communale de chaque village est connue, mais la délimitation du territoire communal reste à être exactement définie. La solution adoptée lors de la conception des deux SIG a été d'utiliser le décou-

page cartographique retenu dans la cartographie de la base OISE, validé par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). Mais, il est certain que pour le moment, les acteurs locaux confrontés aux cartes produites peuvent ne pas toujours s'y retrouver et le fait de « matérialiser » les communes peut soulever des revendications. Du point de vue des statistiques, les plus gros écueils se trouvent dans la viabilité des données, les problèmes d'identification des sources, dates et autres informations nécessaires pour l'analyse et dans le travail laborieux de mise aux normes des fichiers informatiques pour qu'ils puissent être intégrés dans les bases SIG.

Dans un premier temps, la volonté d'établir un état des lieux communal a poussé à rechercher des informations sur les infrastructures de base dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique... Ces données sont traduites en cartes de présentation, de localisation.

- carte du découpage communal avec tous les villages ;
- carte des aires de santé ;
- carte de localisation des CSCOM...

Ensuite, pour renforcer les analyses, des traitements thématiques sont réalisés en fonction de différents indicateurs ou paramètres.

Pour la thématique gouvernance locale, les équipes de la **SNV** ont, avant la construction de la base, retenu des indicateurs du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), avec les normes et seuils associés. Concernant le volet développement économique rural, les normes de la FAO⁹⁰ sont appliquées. L'information peut ensuite être extraite de la base suivant certains critères, comme le respect ou non des normes CSLP ou OMD, ou plus simplement sur des critères de proximité, d'effectif de population... et est traduite cartographiquement pour une lecture facilitée. Les données pour de nouveaux indicateurs seront intégrées en fonction des besoins.

- carte des villages pour lesquels la norme d'un forage pour 400 habitants n'est pas respectée ;
- carte des communes dont le conseil municipal ne respecte pas les quatre sessions annuelles obligatoires...

Le SIG du **PACT** utilise des indicateurs de résultats pour le soutien du développement des capacités des localités de sa zone d'intervention. L'adoption d'indicateurs se fait au fur et à mesure de la demande, il n'y a pas eu de pré-identification.

- carte d'utilisation des terres ;
- carte de la gestion des ressources ;
- carte de planification...

Ces deux SIG demandent le développement et l'utilisation d'outils et de méthodes annexes comme par exemple :

- l'utilisation de Système de Positionnement Global (GPS) pour effectuer des corrections cartographiques ou introduire de nouvelles données localisées. Au PACT, ces mesures ont été réalisées par le responsable du SIG, par les conseillers CCC et les conseillers du programme, après une formation préalable ;
- l'adoption de bonnes pratiques de mise en forme des tableaux de données Excel® ;
- un apprentissage à la lecture et à la compréhension de la carte auprès des acteurs locaux...

2.4.2.6. Procédures, formalisation, ancrage institutionnel et complémentarité avec des outils et systèmes de suivi existants

Ces outils SIG sont surtout destinés aux communes. À terme, ils devraient être « nourris » par les communes. Un de ses atouts est le facile changement d'échelle du niveau villageois, au communal, à l'intercommunal, aux cercles, à un ensemble de cercles (par exemple les trois cercles d'intervention SNV), aux régions. Ce peut être un outil important pour la cohésion entre les plans d'aménagement communaux et régionaux. Il faut surtout noter sa capacité d'agrégation des données, en partant des statistiques villageoises pour obtenir celles du niveau communal, cercle, puis régional. Cette capacité constitue un énorme avantage que les communes doivent saisir pour forcer la main aux structures techniques afin qu'elles fournissent les données à l'échelle des villages.

Pour la SNV, cette démarche de formalisation et d'ancrage est en cours. Elle s'affinera avec l'appro-

priation de l'outil par les communes et leurs partenaires sur le terrain, que ce soit au niveau national ou international, dans le cadre de la coopération décentralisée par exemple.

Les deux SIG incluent un lien très fort avec le système de suivi évaluation OISE, à travers le codage des entités administratives (villages, communes, cercles et région)⁹¹. Ceci facilite l'intégration et le traitement des données OISE dans le SIG et dénote une volonté de partage des données au niveau national.

Pour le SIG de la SNV, le traitement de certaines données produites par d'autres outils, tels la situation de référence, l'outil d'auto-évaluation des performances des collectivités territoriales, le SIEC-S⁹² est également prévu. Le SIG vient donc en complément d'autres outils pour traiter plus efficacement les informations recueillies.

2.4.2.7. Le processus d'élaboration de l'approche

Le SIG n'est pas un nouvel outil, mais son utilisation reste encore limitée dans les pays en développement. Le partenaire technique du **PACT** pour le développement de son SIG, la TUB, l'avait expérimenté depuis plusieurs années au sein de projets scientifiques pour la GTZ en Chine. La TUB l'a également utilisé comme outil de planification interactif dans des projets de reconstruction des collectivités territoriales en Allemagne de l'Est après la réunification. Depuis 2004, une coopération tripartite a été mise en place entre la TUB, le PACT et le Programme Mali Nord de la GTZ. La consultante de la **SNV** avait expérimenté l'utilisation des SIG à l'échelle nationale, lors de la réalisation de l'atlas de la population du Mali, au niveau régional avec la mise en place d'un SIG pour la réalisation du PDSEC de l'assemblée régionale de Mopti et au niveau cercle avec les CCC de Douentza et Mopti.

Toutes ces expériences ont permis d'éviter certains écueils, de rechercher des alternatives. Il en ressort que, quel que soit le niveau de l'entité administrative dans le système décentralisé, le SIG a déjà fait ses preuves comme outil utile d'appui à la décentralisation.

91- Cette base réutilise pour chacune l'identifiant unique attribué par la DNSI lors des recensements généraux de la population. Ce code permet d'échanger des données facilement, mais il n'est malheureusement que trop rarement utilisé.

92- Voir les différents articles présents dans cette publication.

Tous les fonds cartographiques de la base SIG de la **SNV**, issus de la cartographie de la base OISE pour les entités administratives et produits par l'ICRISAT⁹³ pour le milieu naturel et les infrastructures routières, ont été établis pour l'ensemble de la région de Koulikoro. Ensuite, un travail approfondi de nettoyage et de correction a été réalisé et la base a été renseignée sur les trois cercles d'intervention de la SNV (Banamba, Dioïla, Koulikoro). Actuellement, des formations à l'exploitation de la base SIG destinées aux équipes SNV, aux conseillers des CCC et à certains partenaires sur le terrain (par exemple la chambre régionale d'agriculture de Koulikoro) ont lieu afin que chacun puisse s'approprier l'outil et l'utiliser suivant ses besoins. Cette étape permettra aussi de valider la base. Cette phase d'apprentissage est très importante car elle permet à chacun de prendre conscience des potentialités de l'outil, des problèmes posés pour l'intégration de donnée. Cette formation initiale sera suivie de remises à niveau et d'approfondissements thématiques, suivant les demandes des utilisateurs. Le souhait est, qu'à terme, les communes mêmes puissent exploiter et nourrir cette base.

Au **PACT**, la démarche a débuté par une phase d'expérimentation sur le cercle de Kati. Ensuite, la base SIG a été étendue aux autres cercles de la zone d'intervention du programme. Dans les deux cas, il y a eu conception des fonds cartographiques, insertion d'images satellitaires et de photos aériennes, intégration des données statistiques. Ensuite, le traitement et l'analyse des données sont réalisés au sein du programme, puis les résultats présentés sur un ordinateur, sur papier et sur Internet. Maintenant, le PACT fournit les produits du SIG à la demande en fonction des besoins des acteurs locaux.

Entre temps, certains conseillers ont été formés à l'utilisation des appareils GPS, appréhendant la notion de positionnement global (coordonnées géographiques, projections...). Devoir s'habituer à utiliser un appareil qualifié de "sophistiqué" a été considéré comme une épreuve, mais a finalement été jugé comme une expérience intéressante. Ils sont maintenant capables de livrer régulièrement les données collectées lors des sorties sur le terrain.

Les coûts de la démarche sont assez difficiles à estimer car, en plus des coûts engendrés par l'achat du matériel informatique, des logiciels, de l'image-

rie, des fonds de carte, il s'agit d'un investissement en temps de travail très important. Toutefois, lorsque le système est au point, il peut faire gagner du temps pour le traitement et l'analyse des données et donne des produits de qualité qui facilitent la prise de décisions ou renforcent les dossiers communaux face à leurs partenaires financiers.

2.4.2.8. Renforcement des capacités, culture administrative et politique

L'outil SIG participe au renforcement des capacités des acteurs de la gouvernance locale. Mieux au fait de l'organisation de leur espace, les acteurs communaux peuvent, d'une part, prendre des décisions en connaissance de cause et, d'autre part, mieux étayer leur argumentaire auprès de leurs partenaires. De plus, les produits du SIG rendent les collectivités territoriales et leurs activités plus visibles.

Le défi du renforcement des capacités reste celui de l'harmonisation des activités en matière de SIG et de production de statistiques. Pour les acteurs de la gouvernance locale, seule l'adoption de bonnes pratiques par tous peut assurer une mise à disposition de données utilisables et actualisées pour une planification efficace et un suivi de leurs activités de développement.

Cet outil, s'il est bien compris par tous les acteurs et bien approprié, devrait modifier les rapports entre services techniques et collectivités. Une certaine synergie devrait se développer pour nourrir et exploiter ces bases, puisque les SIG peuvent devenir un outil utile aux uns et aux autres, et ce à tous les échelons décentralisés.

2.4.2.9. Appropriation, viabilité, adaptation et réplique de l'approche

Les démarches de la SNV et du PACT divergent par rapport aux utilisateurs effectifs de l'outil SIG. En effet, le **PACT** considère que l'outil informatisé ne peut être directement exploité par les acteurs communaux. Ces derniers n'en exploitent que les produits réalisés en fonction de leur besoin. Seul le personnel spécialisé en charge du SIG utilise directement l'outil et produit les cartes. La **SNV** souhaite

93- International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics.

mettre l'outil directement en service auprès des utilisateurs⁹⁴, afin que tout le potentiel de l'outil puisse être exploité. Évidemment, cette démarche demande un gros investissement en formations initiales, recyclages, approfondissements thématiques et l'accompagnement d'une personne maîtrisant bien ce genre d'outil. Des guides de méthodes d'exploitation, de travail, des garde-fous pour conserver la qualité de la base mère devront notamment être mis en place. Un gros travail d'accompagnement de l'appropriation est donc nécessaire pour garantir une certaine durabilité.

- *notice du SIG : informations sur les méta données (contenu des tables) + méthodes de construction des indicateurs et les seuils et normes retenus*
- *manuel d'utilisation d'une base SIG sous MapInfo*
- *méthode d'exploitation d'une base SIG pour les utilisateurs de base*
- *guide des bonnes pratiques de mise en forme des tableaux de données*
- *module sur les notions de traitements statistiques et de cartographie...*

Pour la **SNV**, l'appropriation par les acteurs locaux de cet outil, somme toute complexe et technique, est un fabuleux défi à relever.

Dans le cas du **PACT**, l'appropriation porte surtout sur les produits du SIG et non sur l'outil informatique lui-même. Ainsi, durant le processus de test, de nombreux conseillers (collaborateurs du PACT et conseillers CCC, prestataires de services) ont été formés, au sein du programme, à utiliser les cartes, notamment dans les ateliers de planification communale. Les accompagnateurs du PACT sur le terrain ont initié les acteurs communaux à la compréhension du contenu de ces cartes et à leur utilisation dans le travail quotidien.

Le caractère dynamique et évolutif du SIG est un de ses atouts. En effet, d'une part, il accepte et même est « friand » de données à des dates différentes permettant la comparaison. Cette « dimension temps » en fait un outil de suivi évaluation intéressant. D'autre part, il est aisé, à partir de la base initiale, d'ouvrir sur de nouvelles thématiques et d'étendre à de nouvelles zones géographiques.

De plus, si chaque structure mettant un SIG en place observait un certain nombre de règles communes, il serait possible de recoller les morceaux du puzzle et d'obtenir un grand SIG du Mali, utilisable par tous. Cependant, un grand SIG contenant toutes les données statistiques existantes sur les entités administratives du pays apparaît être une utopie. Mieux vaut développer une plate-forme de concertation et d'échange autour des SIG, avec mise à disposition des fonds cartographiques de base propres et actualisés et des bases de données thématiques. Chacun y trouverait alors les éléments nécessaires à la construction d'un SIG adapté à ses besoins et, dans un processus de partage, pourrait céder, qui des données qu'il aurait collectées, qui de nouveaux fonds qu'il aurait créés.

2.4.2.10. Les résultats de l'approche et les leçons tirées

Résultats

Pour la **SNV**, il est encore trop tôt pour parler des résultats. Mais les futurs utilisateurs attendent beaucoup de l'exploitation de cet outil.

L'outil du **PACT** permet de produire des cartes thématiques exploitées par les conseillers du CCC et du PACT lors des ateliers de planification de développement communal. Il fournit également des cartes pour la confection des dépliants présentant chaque collectivité territoriale et permet de faire connaître les communes aux visiteurs ou partenaires potentiels (structures étatiques, organisations de développement). Il contribue à l'illustration des PDESC communaux, des rapports de mission et des rapports d'études. Il participe à l'élaboration des situations de référence du cercle. Les produits du SIG ajoutent beaucoup à la connaissance du milieu et à la visibilité des communes. De plus, l'outil du PACT joue un rôle pédagogique dans l'appréhension des territoires communaux et des espaces intercommunaux. L'utilisation de l'outil informatique SIG facilite les prises de décisions en simulant différents scénarii pour une problématique donnée.

94- Par exemple la chambre régionale d'agriculture de Koulikoro, une des structures au niveau du cercle auprès de laquelle les acteurs communaux pourront l'utiliser.

Par exemple, dans le cercle de Macina, le SIG, en localisant les pistes de parcours des animaux, les points d'eaux et les zones de pâturage, a contribué considérablement à l'élaboration d'une convention intercommunale. Le processus de décision a été fortement soutenu par l'élaboration conjointe (acteurs communaux, services techniques, PACT) d'une carte agro-pastorale de toutes les communes du cercle. Cet exercice d'échange des perceptions spatiales entre différents acteurs a permis de créer un climat de concertation entre exploitants et transhumants, aboutissant en 2006 à une réduction conflits (souvent mortels) entre agriculteurs et éleveurs.

Leçons tirées

■ La carte reste un outil peu répandu et peu utilisé dans la société malienne. Une vulgarisation de son utilisation est nécessaire pour une bonne appréciation de l'outil. Il serait intéressant que les maîtres puissent utiliser les cartes de leur commune afin que les enfants apprennent à les lire. Ces enfants sont des citoyens et les élus potentiels de demain.

■ Il reste difficile d'obtenir des fonds cartographiques de base propres⁹⁵ et actualisés, ainsi que des fichiers informatiques propres avec des statistiques viables, datées, dont la source est connue et dont les individus statistiques sont identifiés par un code reconnu de tous. Il est donc nécessaire d'encourager tous les producteurs de données à fournir des notices explicatives de leurs bases. Il faut également faire appliquer le principe d'un géocodage reconnu par tous (en l'occurrence les codes village, commune, cercle et région de la DNSI) pour un échange facilité des données et des règles de mise en forme des données, notamment dans les tableaux Excel®.

■ Au Mali, l'obtention de données à l'échelle communale n'est pas évidente. Dans certains cas, les données sont seulement disponibles au niveau cercle. Il faut donc impliquer davantage les services techniques pour qu'ils prennent conscience de ce manque et y remédient.

■ Le développement du SIG et de l'utilisation de ses produits engendrent des coûts supplémentaires. La multiplication et la diffusion des cartes augmentent les besoins en consommables (encre, papier) et des heures de travail à dégager pour réaliser ces travaux. Ceci nécessite l'application de

certaines pratiques : utilisation le plus souvent possible des fichiers informatiques au lieu de sorties papier, réalisation des cartes en noir et blanc qui non seulement se dupliquent plus aisément mais sont aussi moins onéreuses que l'impression en couleurs.

■ Les cartes pour aider à la prise de décision et à planification communale, voire intercommunale, sont des outils utilisables, même dans un pays à l'alphabétisation faible. Toutefois, cela exige une démarche axée sur la formation et le renforcement de capacités locales en lecture de cartes.

■ Apprendre à utiliser une base SIG n'est pas suffisant, il faut également renforcer les capacités de traitement des statistiques et donner des notions techniques de cartographie. Sinon, il faut confier la base et son exploitation à un « spécialiste », ce qui a un coût et réduit l'autonomie des gestionnaires et utilisateurs.

95- Des fonds aux entités géographiques intègres.

2.4.3. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

En matière de gouvernance, le niveau d'information est tout aussi important que la détention du pouvoir et des moyens financiers. Un bon partage de l'information est un grand pas vers une bonne gouvernance, mais c'est aussi une avancée qui va à l'encontre de personnes tirant leur pouvoir de la détention de l'information. La démocratisation de l'information est donc un enjeu et un gage de transparence. Le SIG, par un partage facilité de l'information, permet le dialogue entre tous les acteurs : collectivités/État, collectivités/société civile dont les acteurs du secteur privé.

Comme ces deux exemples le montrent, un SIG peut servir d'outil de planification communale (pour les PDSEC notamment) et d'aide à la prise de décisions. Il permet la réalisation de cartes qui facilitent la lecture et l'interprétation des statistiques. Il contribue aussi, par le biais de travaux de requêtes effectués sur les bases, à une meilleure analyse spatiale, à une meilleure connaissance du milieu. Ainsi, les communes et leurs structures d'appui connaissent davantage leur environnement et en comprennent mieux l'organisation. Ils peuvent ainsi mieux l'aménager et le gérer.

Ces systèmes permettant d'effectuer des états des lieux à différentes dates, le SIG peut constituer un outil de suivi évaluation. En effet, les cartes produites montrent l'évolution entre deux époques et sont plus faciles à analyser que des tableaux statistiques. Le SIG renforce donc l'efficacité des élus et acteurs locaux qui sont mieux à même de prendre des décisions plus objectives et de les justifier auprès des populations. Ainsi, les élus, par les cartes, sont capables de montrer aux populations l'impact de leur politique, de leurs choix et de leurs actions. Le SIG peut également être un outil d'appui à la négociation avec les autorités nationales et régionales pour une meilleure implantation des infrastructures de base.

Les données recueillies à partir d'autres outils de suivi évaluation sont mieux analysées, grâce aux multiples croisements rendus possible avec les SIG. Les données communales, traitées de manière plus systématique, sont rendues plus accessibles et lisibles. De plus, l'outil, permettant

d'agglomérer les données aux échelles supérieures (cercle, région), fait prendre conscience que le système statistique actuel pose problème, puisque les données sont rarement disponibles à l'échelle locale. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles beaucoup hésitent à créer des SIG, car la collecte des données de base constitue un gros travail. Les SIG peuvent donc, s'ils sont jugés utiles, participer à une « réforme/révolution » du système statistique malien du bas vers le haut et aisément fédérer l'information à une échelle humainement gérable. En effet, ces outils permettent aux populations, par l'intermédiaire de leurs représentants communaux, de s'approprier des statistiques à leurs propres fins de gestion, sans dépendre d'experts nationaux ou régionaux.

Un des défis pourrait être de faciliter la création d'une plate-forme d'échange d'expériences SIG. Ce serait un organe de concertation et un lieu de partage de méthodes, d'outils associés, de données statistiques, de fonds cartographiques pour éviter de recommencer toujours et encore les mêmes travaux de digitalisation, de vérification et de nettoyage des fonds cartographiques, voire de normalisation des statistiques.

ANNEXE I : SIGLES

ACP	Afrique Caraïbe Pacifique
CCC	Centre de Conseil Communal
CSCOM	Centre de Santé COMmunautaire
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTA	Centre Technique de coopération Agricole et rurale ACP-UE
DERK	Développement Économique Rural de la Région de Koulikoro
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FLASH	Faculté des Langues et Sciences Humaines
GL	Gouvernance Locale
GPS	Global Positionnement System (Système de Positionnement Global)
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération technique allemande)
ICRISAT	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics
LEDRA	Laboratoire d'Étude du Développement des Régions Arides (Université de Rouen-France)
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
OISE	Outil Informatisé de Suivi Évaluation
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACT	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
PDSEC	Plan de Développement Économique, Social et Culturel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SdR	Situation de Référence
SIEC-S	Système d'Information Essentielle pour la Commune dans le secteur de la Santé
SIG	Système d'Information Géographique
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TUB	Université Technique de Berlin
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le Développement International)
WRI	World Resources Institute

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

CTA (1998)

Geographical information systems and remote sensing as tools for rural development in sub-Saharan Africa, CTA, Pays-Bas, 262 p.

LEDRA, FLASH (décembre 2004)

Atlas du Mali « Population et gestion du territoire », Coopération française, LEDRA, FLASH, France, 44 planches + notice de 47 p.

MULLON C., BOURSIER P. (1992)

Éléments pour une analyse critique des systèmes d'information géographique, revue SIGAS Vol. 2, n°2/1992, ORSTOM, pp 152-172.

BASSOLE A., BRUNNER J., TUNSTALL D. (2002)

SIG et appui à la planification et à la gestion de l'environnement en Afrique de l'Ouest, rapport du groupe de travail informationnel pour l'Afrique, USAID /WRI, 42 p.

ANNEXE III : PERSONNES RESSOURCES, DOCUMENTS EN LIGNE ET ADRESSES UTILES

Personnes ressources :

Florence Dumont

Email : dumontflo@yahoo.fr

Bakary Samaké

Email : bakary.samake@gtz-pact.org

Liens à consulter :

SIG du PACT

<http://www.tu-berlin.de/fb7/kartographie/projekte/mali/mali.htm>

Prochainement pour le SIG de la SNV

www.afribone.net.ml/spip-snv

Adresses utiles :

PACT

Badalabougou Est
BP 100, Bamako, Mali
Tél. : (+223) 223 62 63
Fax. : (+223) 223 38 05

SNV

Badalabougou Est, Rue 17, Porte 305
BP 2220 Bamako, Mali
Tél. : (+223) 223 33 47 et 48
Fax. : (+223) 223 10 84

2.5. Mali : La commune en chiffres : besoins et réalités

L'étude « **La commune en chiffres : besoins et réalités** » a été préparée par Elsbet Lodenstein et Ulrich Caspari, avec l'appui de Florence Dumont (voir annexe I).

L'étude compare deux approches d'établissement participatif d'une situation de référence au niveau communal qui ont été testées dans une même région du Mali. Ces expériences, menées conjointement par la SNV et le PACT/GTZ, s'inscrivent parmi les efforts déployés afin d'améliorer la méthodologie de planification communale utilisée dans le cadre du dispositif d'appui aux collectivités territoriales de l'État malien et de ses partenaires techniques et financiers.

Elle témoigne aussi des défis énormes à relever par les collectivités territoriales qui voient de plus en plus la nécessité de se doter de données statistiques permettant une meilleure planification communale et rendant possible un réel suivi du développement local. Mais, ces défis s'adressent aussi aux divers partenaires techniques (organisations de développement, services techniques de l'État ou prestataires) qui doivent être capables d'adapter les services fournis à l'évolution de la demande des collectivités territoriales et d'accompagner la réplication d'approches prometteuses.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	120
2.5.1. Méthodologie de capitalisation	121
2.5.2. Contexte, objectifs et approche	122
2.5.2.1. Décentralisation, déconcentration et planification communale	122
2.5.2.2. Zone d'application de l'étude de cas : la région de Koulikoro	123
2.5.2.3. Motivations et objectifs	124
2.5.2.4. Approche	125
2.5.3. Processus d'élaboration de la situation de référence	125
2.5.3.1. Étapes du processus	125
2.5.3.2. Forces et défis de la situation de référence	128
2.5.3.3. Pertinence de la SdR pour la planification et le suivi évaluation	129
2.5.4. Effets de l'approche sur les capacités des acteurs et l'environnement institutionnel	131
2.5.4.1. Renforcement des capacités et amélioration des relations entre acteurs	131
2.5.4.2. Appropriation et réplique	132
2.5.5. Leçons tirées	133
2.5.5.1. Gestion d'intérêts divergents	133
2.5.5.2. Payer ou renforcer ?	133
2.5.5.3. Conditions nécessaires	135
2.5.6. Conclusions et recommandations	136
Annexe I : sigles	138
Annexe II : conseils des parties prenantes par rapport à la suite à donner à la SdR	139
Annexe III : bibliographie	141
Annexe IV : personnes ressources, documents et adresses utiles	143

INTRODUCTION

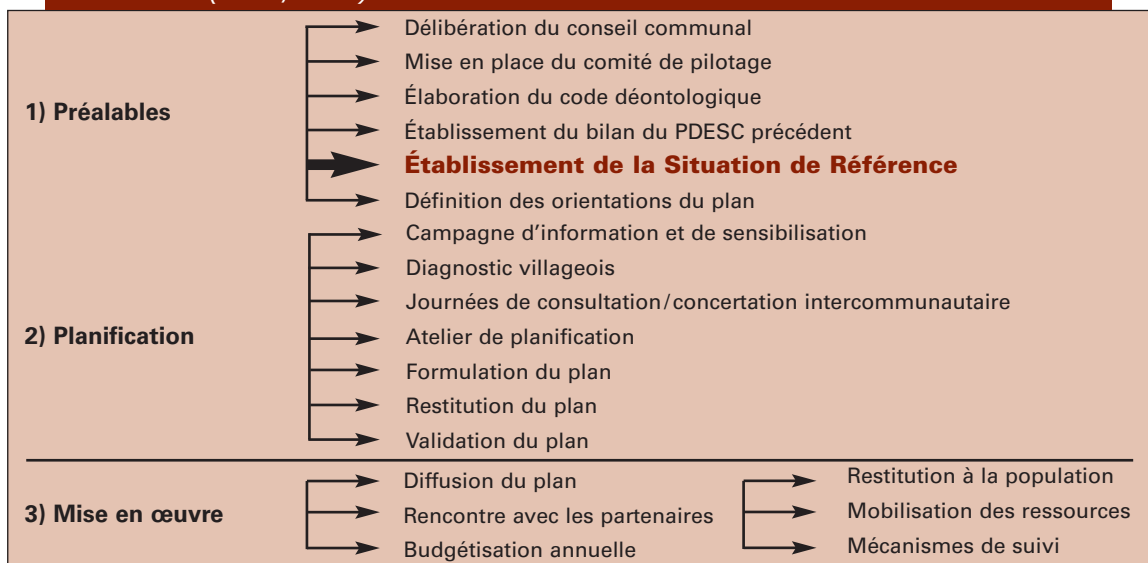
Monsieur le Maire : quelle est la superficie de votre commune et quel en est le nombre d'habitants ? Quels indicateurs faut-il considérer pour bien développer le secteur sanitaire ? Quel est le niveau d'exploitation des ressources naturelles dans votre commune ? Souhaitez-vous construire une nouvelle salle de classe ou investir dans l'entretien de l'existant ?

Où trouver toutes ces informations et comment s'en servir dans la planification du développement communal ?

Au cours du processus de planification communale, ces questions, souvent liées aux services de base de la commune, se posent aux acteurs de la gouvernance locale. Par la suite, le maire et ses conseillers doivent prendre des décisions sur les solutions à apporter aux problèmes de leur localité. Mais sur quelles bases ? Ils peuvent se référer aux orientations politiques du conseil communal, à l'expertise technique des agents locaux des services sectoriels et/ou à l'avis de la population. Mais le plus souvent, les référentiels avancés ne sont, au Mali, que rarement disponibles à l'échelle communale. En effet, les communes, maîtres d'ouvrage de leur développement, ne disposent pas de monographies et les informations sectorielles sont agrégées au niveau supérieur du cercle ou de la région.

De plus, les leçons tirées des faiblesses constatées dans la première génération des Plans de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC) des communes, datant de 2001, demandaient des améliorations du processus de planification. Une proposition simple et pragmatique était, par conséquent, de réaliser un état de lieux sur les indicateurs-clés du développement communal avant d'entamer une planification sur le long terme. Avec l'appui du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales de la Coopération technique allemande (PACT/GTZ) et de l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV-Mali), une soixantaine de communes de la région de Koulikoro (dans les cercles de Banamba, Dioïla, Kati et Koulikoro) l'ont entrepris en utilisant l'outil pour l'établissement de la « Situation de Référence » (SdR), créée pour l'occasion (voir encadré 1).

Encadré 1 : place de la situation de référence dans le processus de planification communale (2004/2005)



Cette expérimentation s'est déroulée dans un environnement de défis à relever pour l'ensemble des programmes d'appui intervenant dans le cadre de la réforme administrative de la décentralisation :

- manque de ressources financières et humaines au niveau des Collectivités Territoriales (CT) ;
- transfert, de l'État aux collectivités territoriales, d'une multitude d'attributions sans le transfert concomitant des ressources et des moyens nécessaires à l'exercice de ces nouvelles compétences ;
- responsabilisation des collectivités territoriales pour la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement⁹⁶ ;
- planification sectorielle parallèle, déconnectée de la planification communale et réciproquement ;
- déconcentration insuffisante des services technique de l'État⁹⁷.

L'outil SdR a été initialement conçu pour la planification communale. En l'état actuel, l'expérience décrite ne peut pas encore se réclamer du caractère de suivi évaluation. L'outil, sa démarche d'application et ses aspects techniques se trouvent encore en phase d'adaptation et d'amélioration. Il a été validé localement, mais n'a été utilisé qu'une seule fois comme document de référence dans le cadre restreint du recensement des indicateurs de développement communal. Il est néanmoins utile de présenter cet outil et de discuter des défis auxquels nos partenaires et nous avons dû faire face pour améliorer la planification et le suivi évaluation

de la décentralisation et de la gouvernance locale. Au niveau du Mali, le partage des connaissances et des expériences vécues à propos de l'outil SdR, nous semble le meilleur moyen pour son amélioration, certainement nécessaire, et pour stimuler la réflexion sur les futures étapes. L'approche adoptée pour le renforcement des capacités des acteurs locaux et les leçons tirées peuvent également inspirer les partenaires sous-régionaux désireux d'initier des outils similaires.

Cette étude de cas récapitule le processus d'établissement des SdR dans les zones d'intervention de la SNV et du PACT. Le premier chapitre donne un aperçu de la méthodologie de capitalisation de l'expérience menée autour de ces SdR. Le deuxième chapitre présente le contexte, les objectifs et l'approche de l'outil SdR. Le troisième chapitre aborde le processus d'élaboration de la SdR étape par étape. Le quatrième chapitre délaisse le côté technique de l'outil pour montrer l'étroite collaboration qui se développe lors de l'élaboration de la SdR entre collectivités territoriales et services techniques. Les effets sur les capacités de collecte et d'analyse des collectivités seront également abordés. Le cinquième chapitre présente les leçons tirées de la présente expérience. Le sixième et dernier chapitre propose des recommandations et perspectives aux acteurs impliqués par rapport à la suite à donner à la SdR.

2.5.1. MÉTHODOLOGIE DE CAPITALISATION

Nous distinguons trois phases principales de capitalisation, s'étendant sur une période de deux ans :

Phase 1, définition de la problématique :

Les faiblesses de la première génération de PDESC (incohérences des plans communaux, lacunes dans les données de départ et liens faibles avec les objectifs nationaux, les indicateurs du CSLP et les OMD) ont été évoquées par l'ensemble des structures d'appui œuvrant au Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales et par les communes elles-mêmes. Ces constats ont également été énoncés dans une étude nationale sur la planifi-

cation locale au Mali par la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) et par le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (MPAT)⁹⁸.

Phase 2, mobilisation des connaissances disponibles :

Les principaux éléments de la capitalisation sont issus de séances de travail au niveau de la région, des cercles et des communes. Les acteurs sont nombreux : acteurs locaux de la planification communale, services techniques déconcentrés de l'État, prestataires, Centres de Conseil Communal (CCC)⁹⁹ et leurs structures d'appui (SNV et PACT).

96- Loi 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi 96-056 du 16/10/1996.

97- MATCL & PNUD (2005), p. 7.

98- PRECAGED (2004).

99- Le rôle des Centres de Conseils Communaux est d'apporter de l'appui conseil aux collectivités pour l'élaboration des PDESC et des plans d'appui ainsi que d'animer le Comité Local d'Orientation (CLO).

Phase 3, mise en perspective :

Les réflexions sur les connaissances à partager ont débuté au niveau communal et se sont poursuivies au niveau national. Au niveau local, un panel d'acteurs, représentant aussi bien des cas de succès que d'échecs lors de l'utilisation de l'outil, a participé à une enquête finale et aux séances de travail. Au niveau national, le groupe noyau de planification communale¹⁰⁰ a organisé une discussion sur la pertinence de l'outil par rapport aux autres outils de planification. Enfin, le séminaire sous-régional « Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique occidentale : échange d'expériences et apprentissage » a permis de comparer l'outil avec d'autres initiatives et de nuancer les leçons tirées.

Les éléments de capitalisation de cette étude de cas ont donc été partagés avec les utilisateurs au niveau local : élus, secrétaires généraux des communes et agents communaux des services déconcentrés. Les CCC, le PACT et la SNV ont conçu des documents sur les étapes essentielles (voir annexe IV « documents à consulter »).

Une particularité est à noter au niveau du cercle de Kati, où l'expérimentation avec un outil SdR modifié, pour mieux répondre aux exigences de ce niveau de collectivité, est en cours. Le point de vue des utilis-

teurs au niveau du cercle de Kati reste à synthétiser.

Le point de vue des acteurs au niveau national est également intégré, mais leur avis sur la répliation et l'institutionnalisation reste à préciser.

Au cours de la capitalisation, nous avons rencontré deux difficultés majeures :

- la première est liée à la dynamique inhérente au processus de planification communale. En effet, l'outil SdR était initialement conçu dans l'esprit de combler une lacune au sein d'un processus de planification aux étapes multiples (voir encadré 1). L'analyse des données collectées devait donc servir à alimenter d'autres étapes en aval du processus. Les observations sur le processus d'établissement de la SdR sont donc difficiles à isoler de l'environnement local marqué par des contraintes de temps et de ressources disponibles pour l'ensemble du processus de planification ;
- la seconde est liée au mode de pilotage de l'approche et de modification de l'outil SdR par les acteurs locaux de planification et les structures accompagnatrices. En effet, quand l'outil est perçu comme incomplet ou comme trop ambitieux, certains indicateurs sont ajoutés ou supprimés par les acteurs locaux. Cette adaptation au contexte local est compréhensible, mais elle produit également un changement des variables de l'expérimentation, ce qui rend finalement difficile la comparaison des leçons tirées.

2.5.2. CONTEXTE, OBJECTIFS ET APPROCHE

2.5.2.1. Décentralisation, déconcentration et planification communale

Les collectivités décentralisées du Mali, soient 703 communes, 49 cercles, 8 régions et 1 district, sont dotées de personnalité morale et d'autonomie financière et disposent d'un pouvoir de décision exercé sous la supervision d'un représentant de l'État. Les attributions des collectivités territoriales incluent la libre administration et le transfert progressif de compétences particulièrement dans les domaines de

l'éducation, de la santé et de l'hydraulique. Bien que ce transfert doive être accompagné par un transfert concomitant des ressources, les collectivités territoriales ne disposent pas encore de moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences.

La déconcentration et l'accroissement du pouvoir de décision des agents au niveau local n'avancent que lentement. L'étude GOLDD¹⁰¹ de 2005 démontre, entre autres, que la presque totalité des services techniques déconcentrés de l'État est absente au niveau communal. De plus, les services présents au niveau du cercle sont peu opérationnels faute de crédits de fonctionnement.

100- Le groupe noyau de planification communale est un groupe de praticiens et de décideurs créé en 2002 pour stimuler l'échange des expériences en matière de planification communale dans le contexte de la décentralisation au Mali. Le groupe est composé des représentants des programmes d'appui comme la SNV (programme Gouvernance Locale Koulikoro), le PACT, le Programme d'appui à la Décentralisation dans la Région de Koulikoro (PADK) et par la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), la Cellule de Coordination Nationale (CCN), les Centres de Conseil Communaux (CCC), les services centraux du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire : la Direction Nationale d'Aménagement du Territoire (DNAT), la Direction Nationale de la Population (DNP), la Direction Nationale de Planification et du Développement (DNPd), la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI) et le Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement (PRECAGED). PACT & SNV/EGLK (2004, 2005).

101- MATCL & PNUD (2005).

Les collectivités territoriales ont un mandat de programmation et de mise en œuvre des actions de développement¹⁰². Lors de la conduite du premier processus de planification (2000), les 684 nouvelles communes rurales se sont appuyées sur le guide méthodologique diffusé par leur ministère de tutelle, le MATCL¹⁰³. Ce guide national très simple et compréhensible pour les acteurs locaux a été amélioré en 2004 sous forme d'un avant-projet de module de formation sur l'élaboration des PDESC à l'intention des conseillers CCC¹⁰⁴. Il est cependant à déplorer que ces propositions de modification n'aient pas eu de suite. Un nouveau guide national n'est pas encore disponible et l'amélioration du deuxième processus de planification communale, entre 2004 et 2005, était ainsi laissée à la volonté et à la capacité des acteurs locaux et des structures d'appui¹⁰⁵.

Entre ces deux périodes de planification communale, l'environnement institutionnel a connu de profonds changements. Si pour l'élaboration de la première génération des plans communaux, le ministère de tutelle des collectivités était encore compétent, il devait partager le pilotage du deuxième processus avec les services centraux du nouveau Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire. Cet environnement institutionnel a été plutôt défavorable aux besoins d'amélioration du processus de planification communale.

2.5.2.2. Zone d'application de l'étude de cas : la région de Koulikoro

L'outil SdR a été conçu et appliqué dans 66 collectivités territoriales de la région de Koulikoro, ciblés par le PACT et la SNV dans le cadre de leurs appuis à la décentralisation et gouvernance locale (voir encadré 2).

Composée de 7 cercles et d'un total de 108 communes, la région de Koulikoro couvre une superficie¹⁰⁶ de 90 677 km². La commune urbaine de Koulikoro est le chef-lieu de cercle et de région. Bamako, la capitale du pays avec ses 6 communes urbaines, constitue une enclave à l'intérieur de la région et forme l'entité administrative particulière du district de Bamako.

Avec une population estimée en 2001 à 1 700 000 habitants¹⁰⁷, la région s'étend sur quatre zones climatiques variant de l'aride près de la frontière mauritanienne au nord, à l'humide vers la frontière guinéenne au sud. Sa population multi ethnique travaille à 80 % dans le secteur primaire.

L'état de la déconcentration des services techniques dans la région reflète l'accès problématique des communes à l'appui conseil des services techniques et aux données statistiques sur la commune : 23 directions régionales (services étatiques déconcentrés) sont implantées au niveau du chef-lieu de région, 11 de ces services sont présents au niveau cercle et seulement 5 d'entre eux existent au niveau communal où ils représentent les sous-secteurs de l'agriculture et l'élevage, de la conservation de la nature et de la santé¹⁰⁸.

102- Loi 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi 96-056 du 16/10/1996 et loi 95-034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali, modifiée par la loi 98-066 du 30/12/1998.

103- MDRI (2000). Pour un résumé de la discussion sur la planification communale au Mali en 2001, voir aussi NASSIRE M. (2001) dans MATCL/DNCT (2001, p. 16-31).

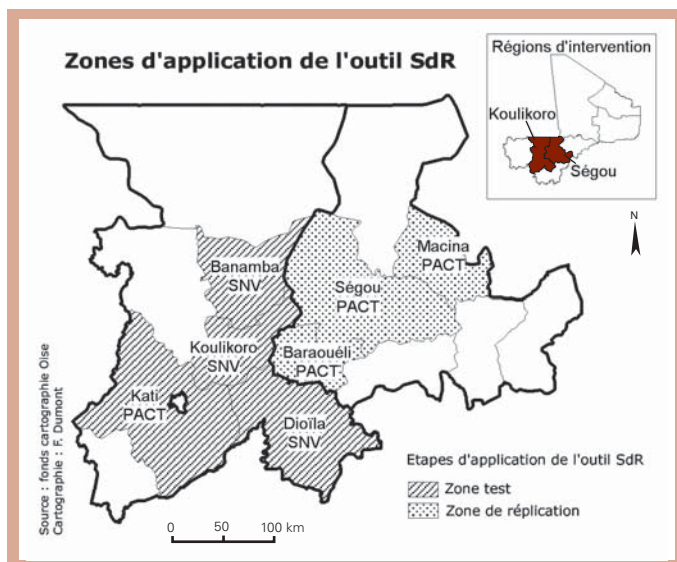
104- DNATCT (2004).

105- PACT (2004).

106- Calculée sur la base de la cartographie OISE.

107- DRPS Koulikoro (2003).

108- MATCL & PNUD (2005), p. 37-38



La SNV est opérateur des CCC des cercles de Banamba, Dioïla et Koulikoro et accompagne ainsi 41 communes et 3 conseils de cercle de la région de Koulikoro.

Le PACT, actuellement structure d'appui et d'accompagnement du CCC de Kati et de ses 37 communes, en était l'opérateur jusqu'en 2005.

Les deux programmes d'appui ont accompagné l'ensemble de ces 78 communes dans l'élaboration de leur plan communal en 2000 et en 2004. Puis le PACT a étendu l'utilisation de cet outil aux cercles de Ségou, Baraouéli et Macina.

2.5.2.3. Motivations et objectifs

La motivation et les objectifs de l'appui à un processus participatif d'élaboration de l'outil SdR pour la SNV et le PACT et leurs partenaires étaient initialement :

- d'améliorer le processus de planification communale ;
- de renforcer les capacités des acteurs locaux en matière de collecte et d'analyse des données communales ;
- de renforcer la collaboration entre les acteurs locaux de la planification au niveau de la commune et des services techniques locaux.

Au cours de l'expérimentation, nous avons constaté que l'approche pouvait répondre à d'autres objectifs dans le domaine de l'appui à la décentralisation :

- démontrer d'une manière pragmatique les liens entre la décentralisation (la planification communale) et la lutte contre la pauvreté (l'utilisation des indicateurs CSLP et OMD) ;
- promouvoir une planification stratégique à long terme ;
- responsabiliser les acteurs communaux dans la gestion de données et le suivi évaluation ;
- améliorer la mise en place et la gestion des services de base.

Trois types d'acteurs ont activement contribué au développement de l'outil SdR :

- les structures d'appui (CCC, SNV et PACT) ont piloté la conception de l'outil et ont accompagné les collectivités territoriales ;
- les Comités de Pilotage Communaux (CPC) ont appliqué l'outil. Le CPC est une commission de travail allégée, libérée de toute lourdeur administrative¹⁰⁹. Ce CPC est composé d'un membre du bureau communal (le maire ou un adjoint) qui préside, d'un conseiller communal, du secrétaire général de la commune, des représentants des services techniques locaux (santé, éducation, agriculture) et d'un représentant de la société civile. Il peut également faire appel à des personnes-ressources dont l'expertise est nécessaire. Le CPC assure pour la commune le rôle de maître d'ouvrage de la planification communale et il facilite l'appropriation des outils utilisés par les acteurs locaux. Son mandat est précis et de durée limitée ;
- les utilisateurs du produit final, le document de la SdR, sont au niveau communal le conseil et le personnel communal et au niveau cercle les services techniques locaux, la tutelle, les CCC, les structures d'appui, les prestataires, les membres du Comité Local d'Orientation (CLO)¹¹⁰ et le conseil de cercle.

Les motivations des acteurs à accompagner le processus d'élaboration de la SdR ou à utiliser le produit diffèrent :

- la SNV et le PACT voulaient expérimenter de nouvelles approches et contribuer à l'élaboration des outils de planification ;

109- Article 35 du code des collectivités territoriales (loi 95-034) pour les commissions de travail. Contrairement aux commissions de travail, les CPC ne sont pas approuvés par l'autorité de tutelle.

110- Décret 269/PM-RM du 8 juin 2000 portant création du Comité National d'Orientation (CNO) des appuis techniques aux collectivités territoriales. La mission du CLO au niveau cercle est de définir, orienter, coordonner suivre et évaluer les appuis techniques nécessaires à la mise en œuvre des programmes de développement des collectivités territoriales dans le cercle. Le CLO est composé par le Préfet, un élu par commune, le représentant des chambres d'agriculture et des métiers et élargi des services techniques.

- pour les CCC, il s'agit de leur mission classique d'appui aux collectivités comme décrit dans leur cahier des charges ;
- les services techniques locaux reconnaissent que l'élaboration de bases de données communales est une tâche délicate à tous les niveaux, pour tous les acteurs de la décentralisation. Ils souhaitent s'engager dans le processus en tant que techniciens et en tant que conseillers aux collectivités ;
- pour les communes, il s'agit de la nécessité d'avancer dans le processus de planification et d'obtenir un document de référence (monographie) ;
- les prestataires désiraient s'imprégner d'un nouvel outil de travail.

2.5.2.4. Approche

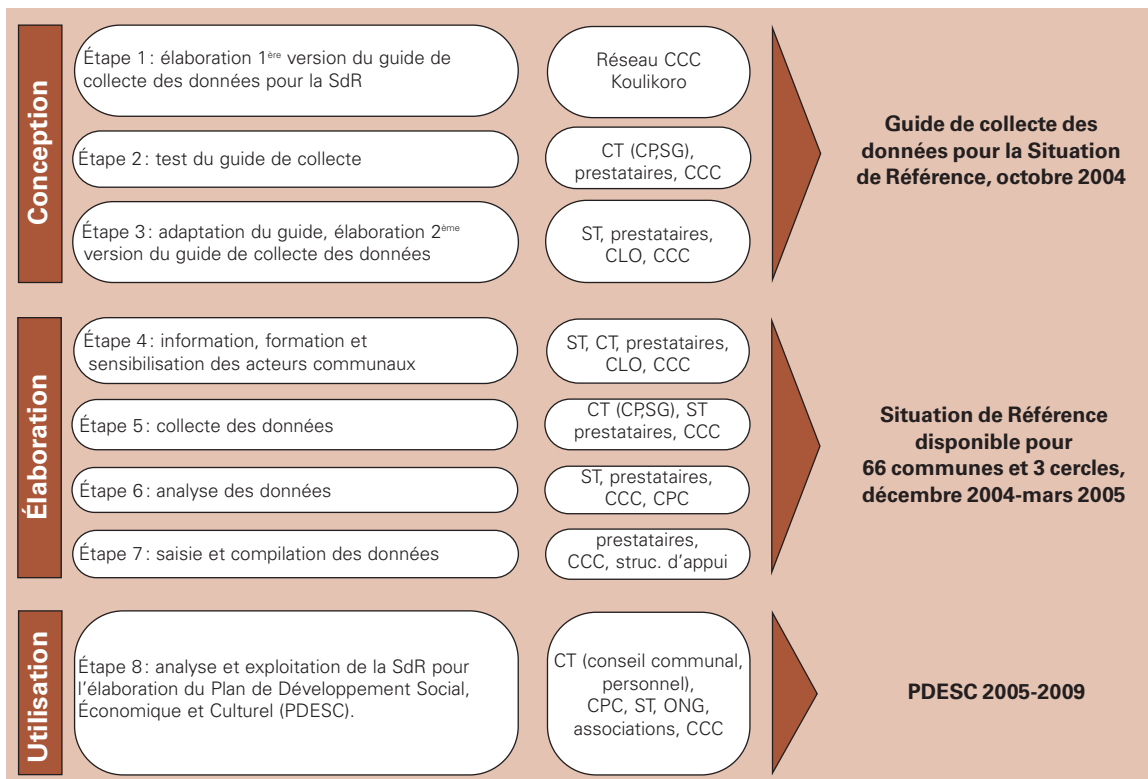
L'outil a été élaboré dans un environnement multi acteurs, dans un contexte où les parties prenantes avaient peu d'expérience avec les bases de données communales. C'est pourquoi la SNV et le PACT ont choisi une approche d'apprentissage et d'expérimentation permettant de développer les capacités des acteurs et d'adapter l'outil en fonction des expériences vécues. Une réflexion et une capitalisation continues devaient permettre d'améliorer, au fur et à mesure, l'outil et le processus et de planifier les étapes suivantes.

2.5.3. PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA SITUATION DE RÉFÉRENCE

2.5.3.1. Étapes du processus

Le processus d'élaboration de la SdR s'est déroulé en trois phases : conception de l'outil, élaboration de SdR communales, utilisation du document SdR (voir encadré 3). Chacune se décompose comme suit :

Encadré 3 : étapes du processus d'élaboration de la situation de référence



Phase 1 : conception du guide de collecte de la SdR

Pour l'établissement du guide de collecte des données de la SdR (étape 1), le réseau CCC de la région de Koulikoro¹¹¹, le PACT et la SNV se sont basés sur leurs propres expériences en matière de planification et de collecte des données. La SdR est conçue comme un outil de diagnostic technique au contenu classique. Les conseillers se sont inspirés des secteurs de la planification au Mali et des outils de planification comme le draft du guide DNATCT (2004) et le guide pour l'élaboration des schémas d'aménagement¹¹². Ils ont également consulté les indicateurs des programmes sectoriels, de l'Enquête Malienne sur l'Évaluation de la Pauvreté (EMEP)¹¹³, du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

La première version provisoire de l'outil comportait une quarantaine de tableaux sur les quatre secteurs de développement (voir encadré 4). La source des informations est mentionnée sous chaque tableau. En termes de types d'information, les données qualitatives étaient aussi nombreuses que les données quantitatives. Ce choix méthodologique spécifique permet de mieux comprendre les problèmes et les potentialités d'un secteur et de compléter l'information statistique quand elle est de médiocre qualité ou indisponible.

Encadré 4 : les secteurs de planification et les types d'information

Secteurs de planification :

- ▶ Ressources humaines : population, santé, éducation, environnement politique, vie associative, secteur privé
- ▶ Économie rurale : agriculture, élevage, pêche, maraîchage, foresterie
- ▶ Infrastructures et équipements : bâtiments publics, routes, communication
- ▶ Secteur secondaire : artisanat, commerce, industrie, tourisme

Types de données :

- ▶ Statistiques : démographie, élections, éducation, santé, production et matériel agricole, élevage, foresterie, infrastructures, routes, énergie, industrie, artisanat, tourisme, commerce
- ▶ Données qualitatives : domaines socioculturels, organisation des structures professionnelles, agricoles, prestataires et services de base, ges-

tion des ressources naturelles (utilisation, potentialités, contraintes), écologie
Pour chaque secteur les relations de « genre » sont décrites

- ▶ Indicateurs (normes, standards, valeurs) : éducation, santé, hydraulique, foresterie, agriculture, élevage

Cette première version de l'outil de collecte a été adaptée après un test (étape 2) dans six communes des cercles de Banamba, Koulikoro et Dioïla (SNV). Dans le cercle de Kati, l'outil a été adapté par la tutelle, les services techniques, les maires et leurs secrétaires généraux durant une séance de travail du CLO de deux jours.

Les critères de choix des communes-test étaient le nombre de villages les composant et la superficie communale pour évaluer et comparer le temps et les ressources requises. Ensuite, les acteurs locaux du cercle de Koulikoro se sont retrouvés en atelier durant lequel les services techniques, prestataires, ONG, collectivités territoriales et personnel communal ont donné leur avis par rapport à la qualité des tableaux. Des concertations internes à la SNV et au PACT ont également permis d'améliorer le contenu de certains tableaux. Le résultat du test et de la concertation a abouti à une deuxième version de l'outil de collecte (étape 3). L'outil reste, jusqu'aujourd'hui, un document de travail. Les CCC de la région échangent sur son contenu, mais également sur le processus, les rôles, les responsabilités et l'accompagnement des acteurs. Au niveau national, l'outil a été présenté et discuté lors de deux rencontres du groupe noyau de planification.

Phase 2 : élaboration de la SdR

Dans les cercles de Banamba, Dioïla, Kati et Koulikoro, les CCC ont organisé une formation en planification communale avec un module sur l'application du guide de collecte pour élaborer la SdR.

Les secrétaires généraux, les bureaux communaux et les prestataires y ont participé. Dans les cercles de Dioïla et de Kati, après cette formation, les CCC ont fourni un appui-conseil individuel aux communes, notamment lors de séances de travail avec les Comités de Pilotage.

Dans tous les cercles, le CLO a constitué la plateforme de base pour la sensibilisation des maires et

111- Les sept CCC de la région de Koulikoro se sont organisées en réseau pour échanger les expériences de la mise en œuvre de leur cahier de charge. En 2004, ils ont décidé d'élaborer le guide de collecte pour l'élaboration de la SdR.

112- PRECAGED (2001).

113- Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire - Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique : Enquête Malienne sur l'évaluation de la pauvreté (EMEP). Principaux résultats. Bamako (2004).

pour le suivi de la progression des étapes. Lors de ces réunions du CLO, l'administration (le préfet) était informée et était ainsi engagée pour la mise à disposition des services techniques auprès des collectivités territoriales. Dans le cercle de Kati, une rencontre complémentaire a été tenue avec les élus, les services techniques et les secrétaires généraux pour faire le bilan à mi-parcours de l'application de l'outil.

Après cette étape de sensibilisation, d'information et de formation (étape 4), la collecte des données a démarré suivant des modalités différentes entre la SNV et le PACT (voir encadré 5).

Encadré 5 : les approches de collecte de données

Expérience SNV : une approche prestataire

Après le test du guide de collecte, il a été constaté que le volume de travail et l'insuffisance des ressources humaines et financières au niveau des collectivités territoriales et des CCC pouvaient ralentir le processus d'élaboration des SdR et influencer la qualité des résultats. En conséquence, la SNV a fait appel à un groupe de prestataires pour la collecte de ces données. Ces prestataires étaient issus de la Coordination Régionale des ONG de Koulikoro (CR-ONG) regroupant des ONG, bureaux d'études et consultants privés. La plupart des membres a une longue expérience dans le domaine de la décentralisation et connaît les réalités des communes. La SNV a mis à disposition un fonds pour coordonner et organiser leurs déplacements ainsi que pour la centralisation et la saisie des données. L'exercice de la SdR devait, dans un même temps, alimenter une étude sur la pauvreté dans la région de Koulikoro, menée par la SNV.

Les prestataires, souvent accompagnés par les services techniques et secrétaires généraux, ont débuté la collecte par les communes disposant de données de base sur leur état-civil et d'anciennes monographies ou autres documents de projets. Ensuite, la collecte a été complétée par des visites dans les villages, auprès de structures communautaires et services techniques. Après l'élaboration des SdR communales, la SNV a établi un document synthétique pour le conseil de cercle.

Expérience PACT : « la souffrance est un conseil »

Des moyens financiers limités et la volonté de contribuer à une meilleure collaboration entre collectivités territoriales et services techniques ont été les facteurs excluant une approche prestataire. Le PACT a donc mis en oeuvre une stratégie différente pour l'application de l'outil dans les communes du cercle de Kati.

Dans ce cercle, le CLO avait opté pour une responsabilisation du CPC dans l'application de l'outil SdR. Le CPC a eu comme tâche de faciliter la collecte de données et de rédiger les rapports et les synthèses des travaux effectués. Sur les 37 communes du cercle de Kati, deux tiers (25 communes) ont pu élaborer leur SdR suivant le processus piloté par le CPC.

Dans les deux cas, les CCC ont coordonné le processus de collecte et d'analyse des données (étapes 5 et 6). Ils ont systématiquement suivi le travail des prestataires ou des CPC, vérifié le niveau de remplissage des tableaux et analysé la disponibilité et la qualité des données collectées. Ils ont identifié les lacunes et ont travaillé avec les services techniques et les prestataires pour effectuer des corrections afin de parvenir à un résultat satisfaisant. Enfin, ils ont informatisé les données (étape 7). Les documents de la SdR ont ensuite été mis à la disposition des communes et des autres acteurs en version papier.

Phase 3 : utilisation de la SdR pour la planification communale

Le module de planification communale prévoit « l'exploitation » de la SdR pour l'élaboration du PDESC. Cependant, il n'existait pas de méthodes standardisées d'analyse des SdR. Les CCC, le PACT et la SNV ont donc dû expérimenter différents outils d'analyse de données. Ensuite, il a fallu développer des approches pour traduire les résultats de l'analyse en orientations, objectifs et indicateurs pour le conseil communal.

En général, l'analyse des données de la SdR a été faite avant ou pendant les ateliers de planification des conseils communaux. L'analyse consistait en une présentation des données quantitatives et qualitatives par secteur et sous-secteur, suivie d'une

discussion sur leurs forces, faiblesses et enjeux. Si nécessaire, les services techniques validaient l'interprétation des détails. Sur la base de la discussion, les participants de l'atelier formulaient des objectifs globaux et spécifiques de développement par secteur pour 5 ans. Ces objectifs étaient ensuite comparés avec les plans sectoriels régionaux pour vérifier que les objectifs définis par la commune étaient en accord avec la politique de développement national.

Dans le cercle de Kati, le comité de pilotage avait la responsabilité d'analyser les données et de proposer une formulation des orientations et des politiques stratégiques. Les membres devaient restituer les résultats aux différents conseils communaux lors de leur atelier de planification.

2.5.3.2. Forces et défis de la situation de référence

Accessibilité et disponibilité des données

La première expérience avec ce diagnostic technique, ayant abouti aux SdR des collectivités territoriales, a fortement nourri la réflexion sur l'accessibilité des données statistiques au niveau de la commune et du cercle.

Par rapport à la disponibilité des données, le constat est que les données, indicateurs, normes et standards sur les services sociaux de base (santé, éducation, hydraulique) sont disponibles au niveau supérieur (national et régional) des services centraux respectifs (voir encadré 6).

Encadré 6 : exemple de bases de données existantes

- base SIGMA II de l'Hydraulique ;
- base de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Information ;
- Système d'Information Sanitaire (SIS) ;
- base de données « Développement Sanitaire du Mali » (DESAM) du Ministère de la Santé Publique ;
- annuaire des « statistiques scolaires de l'enseignement fondamental » de la Cellule de Planification et de Statistique du Ministère de l'Éducation Nationale, actualisé localement par les Centres d'Animation Pédagogique.

Il s'agit de données récentes soit agrégées au niveau région, cercle ou ex-arrondissement, soit des données désagrégées au niveau communal. Mais la diffusion de ces statistiques s'arrête souvent à niveau du cercle. Les services déconcentrés de l'État au niveau cercle ou commune, qui ont pour interlocuteurs privilégiés les acteurs locaux, n'en disposent paradoxalement pas, bien qu'ils soient le chaînon de départ de la collecte des données. Il reste difficile pour les communes d'accéder à des données exhaustives sur l'environnement, le commerce, le transport et les ressources naturelles, la foresterie et la pêche.

Pour un grand nombre de secteurs se pose un problème de désagrégation des données lorsque l'information n'est disponible qu'au niveau administratif supérieur (cercle) ou recouvrant d'autres entités territoriales que la commune (zone agricole, aire de santé, ex-arrondissement...). Les données du sous-secteur de l'agriculture et de l'élevage, par exemple, sont encore générées au niveau de l'ancien arrondissement, regroupant plusieurs communes. Bien qu'avec la SdR, un premier effort soit réalisé pour « communaliser » les données, c'est-à-dire rendre disponible à l'échelle communale les données de tous les secteurs de développement, la désagrégation des données reste un défi pour les services techniques dans certains secteurs.

Pour les SdR de cercle, ce problème ne s'est pas posé puisque les services techniques se trouvent tous à ce niveau. Les SdR du cercle sont par conséquent plus complètes que celles des communes.

La situation de référence est disponible, et après ?

Depuis ce premier exercice de remplissage, l'état des lieux 2004 des différentes communes, avec des données brutes, est disponible. Comme les sources des informations sont indiquées, il devrait être facile d'effectuer la mise à jour des SdR.

Le document SdR a été apprécié par les acteurs. Les élus trouvent nécessaire de détenir un état des lieux de leur commune et ils sont convaincus de son utilité pour la planification. Bien que certaines données restent indisponibles, ils trouvent que la SdR est l'outil de référence pour la commune. En même temps, l'outil, dans sa forme actuelle, est considéré comme étant trop « lourd ». Les élus estiment le nombre de tableaux à compléter élevé et certaines données peu pertinentes.

L'exploitation de la SdR pour l'élaboration des PDESC 2004-2009 est faite de façon improvisée par manque d'outils standardisés. Il n'existe pas encore de guide d'utilisation de la SdR accessible et compréhensible pour le conseil et le personnel communal. Les étapes d'analyse des données et la traduction en objectifs restent à améliorer en tenant compte des capacités et besoins des différents acteurs. Ensuite, il sera important de réfléchir à la complémentarité entre les diagnostics techniques (la SdR) et les diagnostics participatifs villageois, demandés par les élus. De plus, l'utilisation de la SdR au-delà de la planification communale, par exemple pour la planification et le suivi évaluation sectoriel, doit aussi faire l'objet de développement d'outils d'analyse spécifiques.

A ce jour, la tâche principale est donc de simplifier l'outil SdR en termes de contenu et d'utilisation, en collaboration avec les services techniques et les communes.

2.5.3.3. Pertinence de la SdR pour la planification et le suivi évaluation

Les objectifs de départ de la SdR sont, d'une part, la mise à disposition d'un état de lieux 2004 et, d'autre part, l'amélioration des PDESC. La connaissance, l'analyse et la synthèse de l'état des lieux doivent alimenter les orientations stratégiques du conseil communal sur 5 à 10 ans et permettre de définir des indicateurs pour le suivi évaluation. La prise en considération de toutes les données disponibles doit aboutir à un PDESC plus cohérent. Examinons le degré d'atteinte de ces objectifs.

Planification du développement communal

Un grand atout du processus est, qu'actuellement, 66 communes disposent d'une SdR 2004. La qualité des PDESC s'est améliorée : ceux de la deuxième génération, établis depuis 2004 en utilisant les SdR communales, reflètent une meilleure connaissance du milieu par rapport à ceux de la première génération, élaborés en 2000-2001.

Premièrement, dans un grand nombre de PDESC, les actions de développement sont mieux identifiées. La première génération des PDESC

présentaient plutôt une liste d'infrastructures à réaliser (quantité), tandis que dans les nouveaux PDESC, nous trouvons des actions pour améliorer la performance globale des secteurs en intégrant des investissements au niveau des ressources humaines et équipements (qualité).

De plus, une comparaison des chiffres entre les communautés permet d'identifier les zones « moins dotées » et d'orienter les actions vers ces zones. Par exemple, à travers la SdR, le taux de couverture vaccinale du bétail par zone agricole est maintenant connu, ce qui permet de mieux cibler les actions de vaccination au lieu de simplement planifier « augmenter le taux de vaccination dans la commune ».

Deuxièmement, le niveau d'investissements pour les services sociaux de base a augmenté. Maintenant que les élus connaissent les indicateurs et les causes de la faible performance des services sociaux, leur engagement a augmenté (voir encadré 7). Ces secteurs sont également les domaines clés dans lesquels les collectivités sont appelées à fournir de grands efforts pour la réalisation des OMD. Ainsi, l'utilisation de l'outil SdR a permis d'intégrer le cadre des OMD dans les PDESC (voir encadré 8).

Encadré 7 : comparaison entre PDESC 2001 et PDESC 2005 par rapport aux investissements prévus dans la santé et l'éducation

Dans la commune de Dinandougou (cercle de Koulikoro), le montant des investissements prévus dans le domaine de la santé en 2001 était de 20 783 673 Fcfa, alors que dans le nouveau PDESC de 2005, il s'élève à 74 325 000 Fcfa.

Dans la commune de Nyamina (cercle de Koulikoro), le montant des investissements prévus dans le domaine de la santé en 2001 était de 21 630 000 Fcfa, alors que dans le nouveau PDESC de 2005, il s'élève à 81 600 000 Fcfa.

Dans cette même commune de Nyamina, le montant des investissements prévus dans le domaine de l'éducation en 2001 était de 59 240 000 Fcfa, alors que dans le nouveau PDESC de 2005, il s'élève à 168 615 000 Fcfa.

Enfin, comme les élus ont un meilleur accès à l'information, ils peuvent plus facilement prendre en compte des secteurs délaissés ou des problèmes auparavant inconnus ou cachés. Par exemple, la

SdR communale présente des données sur les ressources humaines : éducation, santé, vie associative et communautaire, migration, emploi, conditions de travail des services techniques, gestion des conflits. Par conséquent, dans un grand nombre de PDESC, il y a maintenant davantage d'activités concernant le renforcement de capacités des acteurs, la sensibilisation, la concertation et la participation des associations dans la gestion de la commune. La prise en compte du « genre » a également amélioré la cohérence des PDESC. À travers la mise à disposition des données désagrégées par sexe et des informations sur le rôle des hommes et des femmes dans les différents secteurs, le « genre » est davantage apparu dans les activités du plan.

Suivi évaluation du développement communal

L'outil possède un grand potentiel pour le suivi évaluation. Au niveau des services sociaux de base communaux, les objectifs, normes et cibles sont maintenant connus et permettent de suivre sur le long terme l'évolution des indicateurs de développement. Quelques options ont pu être dégagées pour le suivi évaluation à partir de cette première application de l'outil :

- en premier lieu, notre expérience avec la SdR regarde les indicateurs dans le sens d'un diagnostic et non dans celui d'un processus. Néanmoins, l'outil SdR peut être utilisé dans le sens de l'évaluation après un intervalle de temps. Dans ce cas, il faut réévaluer, tous les 3 ou 5 ans, les informations figurant dans la SdR, réaliser une analyse comparative et en tirer des conclusions ;
- en second lieu, la SdR ne contient que peu d'indicateurs de suivi précis, excepté dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique, de l'agriculture, de la foresterie et de l'élevage. En fait, ces indicateurs de performance¹¹⁴ peuvent faire l'objet d'un suivi plus régulier (chaque année). Un point faible de l'outil à ce stade est que les ateliers de planification n'ont pas permis de définir des objectifs chiffrés pour chaque indicateur.

L'outil peut donc être pertinent pour le suivi évaluation et également pour suivre les indicateurs des OMD (voir encadré 8). Toutefois pour le moment, la fréquence, la méthodologie et les acteurs devant faire les mises à jour des SdR, les analyses comparatives n'ont pas encore été définies. La première condition pour un suivi évaluation est l'actualisation des SdR. En outre, l'accompagnement dans le

sens du suivi évaluation est peu développé, il n'existe pas encore de guide ou méthode.

Encadré 8 : la situation de référence et les OMD

Le cadre des OMD est actuellement un cadre global pour le développement. L'application de l'outil SdR a permis de faire les premiers pas vers une traduction des objectifs nationaux en objectifs locaux à travers :

- ▶ la sensibilisation, par le biais de fiches d'information et d'explications fournies par les services techniques, a contribué à une meilleure compréhension des politiques nationales (OMD et CSLP). Les OMD ne sont plus vus comme des « affaires » du gouvernement national ou des idéaux discutés au cours de conférences internationales. Au contraire, les acteurs ont pris conscience qu'une grande partie du travail des collectivités territoriales est déjà liée aux OMD et que ce cadre peut faciliter l'élaboration des orientations et aider à nuancer les objectifs ;
- ▶ l'intégration des indicateurs des OMD/CSLP est possible dans la SdR, notamment dans les secteurs d'éducation, hydraulique et santé. L'analyse de la situation actuelle et sa comparaison avec les cibles nationales et régionales a permis à la commune d'identifier des actions pour les atteindre.

Ces initiatives ont abouti à des PDESC davantage orientés vers la lutte contre la pauvreté :

- ▶ par l'identification des zones les moins dotées des communes et du cercle ;
- o plus d'engagements par rapport aux services sociaux de base se traduisant par l'augmentation des investissements et des actions pour renforcer leur fonctionnement ;
- ▶ possibilité de suivre les progrès d'une commune par rapport à l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté.

Les OMD ont guidé l'exercice SdR comme cadre général. Mais si les OMD doivent aussi servir de cadre d'action, il faut aller plus loin en analysant secteur par secteur, indicateur par indicateur. Le processus d'élaboration des PDESC ne permet actuellement pas ce type de travail. De plus, l'intégration d'un chapitre « suivi évaluation » dans les PDESC, où les indicateurs clés de la SdR sont repris, peut faciliter le suivi et l'évaluation des OMD en lien avec les besoins spécifiques de la commune, de la population et du contexte.

114- permettant l'atteinte d'une norme. Par exemple : le nombre d'habitants par point d'eau moderne (hab/PEM) - au Mali, la norme de desserte en eau potable en milieu rural est 1 PEM pour 400 habitants.

2.5.4. EFFETS DE L'APPROCHE SUR LES CAPACITÉS DES ACTEURS ET L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL¹¹⁵

2.5.4.1. Renforcement des capacités et amélioration des relations entre acteurs

Le processus d'élaboration de la SdR a eu trois effets¹¹⁶ sur le plan organisationnel et institutionnel au niveau local :

- l'augmentation de l'intérêt pour la gestion des données ;
- l'amélioration des capacités de collecte et d'analyse au niveau des collectivités territoriales ;
- l'amélioration des relations de collaboration entre les services techniques et les collectivités territoriales.

Intérêt partagé pour la gestion des données

L'approche a renforcé l'intérêt et la demande pour des outils de gestion de données communales. Tous les acteurs ont reconnu l'importance de disposer d'une base de données unique réunissant les données communales. Le fait que les collectivités territoriales aient mis la pression sur les services techniques, afin qu'ils mettent à la disposition des données, le montre bien. En même temps, les services techniques ont compris l'importance de disposer de données désagrégées à l'échelle communale, non seulement dans l'intérêt des communes, mais aussi pour leur propre planification et le suivi global de l'évolution des secteurs. Tous les acteurs ont exprimé le besoin d'améliorer la qualité des données et de les mettre à jour. L'étape d'élaboration de la SdR est ainsi devenue une étape indispensable pour tout type de planification et de suivi et d'évaluation.

Capacités de collecte et d'analyse au niveau des collectivités

Capacités de collecte

Par rapport au processus de collecte, l'approche a eu peu d'effets sur les capacités des élus et du bureau communal, particulièrement dans la zone d'intervention SNV où une approche prestataire a été choisie. Les élus étaient plutôt des acteurs passifs.

Cependant, dans toutes les zones, les secrétaires généraux maîtrisent l'approche d'élaboration d'une SdR communale, c'est-à-dire la collecte des informations, le suivi des fiches d'enquêtes, la compilation et la rédaction du document. Les maires considèrent les secrétaires généraux et les services techniques comme les « techniciens de la SdR » et ont tendance à leur déléguer la collecte et la mise à jour de la SdR.

Capacités d'analyse

Premièrement, grâce à l'exercice d'établissement de la SdR, les élus ont une meilleure connaissance des politiques nationales. Le CSLP et les OMD ont été discutés et utilisés dans l'analyse des indicateurs, ont été reliés aux politiques nationales et traduits en objectifs locaux (voir encadré 8).

Deuxièmement, les élus pensent que la SdR les a aidés à formuler les grandes orientations des PDESC, surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé¹¹⁷. Le point le plus important a été les discussions sur les chiffres et l'interprétation des données. Les élus ont ainsi pu constater que les données statistiques enrichissent les diagnostics villageois qualitatifs. Ils ont découvert que la SdR permet d'identifier des insuffisances et opportunités non identifiées au cours des diagnostics participatifs. L'analyse comparée approfondit la connaissance globale de l'état de lieux de la commune et des potentiels/enjeux spécifiques dans les différents domaines de compétence des communes.

Troisièmement, à travers l'analyse des données, les acteurs locaux ont constaté qu'il est difficile d'appliquer strictement la classification en secteurs et sous-secteurs. Ils ont découvert « l'intersectorialité » (voir encadré 9).

115- Source : enquêtes, séances de travail et évaluations avec les acteurs locaux.

116- Effet = changement attribuable directement ou indirectement au processus de conception et d'élaboration de la SdR.

117- Enquête auprès des maires, mars 2006, Dioïla.

Encadré 9 : «l'intersectorialité» dans les PDESC

Les chiffres sur l'accès à l'eau potable au niveau des écoles sont donnés dans le secteur « ressources humaines » de la SdR. D'autres thèmes touchant l'hydraulique sont discutés durant le processus de planification dans les secteurs « économie rurale » ou « infrastructures ». La SdR a donc montré qu'il existe un fort lien entre les différents secteurs, elle a ainsi encouragé une compréhension du développement intégré et cohérent, principe non appliqué dans les premiers PDESC.

Enfin, les élus ont pris conscience que l'analyse des données n'est pas uniquement un travail de techniciens.

Un des objectifs initiaux du processus de planification était l'amélioration de la vision sur le long terme et l'intégration des indicateurs de suivi évaluation dans les PDESC. La SdR devrait promouvoir ces objectifs, mais les outils d'analyse demeurent insuffisants pour permettre une réflexion prospective ou pour formuler une vision sur 5 à 10 ans. Les capacités de suivi évaluation des collectivités territoriales n'ont pas été suffisamment renforcées, un travail supplémentaire et approfondi par secteur ou sous-secteur est nécessaire (voir exemple SIECS-S chapitre 4.1.).

Enfin, l'approche, focalisée sur la planification communale, n'a pas répondu aux besoins en renforcement des capacités des services techniques qui étaient pourtant connus.

Amélioration des relations de collaboration entre les services techniques et les collectivités territoriales

Au cours de l'élaboration et de l'exécution de la première génération des plans communaux, les services techniques ont été peu impliqués. Souvent, ils n'étaient qu'invités à l'étape finale, c'est-à-dire l'atelier de planification. Le processus d'élaboration de la SdR a permis l'implication des services techniques dès le début, notamment à partir de la collecte des données. A travers une période d'information et de formation et lors de discussions pendant les CLO, la plupart des services techniques se sont engagés à fournir et à corriger les données et indicateurs. Grâce à des échanges directs et intensifs entre services techniques et collectivités territoriales, pendant toutes les étapes de la planification, une

confiance mutuelle et un esprit de collaboration ont émergé. Les ateliers de planification ont constitué un véritable espace de concertation durant lesquels les services techniques expliquaient les indicateurs aux élus et donnaient des conseils par rapport à la prise de décision. L'amélioration de la collaboration est un résultat acquis. Les collectivités territoriales et services techniques s'invitent aujourd'hui à des activités conjointes comme la planification sectorielle, le montage de dossiers ou l'exécution de projets communaux (voir encadré 10).

Encadré 10 : la SdR utilisée pour la planification sectorielle

Lors d'une réunion organisée par l'académie d'enseignement de Kati (du 17 au 19/11/05), les communes de ce cercle ont activement participé à l'élaboration des plans d'action communaux en matière d'éducation en apportant les données de leur SdR et la liste des activités retenues dans leur PDESC.

La gestion des données et de l'information au niveau local est aujourd'hui davantage ouverte et transparente, les différents acteurs savent mieux où les trouver et comment y accéder.

Enfin, les capacités de négociation des élus ont été renforcées, ce qui a amélioré le dialogue entre les collectivités territoriales et les services techniques. L'écart de niveau d'information entre ces deux acteurs a été réduit. Les élus comprennent maintenant le discours des services techniques et, par conséquent, la communication se fait sur un pied d'égalité.

2.5.4.2. Appropriation et réplication

Apparemment, les élus ne se sont pas approprié le processus. Pour une répétition de l'exercice, tous réclament un appui technique bien que la collecte des données soit maîtrisée par les secrétaires généraux et les services techniques. Ceci est probablement dû aux difficultés liées à l'accessibilité des données et à l'intensité du travail de collecte. L'interprétation et l'analyse des données demandent une assistance technique, notamment lors de l'utilisation pour la planification et le suivi évaluation. L'accompagnateur devrait être de préférence le prestataire de services qui avait été mandaté pour assurer la collecte et l'analyse de données de la première SdR.

Un accompagnement externe est également nécessaire lorsque l'approche évolue vers une plus large diffusion à travers son institutionnalisation. Ce cas demande une forte implication des services techniques comme accompagnateurs principaux des acteurs locaux.

Encadré 11 : exemples de réplication

L'outil SdR est en cours de réplication dans d'autres cercles. Par exemple, en zone d'intervention du PACT, les membres du réseau SYNDEC¹¹⁸ se sont inspirés de l'outil SdR pour initier l'élaboration de SdR communales : ils ont modifié l'outil en renonçant à la collecte de données qualitatives afin d'alléger le processus de collecte. Dans le cercle voisin de Barouéli, l'outil modifié a ensuite trouvé une application dans le processus de planification de 11 communes.

La SNV a introduit un autre outil de planification et de suivi évaluation au niveau des communes dans

le domaine de la santé. Ce « Système d'Information Essentielle de la Commune » (SIECS-S) peut être considéré comme une suite de la SdR pour le secteur de la santé. Son objectif est d'améliorer le suivi de la performance des services de santé au niveau communal. Dans le contexte du transfert de compétences, les communes analysent les problèmes puis les hiérarchisent et identifient des indicateurs de suivi pour évaluer les effets des solutions proposées. Ce processus est réalisé en collaboration avec les services concernés et les associations de santé communautaires¹¹⁹.

Dans leur volet « Système d'Information Géographique » (SIG), le PACT et la SNV nourrissent leurs bases de données communales avec certaines informations de la SdR. L'outil SIG permet, par la réalisation de cartes thématiques, de traiter et d'analyser efficacement la masse d'informations recueillies pour l'ensemble des communes¹²⁰.

2.5.5. LEÇONS TIRÉES

2.5.5.1. Gestion d'intérêts divergents

Il est important de noter que la diversité des acteurs et des intérêts en jeu était difficile à gérer. L'appui de la SNV et du PACT a contribué au renforcement des relations de collaboration entre services techniques et collectivités, mais n'a pas réglé certains problèmes de point de vue. En effet, la gestion des données est une question de pouvoir. Celui qui détient des informations ne veut pas toujours les partager. Les services techniques, associations ou ONG peuvent également ne pas se retrouver dans la SdR et donc ne pas vouloir la valider. Les deux cas se sont produits posant des problèmes sur la qualité de l'outil et son institutionnalisation.

Nous avons appris qu'il est important de discuter de l'accessibilité et de la qualité des données avec toutes les parties prenantes dès le début. L'idéal serait une base de données alimentée, partagée, utilisée et surtout validée par tous les acteurs et gérée par une structure désignée de commun accord.

2.5.5.2. Payer ou renforcer ?

Une hypothèse importante dans le domaine du renforcement organisationnel est que le financement des projets réduit l'appropriation et l'amélioration des capacités des organisations. Une autre hypothèse était qu'une approche « prestataire » (SNV) devrait être plus coûteuse qu'une approche « commune » (PACT).

Pourtant, lors de la capitalisation de l'expérience, deux constats ont été réalisés par rapport à nos attentes préalables :

■ les deux approches ont eu les mêmes effets sur les capacités des élus et le renforcement des relations de collaboration. L'appropriation est limitée dans toutes les communes, seuls les secrétaires généraux pourraient reprendre l'exercice (chapitre 2.5.4.). Ainsi, l'approche « commune » (mise en œuvre et financée par la commune) ne semble pas avoir eu davantage d'impact sur le renforcement de capacités. Il serait cependant intéressant de comparer la qualité des données et la satisfaction des communes par rapport au résultat pour avoir une idée plus nuancée. Nous estimons, par ailleurs,

118- Réseau Synergie Décentralisation est un groupe de travail composé des structures d'appui à la décentralisation dans le cercle de Ségou. Il a été créé fin 2004 pour permettre une concertation en matière d'appui à la planification communale des 30 communes de ce cercle. Il est composé d'une dizaine de structures d'appui dont le CCC et le PACT. Voir RESEAU SYNDEC, cercle de Ségou (2005 a, b).

119- Le SIEC est également capitalisé dans le cadre du Séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage sur des expériences de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation en Afrique occidentale, Bamako, 17-18/05/2006.

120- L'expérience SIG est également capitalisée dans le cadre du Séminaire sous-régional d'échanges et d'apprentissage sur des expériences de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation en Afrique occidentale, Bamako, 17-18/05/2006.

que des facteurs comme le « leadership » et la qualité de la facilitation externe sont tout aussi importants ;

■ contrairement à nos estimations, l'approche « prestataire » ne s'est pas relevée beaucoup plus coûteuse que l'approche « commune ». Le coût total d'une SdR-SNV s'élève à environ 300 000 Fcfa (458 euros) et celui d'une SdR-PACT à 250 000 Fcfa (380 euros). Par conséquent, ce coût qui avait pesé

dans le choix de la démarche à suivre n'est plus aussi pertinent.

Les effets envisagés suivant les différentes options n'ayant pas eu lieu, il serait donc plus intéressant de chercher à savoir laquelle est préférée des communes et quelle est la plus satisfaisante en terme de résultats.

Encadré 12 : coûts de l'élaboration de la situation de référence

Les chiffres avancés ci-dessous ne reflètent que partiellement l'effort des parties impliquées pour faciliter le processus, mais peuvent donner une idée de la fourchette de dépenses et des différents postes budgétaires à considérer.

La **SNV** estime le montant de ses dépenses pour la réalisation des SdR des 44 collectivités territoriales (41 communes et 3 conseils de cercle) à :

Poste	Coûts en Fcfa (pour 44 SdR)
Prestataires (collecte de données)	8 000 000
Prestataires (saisie des données)	500 000
Accompagnement d'un conseiller CCC auprès des bureaux pour l'aide à l'analyse et à la synthèse de la SdR	2 640 000
Services techniques et coûts pour les CLO	2 200 000 environ 50 000 Fcfa/collectivité
Total pour 44 SdR	13 340 000
Coût total par SdR	300 000 Fcfa (458 euros)

Pour le **PACT**, le coût par SdR communale / cercle est évalué comme suit :

Facteurs	SdR communale (Fcfa)	SdR cercle (Fcfa)
Comité de Pilotage (fonctionnement)	50 000	200 000
Services Techniques (4 000 Fcfa/jour)	75 000	75 000
Prestataire (collecte des données et saisie du document)	250 000	1 000 000
Conseiller CCC	-	-
Structure d'appui	-	-
Séance mi-parcours	25 000	75 000
Atelier de restitution	100 000	150 000
Coût total par SdR établie avec prestataire	500 000	1 500 000
Coût total par SdR établie sans prestataire	250 000	500 000

Les coûts de l'établissement d'une SdR d'un cercle

Il s'agit d'agréger les données communales au niveau cercle, de les corriger et de les compléter quand nécessaire, lors de séances de restitution avec les services techniques.

L'expérience SNV (un prestataire accompagne la reprise de la collecte de données au niveau cercle avec un outil adapté à cette catégorie de collectivité territoriale) permet des coûts moyens comparables à celle d'une SdR. L'expérimentation du PACT dans le cercle de Kati est, elle, estimée à environ 1 000 000 Fcfa et s'étend sur une durée de 6 mois.

2.5.5.3. Conditions nécessaires

L'application de l'outil et surtout l'accompagnement du processus multi acteurs requièrent certaines conditions :

Précision des rôles des acteurs impliqués

Les expériences de terrain ont montré la nécessité de préciser davantage les rôles des acteurs locaux dans la collecte des données, dans la mise à disposition des moyens nécessaires pour la conduite de l'exercice et dans la gestion de ces données¹²¹. Les organisations de la société civile et les ONG disposent d'informations utiles à prendre en compte dans la collecte et dans l'interprétation de données. La collaboration entre la commune et les services techniques doit être précisée et formalisée dans la mise en place d'un protocole. Au Mali, cette collaboration est décrite par les lois et décrets de la décentralisation¹²², mais il serait préférable d'opter pour une gestion administrativement légère de cette collaboration et d'y impliquer la tutelle des collectivités.

Choix considéré des données et d'indicateurs

Pour avoir une base de données fiable, il faut savoir choisir les données et les indicateurs nécessaires en fonction de l'information disponible. Une base de données lourde est difficile à gérer, surtout par les acteurs locaux qui ne sont pas des techniciens. Il faut donc répondre aux besoins en tenant compte de la réalité sur le terrain. C'est pourquoi, nous conseillons de mettre l'accent sur l'inventaire des données existantes. Le démarrage de la collecte doit d'abord passer par les services techniques pour établir un inventaire des informations officielles disponibles et pour gagner l'adhésion à l'approche. La définition préalable des indicateurs est également à établir en collaboration avec les services techniques.

Analyse des capacités existantes

Afin d'éviter dès le début les blocages institutionnels, les structures d'appui accompagnant l'approche doivent mettre un accent particulier sur le respect du principe d'implication de la tutelle des collectivités territoriales (le préfet) et du niveau supérieur hiérarchique des services techniques locaux (les chefs d'antenne des services techniques au niveau cercle et le service chargé de la planification).

Un accompagnement externe est nécessaire dans le cadre du renforcement des capacités, au-delà de la planification communale. Nous recommandons d'effectuer une analyse préalable des capacités existantes et d'établir une stratégie spécifique de renforcement basée sur les résultats de cette analyse. Par notre expérience, nous conseillons d'inclure les domaines suivants :

- communication et renforcement des relations professionnelles (« lobbying », présentation, plaidoyer) ;
- accompagnement/suivi sur le tas des acteurs locaux (élus, secrétaires généraux et services techniques), complété éventuellement par des formations ciblées. Ceci est nécessaire pour développer un savoir-faire dans la gestion et l'analyse des données au niveau local ;
- accompagnement du personnel des services techniques dans le processus d'appui conseil aux collectivités.

121- L'implication des acteurs locaux doit concerner, d'une part, la communication préalable autour de la collecte de données, d'autre part, la compilation puis la mise à disposition des données au comité de pilotage communal et enfin l'interprétation et l'analyse des informations avec ce comité.

122- décret 96-084/P-RM déterminant les conditions et les modalités de mise à disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'État.

2.5.6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis le début du processus en 2004 et jusqu'aujourd'hui, la situation de référence fait l'objet des débats au niveau local, régional et national. Elle est discutée et recherchée par les élus, le personnel communal, les médecins et le personnel scolaire communal, les structures d'appui, les planificateurs, les chercheurs, les techniciens des services techniques, les partenaires et bailleurs.

Elle est appelée, comme dans cet article, « diagnostic technique », « état des lieux », « monographie », « base de données » ou « document de référence ».

Elle est utilisée pour élaborer les plans communaux et les plans de développement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique, concernés par le transfert de compétences. Elle commence également à servir pour la gestion des équipements communaux et la mobilisation des ressources puisque la SdR donne un état des lieux des infrastructures existantes et permet d'aborder des aspects à considérer dans la composition de l'assiette fiscale.

La situation de référence est devenue le seul document existant du genre dans la commune, comportant une quantité importante de données dans tous les secteurs de développement. Elle peut satisfaire les besoins en information d'un groupe varié d'acteurs en fonction d'objectifs spécifiques.

Ce résultat est encourageant, malgré le fait que les objectifs de départ ne soient pas tous atteints.

Le processus de capitalisation et d'échange a permis de collecter des conseils des parties prenantes par rapport à la suite à donner à la SdR. Nous avons également retenu des remarques et conseils donnés lors du séminaire sous-régional du 17 et 18 mai 2006 à Bamako.

Les parties prenantes ont à cœur d'améliorer l'outil et l'approche, la qualité des données recueillies et la définition du rôle des utilisateurs. Des représentants des acteurs locaux (services techniques déconcentrés, secrétaires généraux, conseillers CCC, prestataires, ONG et structures d'appui) ont

formulé des conseils après le processus de planification communale¹²³, dont les plus importants sont (pour plus de détails, voir annexe II) :

- développer un manuel d'application de l'outil SdR pour mieux guider les acteurs ;
- réviser l'outil afin de le rendre plus léger en supprimant les informations inutiles au diagnostic technique et au suivi évaluation du développement communal ;
- œuvrer pour une désagrégation des données au niveau communal ;
- augmenter la fiabilité des données en complétant les données disponibles avec des enquêtes et sondages ;
- prévoir la co-gestion des futures bases de données communales entre la commune, sous la responsabilité du maire, et les services techniques.

Les recommandations de la SNV et du PACT portent sur l'utilisation régulière de l'outil et le suivi des indicateurs CSLP et OMD. Nous proposons des actions spécifiques aux acteurs locaux, aux acteurs nationaux et aux CCC et des options d'amélioration et d'ancrage (voir annexe II).

Les autres études de cas présentées lors du séminaire de Bamako nous ont en premier lieu convaincus que l'implication des services techniques est primordiale pour assurer la mise en œuvre de l'approche car les collectivités elles-mêmes ont déjà un programme chargé et leurs capacités techniques ne sont pas toujours suffisantes.

En deuxième lieu, les exercices d'établissement des situations de référence, monographies ou profils de la pauvreté (voir les études de cas du Cameroun et du Ghana) ont été importants voire même indispensable pour la planification, mais, comme le cas de la SdR, doivent encore démontrer leur valeur pour le suivi et l'évaluation.

En troisième lieu, le système de suivi évaluation du nouveau Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration et à la Décentralisation (PARAD) de l'Union européenne, qui fournit un appui budgétaire au processus de réforme de l'État et la décentralisation au Mali depuis le 1^{er} trimestre 2006, a retenu notre attention pour deux raisons. D'une part,

123- PACT (2006) : l'enquête a eu lieu en décembre 2005 dans 10 communes des cercles de Kati, de Barouéli et de Ségou et séance de travail à Koulikoro, le 10/02/06, organisée par la SNV.

l'outil concerne des indicateurs spécifiques dans les domaines de compétences transférés. D'autre part, bien que peu nombreux (4), ces indicateurs peuvent être considérés comme une tentative d'harmoniser le suivi évaluation du développement communal. Comme la performance des communes dans ces quatre domaines sera importante pour leur accès au fonds d'investissement des collectivités, les communes devront focaliser leurs efforts sur les indicateurs du PARAD.

Dans ce nouveau contexte, nous avons identifiés quelques opportunités liées au futur de la SdR dans les collectivités concernées. D'abord, la SdR 2004 peut rester un document de référence, un état de lieux qui couvre tous les secteurs de développement. Sa mise à jour et sa gestion doivent se poursuivre pour répondre aux besoins en informations des utilisateurs. Ensuite, le système de suivi évaluation du PARAD soutient notre souhait d'institutionnaliser les diagnostics techniques au niveau communal. Les CCC et les structures d'appui peuvent concentrer leur appui sur l'atteinte des indicateurs visés par le PARAD et éventuellement sur d'autres qu'ils ou les communes jugeront pertinents. Il s'agit, comme nous l'avons mentionné ci-dessus (chapitre 4.1.) de renforcer les capacités des élus dans l'analyse approfondie des secteurs, dans la planification et le suivi évaluation des services de base (voir l'exemple du SIEC-S). Cette orientation peut en même temps aider à rendre la SdR plus légère en se recentrant sur quelques indicateurs clés. L'expérience de la SdR dans la région de Koulikoro a certainement créé des conditions favorables à la mise en œuvre de ces propositions.

ANNEXE I : SIGLES

AMM	Association des Municipalités du Mali
ANICT	Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales
CAP	Centre d'Animation Pédagogique
CCC	Centre de Conseil Communal
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CLO	Comité Local d'Orientation
CNO	Comité Nationale d'Orientation
CPC	Comité de Pilotage Communal
CP	Comité de Pilotage
CR-ONG	Coordination Régionale des ONG
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CT	Collectivité(s) Territoriale(s)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst (Service Allemand de Développement)
DNAT	Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire
DNATCT	Dispositif National des Appuis Techniques aux Collectivités Territoriales
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DNP	Direction Nationale de la Population
DNPD	Direction Nationale de la Planification du Développement
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DRPS	Direction Régionale du Plan et de la Statistique
DRPSIAP	Direction Régionale du Plan, de la Statistique, de l'Informatique, de l'Aménagement du Territoire et de la Population
EMEP	Enquête Malienne sur l'Évaluation de la Pauvreté (ici : 2001)
GOLDD	Programme de Gouvernance locale, Décentralisation et Déconcentration
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération Technique Allemande)
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MDRI	Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
MPAT	Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
ODHD	Observatoire du Développement Humain Durable
OISE	Outil Informatisé de Suivi Évaluation (base de données)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PACT	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
PARAD	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
PDESC	Plan de Développement Économique Social et Culturel
PNACT	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
REDL	Réseau de Réflexion et d'Échanges sur le Développement Local
PRECAGED	Programme de REnforcement des CApacités nationales pour une GEstion stratégique du Développement
SAD	Schéma d'Aménagement et de Développement
SdR	Situation de Référence
SIEC-S	Système d'Information Essentielle pour la Commune dans le secteur de la santé
SIG	Système d'Information Géographique
SIGMA	Système Informatique de Gestion des ressources en eau au MALI
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
SYNDEC	SYNergie DÉcentralisation

ANNEXE II : CONSEILS DES PARTIES PRENANTES PAR RAPPORT À LA SUITE À DONNER À LA SdR

Recommandations de la SNV et du PACT par rapport à la suite de la SdR

aux acteurs locaux

Ces recommandations portent toutes sur l'utilisation régulière de l'outil et le suivi des indicateurs CSLP et OMD. Nous proposons aux élus, aux secrétaires généraux et aux OSC de :

- ▶ mener une actualisation régulière, par exemple annuellement, du document SdR pour avoir un état des lieux à jour et pour découvrir ainsi au fur et à mesure d'autres sources d'information fiables ;
- ▶ mener cette actualisation et le travail d'analyse des données en amont de l'exercice de bilan du programme annuel communal et avant l'élaboration du nouveau programme annuel ;
- ▶ solliciter régulièrement l'implication des services techniques dans l'actualisation pour manifester ainsi un intérêt à long terme dans l'agrégation et la mise à disposition de données communales ;
- ▶ partager les documents actualisés avec les acteurs impliqués et les diffuser sur demande ;
- ▶ se référer, dans la gestion des affaires communales, aux données collectées pour rendre les mécanismes de prise de décision transparents ;
- ▶ tester la pertinence des données au quotidien et garder l'esprit critique par rapport à la fiabilité des données ;
- ▶ comparer la SdR de chaque collectivité avec les SdR d'autres communes ou cercles et partager les analogies et disparités ;
- ▶ suivre, voire s'impliquer dans la discussion autour de la reformulation des indicateurs CSLP et OMD pour pouvoir ainsi apprécier la pertinence des indicateurs propres de la commune.

aux acteurs nationaux

Ces conseils s'adressent aux services centraux, régionaux et locaux des services déconcentrés de l'Etat et concernent la mise à disposition de données au niveau communal. Nous suggérons de :

- ▶ promouvoir à long terme la création d'une capacité technique interne, jusqu'au niveau local, pour la gestion des données nécessaires à la mission du service respectif ;
- ▶ promouvoir la désagrégation des données jusqu'au niveau communal et leur actualisation régulière ;
- ▶ rendre accessibles les statistiques disponibles au niveau national aux services techniques locaux et les former au traitement et à l'interprétation de ces données ;
- ▶ informer régulièrement sur les services statistiques du service respectif.

aux CCC

Ces recommandations s'adressent aux CCC dans leur fonction intermédiaire entre les collectivités territoriales et leur environnement. Nous proposons de :

- ▶ assister, à travers des exemples concrets et des exercices légers, les collectivités dans la mise à jour et dans l'interprétation des données, en particulier les secrétaires généraux, CPC et commissions de travail ;
- ▶ faciliter la diffusion des informations (programmes sectoriels, CSLP, OMD), initier des discussions au niveau du CLO et renforcer les stratégies de communication des collectivités territoriales et services techniques ;
- ▶ échanger entre CCC sur la gestion des données et les cas de réussite (voir « lien avec autres outils ») ;
- ▶ mettre un accent particulier sur le renforcement des capacités des acteurs locaux en analyse et en planification à long terme ;
- ▶ faciliter l'échange et le partage des données entre services techniques, collectivités territoriales, ONG, associations.

Options d'amélioration et d'ancrage de la SdR

Réplication et amélioration

- ▶ application de la SdR dans les cercles de Ségou et Barouéli et application de l'outil SIECS-S dans le cercle de Dioïla en cours. Leur capitalisation est prévue ;
- ▶ réaliser un manuel d'utilisation de la SdR ;
- ▶ alléger l'outil SdR et désagréger les données ;
- ▶ élaborer des SdR au niveau cercle et préciser son rôle et contenu.

Institutionnalisation

- ▶ au niveau communal : préciser la suite de l'application de la SdR dans le processus de planification et renforcer le système de suivi évaluation du développement communal basé sur l'actualisation régulière de l'outil SdR ;
- ▶ au niveau cercle : parvenir à un stade où la structure (format, contenu) des SdR est finalisée afin qu'elle soit validée par la tutelle et les services techniques (voir exemple du cercle de Kati) ;
- ▶ implication de l'Association des Municipalités du Mali (AMM) avec leurs Centres de Ressources ;
- ▶ implication des conseils de cercle pour la gestion/supervision des bases de données communales ;

- ▶ au niveau régional et national : intégrer la gestion des données communales et la contribution de la SdR dans la discussion sur le suivi du CSLP et des OMD.

Renforcer les liens avec d'autres outils

En vue d'une harmonisation des approches au niveau national et d'un apprentissage au niveau sous-régional, nous avons prévu d'échanger régulièrement avec les structures impliquées dans le suivi évaluation et ayant élaboré des outils similaires ou complémentaires :

- ▶ DNCT/CCN DNAT (Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire) : guide d'élaboration du PDESC ;
- ▶ REDL Mali, SNV Niger, Bénin (ANCB, GTZ, Helvetas), Burkina Faso (GTZ, MATD/DEP) : outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales ;
- ▶ DNAT : guide d'élaboration du Schéma d'Aménagement et de Développement (SAD) au niveau cercles et régions ;
- ▶ collectivités/structures d'appui/Trésor : démarches de mobilisation des ressources communales ;
- ▶ GTZ, SNV Mali et autres structures : Système d'Information Géographique (SIG) ;
- ▶ SNV Mali : Système d'Information Essentiel pour la Commune - Santé (SIEC-S) ;
- ▶ CCN : Outil Informatisé de Suivi Évaluation du Dispositif d'appui à la Décentralisation (OISE) ;
- ▶ Bases de données sectorielles et ODHD.

ANNEXE III : BIBLIOGRAPHIE

ASSEMBLEE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (2000)

Déclaration du Millénaire. Résolution adoptée par l'Assemblée Générale dans sa 55^{ème} session, point 60 b, de l'ordre du jour du 13 septembre 2000. A/RES/55/2.

CCC KATI & PACT (août 2004)

Formation des acteurs au développement du cercle de Kati sur la planification communale. Cahier du Participant. Centre de Conseil Communal de Kati et PACT, 50 p. – Kati.

CCC SEGOU & PACT (février 2005)

Réseau SYNDEC cercle de Ségou. Formation des membres du réseau et des partenaires en élaboration du PDESC. Centre de Conseil Communal de Ségou et PACT, 35 p. – Ségou.

COMMISSION EUROPEENNE (2005)

Programme d'Appui à la Réforme Administrative et de la Décentralisation - PARAD, 15 p. + annexes. - Bruxelles.

DNATCT (2004)

Module de formation sur l'élaboration des PDESC. Draft à l'intention des conseillers CCC. Guide du facilitateur, élaboré par AGEFOR et BEFOR, 70 p. - Bamako.

DNCT (août 2005)

Projet de guide d'élaboration des PDESC suivant les secteurs de la Direction Nationale de la Planification et du Développement. Rapport provisoire, 36 p.

DRPS Koulikoro (juin 2003)

Annuaire statistique, année 2001. Direction Régionale du Plan et de la Statistique, région de Koulikoro, 73 p. - Koulikoro.

Loi 93-008 du 11/02/1993

déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi 96-056 du 16/10/1996.

Loi 95-034 du 12/04/1995

portant code des collectivités territoriales en République du Mali, modifiée par la loi 98-066 du 30/12/1998.

Loi 95-034 du 12/04/1995

portant code des collectivités territoriales en République du Mali modifiée par la loi 98-010 du 15/06/1998 et modifiée par la loi 98-066 du 30/12/1998.

MATCL/DNCT (25-28/06/2001)

Planification participative dans le cadre de la décentralisation en Afrique, Actes de l'atelier international de Ségou, confrontation des pratiques (étapes, méthodes, outils, mesures d'accompagnement, modalités) de mise en cohérence des divers niveaux de planification du local au national, 220 p.- Bamako.

MATCL (2005)

Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales, Phase II, 2006-2010. Document de programme, version provisoire, 19 p.- Bamako.

MATCL & PNUD (2005)

Rapport sur l'état des lieux de la déconcentration et le suivi évaluation de la décentralisation. Secrétariat du MATCL et Programme de Gouvernance Locale, Décentralisation et Déconcentration (GOLDD), 54 p. - Bamako.

MDRI (2000)

Guide méthodologique de programmation du développement communal. Méthodes et outils de programmation du développement communal. Mission de Décentralisation et des Reformes Institutionnelles, 76 p. - Bamako.

MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES & SYSTEME DES NATIONS UNIES AU MALI (2004)

Rapport de suivi de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), 44 p. - Bamako.

NASSIRE, M. (2001)

La problématique de la planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique. Le cas du Mali. Dans MATCL/DNCT (2001): Planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique. Actes de l'atelier international de Ségou du 25 au 28 juin 2001, pp. 16-31 - Bamako.

ODHD (2004)

Décentralisation et réduction de la pauvreté. Rapport national 2003 sur le développement humain durable au Mali. Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Agées, PNUD, Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté, 66 p. - Bamako.

PACT (2004)

Planification Communale, Leçons tirées de la Formation des Conseillers CCC de la Région de Ségou. Rapport des Co-Formateurs Dante, Gaoussou & Caspary, Hans-Ulrich, juin 2004. Études PACT/Planification N° 1. Exécution du module Plan de Développement Économique Social et Culturel (PDESC) du programme national de formation des CCC 2003-2004 du DNATCT, 18 p. + 4 p. annexes – Bamako.

PACT (2006)

Enquête Planification. Le processus de planification communale 2005 en zone d'intervention PACT. Capitalisation des expériences du PACT. Étude PACT/Planification N°3, par Gabriel Coulibaly, Foranim-Consult, 28 p. + annexes - Bamako.

PACT & EGLK/SNV (2004)

Groupe noyau « Planification Communale ». Compte rendu de la Rencontre N° 5 du 28/10/2004, 23 p. – Bamakov

PACT & EGLK/SNV (2005)

Groupe noyau « Planification Communale ». Compte rendu de la Rencontre N°6 du 03/05/2005, 16 p. – Bamako.

PRECAGED (Juillet 2001)

Guide méthodologique d'élaboration du schéma d'aménagement et de développement de cercle. Ministère de l'Économie et des Finances, PNUD, Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement, 36 p. – Bamako.

PRECAGED (juin 2004)

Étude sur la planification locale au Mali. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, PNUD, Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement, 97 p. - Bamako.

PRIMATURE (2003)

Enquête nationale sur l'évaluation de la pauvreté (EMEP) 2001. Rapport de synthèse, novembre 2003. Gouvernement du Mali, Ministère délégué chargé du Plan, Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique, Banque Mondiale, Projet d'Appui aux Initiatives de Base (PAIB), 29 p. – Bamako.

REPUBLIQUE DU MALI (2002)

CSLP Final. Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté. Document préparé et adopté par le Gouvernement du Mali le 29 mai 2002, 91 p. + annexes - Bamako.

REPUBLIQUE DU MALI (novembre 2004)

Rapport de la deuxième année de mise en œuvre du CSLP, version provisoire, 34 p. + annexes - Bamako.

RESEAU SYNDEC cercle de Ségou (2005a)

La démarche d'élaboration des PDESC 2006-2010 dans le cercle de Ségou. Tome 1, Rapport méthodologique, novembre 2005, 30 p. Ségou.

RESEAU SYNDEC cercle de Ségou (2005b)

Rapport d'évaluation externe du processus d'évaluation externe d'élaboration des PDESC 2006 - 2010 et du fonctionnement du réseau, décembre 2005, 18 p. + annexes – Ségou.

SNV Mali (juin 2004)

L'annuaire statistique des collectivités territoriales : expérience du PDRK.

SNV Mali (octobre 2004)

Guide de Planification Communale Outils pour les acteurs locaux qui initient et pilotent le processus d'élaboration du Plan de Développement Économique Social et Culturel (PDESC).

SNV Mali (avril 2005)

Rapport étape 1 de la planification communale 2004, l'élaboration de la situation de référence des collectivités dans les cercles de Banamba, Koulikoro et Dioïla.

SNV Mali/KIT (décembre 2005)

Le Système d'Information Essentielle pour la commune pour l'approche suivi action dans le secteur Santé (SIEC-S), version provisoire.

SNV Mali/PNUD (avril 2005)

Participation de la Société Civile dans le CSLP et les OMD au Mali- quelques éléments de bilan et perspectives par Sonia Le Bay et Karounga Keita, 10 p. + 12 p. annexes - Bamako.

ANNEXE IV : PERSONNES RESSOURCES, DOCUMENTS ET ADRESSES UTILES

Personnes ressources :

Elsbet Lodenstein

Email : elodenstein@snvworld.org

Ulrich Caspari

Email : korkv.mli@cefib.com

Florence Dumont

Email : dumontflo@yahoo.fr

Adresses utiles :

PACT (Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales)

BP 100, Bamako, Mali

Tél. : (+223) 223 62 63

Fax : (+223) 223 38 05

SNV-Koulikoro

BP 20, Koulikoro, Mali

Tél. : (+223) 226 24 71

Fax : (+223) 226 20 92

Documents à consulter :

- Guide de collecte pour l'élaboration de la situation de référence (réseau CCC, juillet 2004)
- Guide pour l'établissement de la situation de référence (PACT)
- Guide de collecte pour l'élaboration de la SdR (SNV, version 2004)
- Outils d'analyse de la SdR (SNV Mali, octobre 2004)
- 41 SdR des communes de Koulikoro, Dioïla, Banamba (disponibles au niveau SNV Koulikoro, CCC et communes)
- 3 SdR des cercles de Koulikoro, Dioïla, Banamba

Les documents sont disponibles auprès des bureaux SNV-Koulikoro et PACT (en fichier électronique ou en sortie papier). Les SdR sont aussi disponibles auprès des CCC et collectivités (voir adresses ci-dessous).

3. L'AUTO ÉVALUATION, UN OUTIL DE MESURE DES PERFORMANCES COMMUNALES

3.1. Mali : Expériences menées avec un outil d'auto évaluation permettant d'évaluer les performances des collectivités territoriales

L'étude « **Auto évaluation des performances des collectivités territoriales : de la conception à la réplication d'un outil** » a été préparée par Sonia Le Bay, en collaboration avec Moussoulimoune Y. Maïga et Osé Tiéno (voir annexe I).

Les auteurs, qui sont aussi des acteurs du processus de conception, de test et de promotion de l'utilisation d'un outil d'auto évaluation des performances, en décrivent les différentes étapes. Dans un contexte de maîtrise d'ouvrage communale, en écho à l'outil et à la démarche méthodologique proposée qui ont fait l'objet d'une publication (MATCL/DNCT-SNV-HELVETAS-PACT/GTZ, 2004), ils mettent en exergue toute l'importance du rôle joué par l'accompagnement dans des exercices d'auto évaluation, ainsi que les biais potentiels qui guettent les utilisateurs. Ils abordent aussi les dangers qu'il y aurait, pour les différentes parties prenantes, à se focaliser uniquement sur les résultats, en terme de performance, en oubliant toute la riche communication qui existe en amont et en aval des exercices, et qui débouche sur un partage de responsabilités et la prise de décisions consensuelles.

Ils démontrent qu'un élément clé du succès d'un processus de cette nature, développé avec et pour les collectivités territoriales du Mali, a été la constitution « d'alliances stratégiques » durables entre le Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) et différentes organisations de développement intervenant au niveau communal.

Les auteurs mettent en garde tous ceux qui souhaiteraient s'investir dans le développement d'un tel outil que le chemin, de la conception jusqu'à l'utilisation à grande échelle, peut être long et semé d'embûches. Lorsqu'une démarche se veut participative et s'appuie sur des acteurs nombreux et variés, il faut être capables de gérer, sur la durée, les intérêts et avis, parfois divergents, et souvent évolutifs, des différentes parties prenantes (communes, société civile, État, partenaires au développement...).

En même temps, les réflexions et efforts d'élaboration d'outils similaires dans des pays voisins, stimulés par la lecture de la publication sur l'outil testé au Mali, démontrent tout le potentiel de réplication de telles approches dont l'objectif est notamment de parvenir à mieux cerner, à travers l'évolution des performances des collectivités territoriales, les effets des renforcements des capacités.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	146
3.1.1. Méthodologie de capitalisation	147
3.1.2. Présentation et analyse de l'approche	148
3.1.2.1. Une volonté d'œuvrer conjointement en matière de suivi évaluation autour d'une priorité commune d'envergure nationale	151
3.1.2.2. Un acteur principal : la collectivité territoriale avec ses différentes composantes	152
3.1.2.3. Une option retenue : l'auto évaluation	153
3.1.2.4. Un nécessaire accompagnement de la démarche d'auto évaluation	154
3.1.3. Processus d'élaboration de l'outil et test de l'approche	154
3.1.3.1. La conception d'un outil	154
3.1.3.2. La conception d'une méthodologie d'utilisation	156
3.1.3.3. Le test et la finalisation de l'approche	156
3.1.4. Utilisation et pertinence de l'approche	158
3.1.4.1. La publication et la diffusion de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales	158
3.1.4.2. Les principaux effets de l'approche	158
3.1.5. Appropriation, durabilité et réplication de l'approche	160
3.1.5.1. Les signes d'appropriation	160
3.1.5.2. La durabilité	162
3.1.5.3. Des exemples de réplication	163
3.1.6. Perspectives	165
Annexe I : sigles	166
Annexe II : bibliographie	167
Annexe III : coordonnées des institutions et personnes ressources	170

Les performances des collectivités territoriales : l'affaire de tous, mais de la responsabilité de qui ?

« Avec la décentralisation et dans le cadre de notre mandat, nous les élus, ainsi que le personnel communal, passons tout notre temps en formation. Nous ne sommes presque plus disponibles pour travailler au niveau de la commune... »

(déclaration en 2001 d'un maire du cercle de Banamba, région de Koulikoro - Mali)

A la fin des années 90, le dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales était conçu et mis en oeuvre par l'État malien, avec l'appui de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Il devait permettre de relever des défis susceptibles de conditionner le succès ou l'échec de la décentralisation, à savoir notamment : le développement de la capacité des communes pour assumer et exercer leurs compétences, le rôle des élus communaux comme premiers acteurs de la décentralisation, leur capacité à mobiliser les différents acteurs dans les communes autour du développement local et la concrétisation des transferts de compétences.

Ce dispositif est basé sur l'appui conseil et la formation fournis par les Centres de Conseil Communal (CCC) et des prestataires privés, ainsi que sur la mise à disposition par les services déconcentrés de l'État d'informations et d'expertises techniques. Ce programme national, à vocation temporaire, est destiné à développer les compétences des communes, principalement en terme d'administration, de gestion communale, de programmation locale et de maîtrise d'ouvrage. Il reste aussi attentif à répondre à leurs besoins spécifiques qui s'expriment principalement lors de l'élaboration annuelle de plans d'appui.

Courant 2001, la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) et certains PTF étaient préoccupés de savoir quels étaient les effets du renforcement des capacités des élus et du personnel communal. Au-delà de cela, se posait la question du fonctionnement des communes dans leur environnement, face aux défis du développement. Par ailleurs, les communes, sollicitées par les citoyens, la Tutelle¹²⁴ et les PTF, avaient elles aussi à cœur d'être opérationnelles et donc à la hauteur des multiples attentes.

Tout cela concourrait à ce que plusieurs types d'acteurs impliqués dans le processus de décentralisation mettent ensemble leur expérience et savoir-faire pour proposer une approche participative, pédagogique, aussi simple mais complète que possible, susceptible d'apporter des réponses aux diverses préoccupations exprimées.

Cela semblait être une gageure, en même temps qu'un superbe défi à relever ! Un de plus pour le Mali qui, en 1999, avait résolument opté pour réaliser sa décentralisation à l'échelle nationale, ce qui a abouti à une réorganisation administrative avec 703 communes, 49 cercles, 8 régions et 1 district (Bamako). 97 % des communes venaient d'être érigées et une toute nouvelle génération d'élus commençait à apprendre son métier...

124- Gouverneurs, préfets, sous-préfets, percepteurs, en dehors de leurs attributions spécifiques, veillent à l'exécution des lois, des règlements, des décisions et orientations issus du pouvoir central.

C'est cette « aventure » qui a conduit à la publication, en avril 2004, de « l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales ». Nous souhaitons la partager avec les différents acteurs qui, en Afrique ou ailleurs, sont engagés ou vont s'engager dans une réflexion ou un processus visant à renforcer les capacités de suivi évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale, la redevabilité et le contrôle démocratique au niveau des collectivités territoriales.

« Celui qui ne supporte pas patiemment la fumée n'obtiendra pas de charbon de bois »
(proverbe peul)¹²⁵



3.1.1. MÉTHODOLOGIE DE CAPITALISATION

Durant une telle expérience multi acteurs, riche et complexe, s'étendant sur plusieurs années, la documentation s'accumule souvent de manière informelle, à travers l'archivage de documents issus du processus (notes personnelles, rapports de mission, comptes rendus de réunions et d'ateliers, collecte d'informations sur des démarches visant un objectif semblable, synthèse de questionnaires réalisés lors de la phase de test, recueil de commentaires sur des documents préliminaires, photographies...). Cette étude de cas nous offre une excellente opportunité de valoriser cette documentation et d'approfondir certaines discussions. Cela permet entre autres de :

- reconstituer les temps forts des principales étapes adoptées ;
- mettre en perspective les objectifs initiaux et ceux actuellement atteints (il convient de garder à l'esprit que, dans la pratique, l'approche est bonifiable dans le temps, en fonction des initiatives des utilisateurs), en essayant de tenir compte du point de vue des différentes parties prenantes ;
- mettre en parallèle les options retenues et les résultats obtenus dans la pratique ;

■ aller au-delà des leçons tirées, afin de voir quels défis demeurent, quelles sont les pistes à explorer et les stratégies possibles pour les relever, ainsi que les acteurs mobilisés ou à mobiliser à travers de possibles alliances.

Un canevas de capitalisation¹²⁶ a été diffusé auprès de quelques acteurs volontaires pour documenter le processus. Les différentes contributions ont été regroupées au niveau de l'un d'eux jouant le rôle de point focal, responsable de la conception d'une première version de la capitalisation. Celle-ci a ensuite été envoyée aux contributeurs initiaux et à trois personnes ressources : deux ayant participé de manière ponctuelle à la conception ou l'utilisation de l'outil et une étant plus « extérieure », puisque récente « utilisatrice » des résultats obtenus par les collectivités territoriales dans le cadre de la mise en place d'un Système d'Information Géographique¹²⁷ (SIG). Suite aux commentaires obtenus, une seconde version a été rédigée par le point focal, afin d'être partagée à l'occasion d'un Séminaire sous régional¹²⁸, puis enrichie par des éléments issus des échanges réalisés tant en plénière, dans les ateliers, que lors de discussions informelles entre les participants venus de six pays d'Afrique de l'Ouest et issus de différents horizons¹²⁹.

125- Les proverbes ont été recueillis par LE BAY S.

126- LOQUAI C., LE BAY S. (décembre 2005).

127- L'expérience du SIG a été présentée lors du « Séminaire sous régional d'échange et d'apprentissage sur des expériences de renforcement de capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale » ; Bamako 17-18/05/06. Voir FORANIM Consult (juin 2006) et sur <http://www.snmali.org/actus/sigmali.pdf>. Elle est également capitalisée dans l'étude de cas « des Systèmes d'Information Géographique au service du développement des communes rurales au Mali ».

128- Voir note précédente.

129- Cela fait notamment référence aux exemples de répliation en cours dans d'autres pays : expériences du Niger, Bénin et Burkina Faso. Voir chapitre 3.1.5.3. et FORANIM Consult, (juin 2006).

Même si dans l'étape de rédaction le processus de capitalisation a mobilisé principalement des représentants des PTF engagés dans l'ensemble de la démarche, les différentes parties prenantes ont été directement mises à contribution à travers la prise en compte :

- des éléments fournis par les communes utilisatrices à l'occasion des exercices d'auto évaluation (fin 2005 et courant 2006) et la discussion avec elles de certaines hypothèses relatives à l'amélioration de la démarche ;
- d'échanges réalisés tout au long de 2005 et en 2006, tant avec la DNCT/CCN (Cellule de Coordination Nationale des appuis techniques aux collectivités) sur des questions de portage de la démarche et de sa valorisation à grande échelle, qu'avec d'autres PTF, notamment les membres du Réseau de Réflexion et d'Échanges sur le Développement

Local (REDL), réalisant ou planifiant un accompagnement des communes à l'utilisation de l'outil dans leur zone d'intervention.

Cette méthode de travail a été choisie en fonction de leçons précédemment tirées de démarches participatives utilisées. Pour être productif et pas un alibi commode dans une stratégie, le participatif doit être bien géré. Avec chaque type d'acteur, un rôle qui lui convient doit être défini, en tenant compte de paramètres multiples et évolutifs, tels que par exemple ce qu'il veut ou peut investir dans le processus (temps en fonction de son calendrier, ressources humaines, financières ou matérielles, compétences spécifiques...). Cela n'exclut nullement que certains éléments soient réajustés en cours de processus...

3.1.2. PRÉSENTATION ET ANALYSE DE L'APPROCHE

Afin de faciliter la capitalisation de cette expérience par les différents acteurs et de permettre aux lecteurs de s'embarquer dans cette « aventure », un tableau synthétique a été dressé, comportant le cadre temporel indicatif des principales étapes et actions réalisées et les acteurs mobilisés (voir tableau 1).

Au début de ce processus, aucun des acteurs n'avait une idée précise du temps qu'il allait y investir. Même maintenant, il serait difficile de le chiffrer au niveau des individus ou des organisations parties prenantes car aucun décompte n'a été tenu. Toutefois, personne n'imaginait par exemple que,

de la phase de conception à celle de publication, près de 30 mois allait s'écouler... L'eut-on su, cela aurait-il été un facteur pesant sur la motivation des acteurs mobilisés ? A posteriori, il ressort que cette motivation est demeurée suffisante chez un « nombre critique » d'acteurs pour parvenir à surmonter quelques défis et atteindre l'objectif fixé, allant même au-delà...

Quant à la publication, elle se présente volontairement sous la forme d'une oeuvre collective, dans laquelle se reconnaissent non seulement les acteurs directement impliqués, mais aussi beaucoup d'autres qui y ont contribué...

Tableau 1 : SYNTHÈSE DU PROCESSUS

Phases	Étapes	Actions	Acteurs
CONCEPTION (08/2001-08/2002)	Partage des préoccupations, discussions/propositions, décisions	définition rôles : - coordination du processus - facilitation du processus et initiatives - contributions techniques au processus - identification des parties prenantes	DNCT/CCN SNV DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT / PRODILO-GTZ, CCC, REDL
		définition des principes de base (un outil pour les collectivités territoriales), des étapes et d'un cadre temporel indicatif	idem
ventilation du document ébauché : guide d'utilisation de l'outil d'appréciation des performances des communes		SNV auprès Helvetas, PACT/PRODILO-GTZ, CCC, REDL, DNCT / CCN	
bilan de l'existant : recherche documentaire et prises de contacts		même acteurs auprès d'autres PTF / opérateurs CCC	
CONCEPTION (08/2001-08/2002)	Élaboration de l'outil et de sa méthodologie d'utilisation	- propositions de canevas / discussions thématiques, commentaires, adoption - propositions du contenu de l'outil (indicateurs) et méthodologie / discussions, commentaires, adoption - élaboration d'une version provisoire de l'outil (04/2002) et ébauche de la démarche méthodologique pour le tester	DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ, représentants CCC idem SNV
		- recueil de commentaires en atelier sur la version provisoire (05/2002) - réunions avec utilisateurs potentiels (explications, discussions, commentaires) - atelier de mise en commun (07/2002) - finalisation de l'outil et de la démarche méthodologique pour le test (08/2002)	DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ avec REDL, CCC, PTF, AMM, personnes ressources CCC avec CLO et communes DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ, CCC, REDL SNV
		- élaboration de termes de référence pour le test + outils standardisés (grille de vérification pertinence indicateurs et applicabilité de l'outil + fiche de synthèse des résultats du test + proposition de canevas de rédaction du rapport) 09/2002 - test sur échantillon représentatif et raisonné de communes : urbaines / périurbaines / rurales, différentes tailles et zones géographiques (09-11/2002)	par SNV, CCN pour CCC (opérateurs SNV, Helvetas, PACT/GTZ) CCC avec 3% des communes (élus, agents communaux, population, société civile et tutelle)
		- élaboration de termes de référence pour la modération de l'atelier et proposition de programme (10/2002) - atelier de mise en commun des résultats du test (11/2002) : discussion de la synthèse générale des résultats fournis par les CCC, propositions d'amélioration de l'outil et de la méthodologie, validation des résultats - suites à donner au processus engagé et répartition tâches : ● coordination ● rédaction ● commentaires	par SNV, DNCT/CCN avec « Foranim-Consult » DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ, CCC, REDL, "Foranim-Consult » DNCT/CCN DNCT/CCN, SNV DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ
TEST (09-12/2002)	Test de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales (liste des indicateurs + méthodologie)	- élaboration de termes de référence pour le test + outils standardisés (grille de vérification pertinence indicateurs et applicabilité de l'outil + fiche de synthèse des résultats du test + proposition de canevas de rédaction du rapport) 09/2002 - test sur échantillon représentatif et raisonné de communes : urbaines / périurbaines / rurales, différentes tailles et zones géographiques (09-11/2002)	par SNV, CCN pour CCC (opérateurs SNV, Helvetas, PACT/GTZ) CCC avec 3% des communes (élus, agents communaux, population, société civile et tutelle)
	Atelier de mise en commun des résultats du test	- élaboration de termes de référence pour la modération de l'atelier et proposition de programme (10/2002) - atelier de mise en commun des résultats du test (11/2002) : discussion de la synthèse générale des résultats fournis par les CCC, propositions d'amélioration de l'outil et de la méthodologie, validation des résultats - suites à donner au processus engagé et répartition tâches : ● coordination ● rédaction ● commentaires	par SNV, DNCT/CCN avec « Foranim-Consult » DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ, CCC, REDL, "Foranim-Consult » DNCT/CCN DNCT/CCN, SNV DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ

Phases	Étapes	Actions	Acteurs
FINALISATION 2003	Rédaction de la version finale de l'outil et de la méthodologie	<ul style="list-style-type: none"> - rédaction - derniers commentaires - rédaction de la version finale - validation de la version finale - rédaction de la préface 	SNV/CCN CCN/SNV, DNCT, Helvetas, PACT/GTZ SNV/CCN MATCL/DNCT MATCL
PUBLICATION 01-04/2004	Choix du prestataire et impression du document	<p>appel d'offre (01/2004) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - procédures et modalités de sélection des prestataires (caractéristiques techniques d'édition, nombre d'exemplaires à éditer/clé de répartition des documents, travaux à effectuer, présentation des offres, rôles et responsabilités des acteurs, chronogramme de travail...) et mise en place d'une commission de sélection - montage financier - suivi technique 	<p>DNCT/CCN avec SNV, Helvetas, PACT/GTZ</p> <p>SNV, Helvetas/DDC, PACT/GTZ SNV, DNCT avec « Communicances »</p>
DIFFUSION 07-12/2004	Diffusion du document auprès des utilisateurs, des accompagnateurs potentiels et de tout acteur intéressé	<p>7000 exemplaires répartis entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - utilisateurs directs (60 %) - structures d'appui conseil ccompagnatrices potentielles (20 %) - stock (20 %) afin de répondre aux besoins spécifiques exprimés jusqu'à maintenant (Mali et sous région) 	par DNCT/CCN avec SNV, Helvetas, PACT/GTZ
UTILISATION 01/2005-actuel	Pratique de l'auto évaluation par les collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> - les collectivités territoriales sont informées lors des CLO - des services d'accompagnement sont proposés - synergie entre partenaires techniques pour accompagner conjointement les exercices dans les collectivités territoriales - des collectivités territoriales auto évaluent leurs performances (17 % en 06/2006 l'ont fait une fois) 	<p>Chargés de Suivi Régionaux de la CCN et CCC</p> <p>Conseillers CCC, partenaires techniques, prestataires</p> <p>par ex. : PGP/ONG nationales/SNV/CCC, PGP/ONG nationales/Helvetas, Réseau CCC...</p> <p>élus, agents communaux, population, société civile et tutelle</p>
RÉPLICATION 01/2005-actuel	Emprunt / adaptation de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales : quelques exemples	<ul style="list-style-type: none"> - Mali : en 2004 projet de suivre les effets d'appuis financiers aux collectivités territoriales et d'indexer leurs droits de tirage (58 % des indicateurs sont tirés de l'outil) - Mali : depuis 2005, lors de « diagnostic communal » débouchant sur des plans d'action en matière de renforcement de capacités, 90 % des questions posées sont extraites de l'outil (dans 36 % des collectivités territoriales) - Niger¹³⁰ 2005 : adaptation de l'outil de manière à intégrer les OMD¹³¹ - Bénin¹³⁰ en cours : adaptation de l'outil - Burkina Faso¹³⁰ en perspective : idem - Mali 2006 : concours national des communes avec domaines et indicateurs d'évaluation tirés de l'outil (64 % des indicateurs retenus) 	<p>Groupe PTF « décentralisation », DNCT</p> <p>par ONG nationales partenaires du PGP</p> <p>Ministère du Plan, SNV</p> <p>ANCB, Helvetas, GTZ, SNV, PNUD MATD, GTZ MATCL/DNCT</p>

Source : LE BAY S.

130- Expériences capitalisées dans le « Séminaire sous régional », Bamako 17-18/05/06.

131- Objectifs du Millénaire pour le Développement.

3.1.2.1. Une volonté d'œuvrer conjointement en matière de suivi évaluation autour d'une priorité commune d'envergure nationale

Début 2001, des structures actives dans la mise en oeuvre du processus de décentralisation et habituées à partager régulièrement leurs expériences, notamment au sein du Réseau REDL¹³² et avec la DNCT, ont rapidement pris conscience qu'elles s'investissaient parallèlement autour d'une même problématique : comment mesurer dans le temps les effets du renforcement des capacités des collectivités ? La DNCT cherchait, elle aussi, à appréhender les mêmes effets, afin de réajuster si nécessaire les stratégies mises en oeuvre à l'échelle nationale.

La SNV (Organisation néerlandaise de développement), Helvetas (Association suisse pour la coopération internationale) et la GTZ (Coopération technique allemande) ont alors opté pour partager le fruit de leurs réflexions, conjuguer leurs efforts, ainsi que leurs ressources, et mettre à la disposition de la DNCT l'expérience de leurs différents conseillers, groupes de travail, programmes¹³³ et CCC répartis dans différentes régions du Mali. Pour la DNCT, déjà engagée dans plusieurs dossiers consommateurs de temps, de ressources humaines et financières, cet appui pouvait en principe lui permettre d'aller plus rapidement vers l'élaboration d'une approche fonctionnelle consensuelle.

Ce montage à lui seul présentait quelques défis relatifs notamment à la capacité des différentes structures à :

- trouver un mode de fonctionnement commun harmonieux et efficace ;
- dégager un cadre temporel de mise en oeuvre des actions communes et le respecter sans remettre en question d'autres engagements pris par ailleurs ;
- mobiliser à temps, de manière flexible et concertée les ressources nécessaires (humaines, financières¹³⁴ et matérielles) ;
- partager des visions communes sur un certain nombre de choix à faire, comme les options rela-

tives aux objectifs visés, à l'approche, à la méthodologie... ;

- communiquer régulièrement entre elles et avec d'autres partenaires techniques et financiers, afin de les informer du processus en cours, de solliciter leurs contributions, mais aussi de préparer la phase de mise en oeuvre de l'approche...

D'où la nécessité pour ces structures, dès le début, de définir de manière participative certains aspects (voir tableau 1 phase conception), notamment :

- un partage des rôles : coordination processus par DNCT/CCN ; facilitation processus et initiatives par SNV ; contributions techniques au processus par DNCT/CCN, SNV, Helvetas, GTZ, CCC, REDL ;
- l'adoption de principes communs de base ;
- les objectifs à atteindre ;
- les parties prenantes, les collaborations et les sources d'information disponibles ;
- une ébauche des différentes étapes du travail à réaliser, un cadre temporel indicatif et un mécanisme de suivi...

« Celui qui monte aux baobabs a davantage de fruits, mais celui qui reste à terre sait quand il rentrera chez lui »

(proverbe bambara)

À posteriori, c'est le respect du cadre temporel qui a posé le plus de problèmes, en raison notamment :

- du taux important d'occupation des personnes mobilisées sur l'approche ;
- de l'aspect « répétitif » inhérent à la démarche de travail retenue : discussions, production d'une version provisoire de documents, demande de commentaires/discussions, nouvelle version provisoire...
- de la démarche participative adoptée qui nécessite des mises en commun régulières entre les structures impliquées et un investissement en temps important pour partager avec les autres acteurs clés en fonction de leur disponibilité...

Pourtant, au-delà de ces facteurs pesant sur le processus, les Directions des différentes structures en ont toujours fait une priorité et quelques personnes s'y sont investies sur la durée pour l'amener à terme.

132- Objectifs spécifiques du REDL : a) partager entre membres les outils, la documentation et les informations sur l'appui à la mise en oeuvre de la décentralisation ; b) contribuer à l'amélioration, à la systématisation et à la diffusion des outils et des démarches élaborés au sein des structures membres ; c) analyser et partager les visions sur les problématiques, concepts, approches et stratégies en matière de développement local ; d) partager la capitalisation des expériences de terrain avec les instances concernées par la mise en oeuvre de la décentralisation. Voir sur <http://www.snmali.org/actus/redlinfo0606.pdf>

133- Pour la SNV : Programme d'Appui à la Décentralisation dans la Région de Koulikoro (PDRK), Programme de Développement Urbain de Bamako (PDUB), Programme d'appui au Développement des Communes de Ménaka (PDCM). Pour Helvetas : Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD). Pour la GTZ : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) et projet Promotion des Initiatives Locales (PRODILLO).

134- Chaque personne participant au processus sur son temps de travail « ordinaire » pour le compte de sa propre structure, l'activité n'a engendré des dépenses spécifiques qu'à partir de la phase de test.

Ce qui explique sans doute ce fait est, qu'au-delà d'un réel besoin d'outil, il existait une double ambition :

- pour les partenaires techniques et financiers, de faire oeuvre utile en tirant les leçons d'expériences antérieures qui consistaient à s'investir beaucoup, de manière individuelle, dans la conception d'outils de suivi évaluation finalement utilisés que dans leur(s) zone(s) d'intervention, de manière non durable (dans le cadre de la mise en oeuvre d'un projet ou d'un programme) et par peu d'acteurs (presque uniquement par des partenaires directs) pour lesquels ils paraissaient souvent être proposés / imposés de l'extérieur ;
- pour la Direction Nationale, l'opportunité de dépasser un souci constant d'harmonisation, de mise en cohérence des outils de suivi évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale, en anticipant à travers la coordination d'un processus multi acteurs de conception d'une approche (outil et méthodologie) et en construisant et renforçant, par-là même, des alliances stratégiques.

Après les premières années de formation et d'appui conseil plutôt standardisés, il devenait important du point de vue des « appuieurs » de donner l'opportunité aux communes de pouvoir faire régulièrement le point de leurs performances. Elles pourraient ainsi identifier plus précisément les appuis techniques spécifiques dont elles avaient encore besoin pour s'acquitter de leurs devoirs et rendre des services de qualité aux populations. L'analyse de leur situation devait leur permettre de progresser, de ne plus être des consommateurs de services, mais de réels interlocuteurs capables de négocier avec l'extérieur. Après les élections communales de juin 2004 qui ont enregistré un taux de renouvellement de 70 %, pour les nouveaux conseils communaux ces questions se posaient avec d'autant plus d'acuité.

3.1.2.2. Un acteur principal : la collectivité territoriale avec ses différentes composantes

Du point de vue des élus, les conseillers CCC chargés de l'appui de nombreuses communes, avec un lourd cahier des charges, ne pouvaient pas toujours aisément percevoir leurs besoins spécifiques ou les aider efficacement à les identifier pour élaborer leur plan d'appui.

Parallèlement, une multitude « d'appuieurs », pas toujours coordonnés, passaient de commune en commune, en offrant de manière uniforme des formations de qualité variable, sans se soucier des réels besoins. Les élus reconnaissaient d'ailleurs ne pas toujours connaître ces besoins ou n'être pas unanimes sur la question, faute d'éléments communs concrets de référence. Ils avouaient aussi se référer aux titres des modules de formation dont ils avaient entendu parler ou aux conditions de prise en charge, plutôt que de partir de constats faits au sein de leur commune et d'une démarche de recherche de solutions.

« En deux ans, j'ai assisté avec d'autres conseillers à cinq formations sur le thème "qu'est-ce que la décentralisation ?". Avec le recul, j'ai mon idée sur la qualité de ces différentes formations.[...] Mais c'est toujours difficile de parler de ce sujet avec des chefs de village qui ne comprennent pas que les choses ont changé. Même parmi la population ceux qui ont eu des formations ne veulent pas comprendre parce que souvent ça les arrange ».

(déclaration en 2001 d'un Maire du Cercle de Bougouni, Région de Sikasso – Mali).

D'autre part, de plus en plus, des élus, des agents communaux, la population, la tutelle, des services déconcentrés de l'État et les CCC constataient que « l'approche formation » n'était pas la « solution à tout ». Beaucoup de dysfonctionnements dans les communes ou de griefs signalés de part et d'autre avaient des causes différentes. Si certains pouvaient résulter d'un manque de compétence ou de volonté à exercer certaines fonctions, d'autres semblaient être une conséquence de la mauvaise circulation de l'information, d'un manque d'échanges entre acteurs du processus de décentralisation¹³⁵, ainsi que d'une absence de vision commune ou d'objectifs partagés.

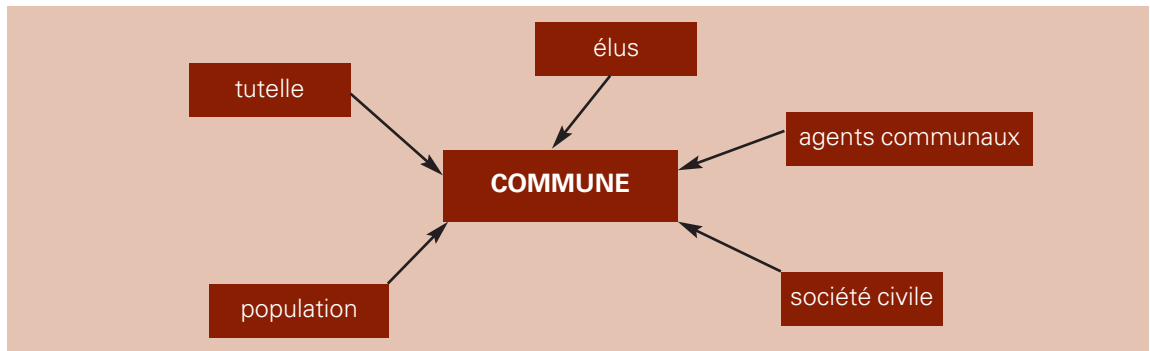
Les maires se disaient preneurs de toute approche qui leur permettrait de mieux maîtriser ces aspects de manière à être en meilleure position pour discuter avec la population, aussi bien qu'avec la tutelle ou les « intervenants » (bailleurs, projets/programmes, ONG, CCC, prestataires...).

Pour la DNCT et les structures partenaires, il était prioritaire de laisser les élus jouer le rôle principal au centre de l'approche de suivi évaluation. Il s'agissait

135- Confirmé lors de l'étude réalisée par la DNCT/CCN en juin 2003. Voir bibliographie.

de respecter le rôle des maires de premiers responsables de la commune, de son fonctionnement et de son développement, tout en leur permettant d'être en synergie et de mieux jouer leur rôle « d'entraîneurs » auprès des autres acteurs (agents communaux, population, société civile –

associations, groupements, ONG, secteur privé, prestataires... - tutelle), en les incitant à contribuer activement à l'analyse. Mais pour être crédible, l'initiative de mener une réflexion approfondie sur les performances de leur commune devait venir des maires...



3.1.2.3. Une option retenue : l'auto évaluation

Très peu d'approches permettaient de concilier la responsabilisation des collectivités, tant urbaines que rurales, dans une démarche voulue et les multiples objectifs visés par les différents groupes d'acteurs, tels que :

- la vérification de la fonctionnalité de la commune et de ses performances par tous les acteurs ;
- une meilleure information des « intervenants » et des « élus » pour une prise de décisions de meilleure qualité (en terme de pilotage) ;
- une meilleure information des « citoyens » pour une meilleure contribution / compréhension des prises de décisions et participation à la mise en œuvre ;
- la promotion de la notion de redevabilité chez les « élus » et de contrôle démocratique chez les « citoyens » ;
- une meilleure compréhension par chaque acteur du rôle des autres, des interrelations et des nécessaires complémentarités ;
- le renforcement des capacités d'analyse des acteurs de la gouvernance locale et plus spécifiquement des « élus » ;
- un apprentissage autour de différents aspects relatifs au développement et à la gouvernance locale...

Théoriquement, seules deux approches étaient possibles : l'évaluation¹³⁶ et l'auto évaluation¹³⁷.

Dans la pratique, l'intérêt d'adopter une démarche d'auto évaluation s'est imposé aux différentes parties prenantes puisqu'elle peut être en même temps : un outil de communication et de réflexion, un moyen d'apprentissage et un processus de développement.

Outil de communication et de réflexion, en permettant à un maximum d'acteurs de prendre connaissance de l'information disponible sur la collectivité territoriale et de participer à son analyse. Ils peuvent s'interpeller et échanger leurs visions autour de la situation vécue. Ainsi, les perceptions individuelles, nécessairement partielles, se complètent et une vision plus globale de la situation se dégage. De la sorte, l'analyse et la recherche de réponses aux principales préoccupations du moment sont facilitées.

Moyen d'apprentissage, en renforçant peu à peu les capacités d'analyse et de décision de la commune. En mettant en commun leurs expériences, les différents acteurs acceptent de s'écouter et d'apprendre à travers la vision des autres. Cela amène à se poser de nouvelles questions et à envisager de nouveaux angles d'analyse, peut-être plus pertinents. De la sorte, l'auto évaluation peut aussi contribuer à accroître la capacité de négociation de la commune vis-à-vis de l'extérieur, puisqu'elle se rend capable de développer de manière autonome des axes de travail plus adaptés à son contexte et de solliciter des appuis plus ciblés.

136- Instrument utile pour tout type d'organisation. Elle a pour raison d'être d'aider à prendre des décisions en s'appuyant sur un examen critique d'une situation présente et sur les leçons tirées des expériences faites. Le moment de l'évaluation est un temps que se donne l'organisation pour s'informer, apprécier sur la base de constats, se questionner, réfléchir et tenter de se projeter dans l'avenir en prenant des décisions susceptibles d'améliorer la situation.

137- Désigne une des pratiques d'évaluation autour de laquelle les spécialistes s'accordent à penser qu'elle est la meilleure méthode pour évaluer les performances d'une organisation. Sa spécificité est que le principal acteur est l'organisation avec ses différentes composantes donc, dans le cas présent, les élus de la commune et les différents acteurs avec lesquels ils collaborent.

Processus de développement, en responsabilisant la commune dans un processus de réflexion critique, de négociation interne et de décision concertée, les relations de collaboration tendent vers un exercice plus collectif des fonctions d'analyse, de suivi et d'orientation. C'est une façon de « consolider » la commune de l'intérieur et de stimuler périodiquement l'autocritique chez les élus, mais aussi chez les autres acteurs.

Toutefois, ce choix de l'auto évaluation supposait que les élus aient la volonté de mieux maîtriser leur devenir, que l'exercice ne soit pas vécu comme une contrainte venant de « l'extérieur » et aussi que la commune ait les capacités de piloter la démarche...

3.1.2.4. Un nécessaire accompagnement de la démarche d'auto évaluation

Face à ce choix méthodologique, un point critique devait être analysé en profondeur avec les élus : celui de l'animation de l'auto évaluation. Est-ce qu'il leur paraissait possible de concilier le portage de l'exercice et une capacité suffisante à l'animer, de manière à être relativement autonomes dans la

mise en œuvre de l'approche ?

La modération joue un rôle très important et conditionne en grande partie la réussite de ce type de démarche. Le contexte au sein des différentes communes était très variable. Peu de conseillers étaient lettrés ou alphabétisés, beaucoup de maires et d'adjoints étaient encore novices en matière d'animation de réunions, telles celles du bureau ou du conseil. Pourtant beaucoup d'élus interrogés se disaient prêts à réaliser l'exercice en mobilisant les conseillers les plus habitués à organiser des réunions et à parler en public (des « animateurs villageois » par exemple), le personnel communal (de catégorie A, B ou C selon le statut de la fonction publique de l'État). Dans un premier temps, ils comptaient aussi sur l'appui des conseillers CCC.

Cette interrogation autour de l'animation de l'auto évaluation est demeurée entière pendant plusieurs mois, ce qui explique, sur les versions initiales du document, le terme « d'assistée » longtemps resté accolé à « auto évaluation ». Il n'a disparu qu'après la phase de test, lorsqu'il est apparu qu'au fil de la pratique, il était possible pour les collectivités, chacune à son rythme, de dégager des ressources internes nécessaires pour assurer l'animation de l'exercice.

3.1.3. PROCESSUS D'ÉLABORATION DE L'OUTIL ET TEST DE L'APPROCHE

3.1.3.1. La conception d'un outil

« L'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales »¹³⁸ résulte d'une démarche participative qui a mobilisé les structures conceptrices pré-citées et un échantillon des principaux utilisateurs de cet outil (voir tableau 1).

Lors des phases de conception et de test, des élus de communes urbaines et rurales, en fonction des différentes « zones » du pays, ont été consultés. Ils ont participé, tout comme les autres groupes d'acteurs, à des discussions animées par les CCC, ainsi qu'à des exercices d'auto évaluation¹³⁹. Parallèlement, un bilan de l'existant était réalisé auprès d'autres partenaires techniques et financiers¹⁴⁰.

L'objectif visé était de concevoir un outil permettant à chaque commune qui l'utilise régulièrement de se rendre compte de :

- l'évolution de ses compétences dans le temps ;
- des domaines dans lesquels les différents acteurs rencontrent des difficultés et la nature de celles-ci ;
- des solutions concertées qui peuvent être adoptées avec différents groupes d'acteurs ;
- d'éventuels appuis externes nécessaires pour qu'il y ait de substantielles améliorations, notamment de :
 - la capacité de gestion et de prise de décisions ;
 - la qualité des services, des produits et des réalisations ;
 - du processus démocratique et de la bonne gouvernance locale ;

138- Voir partie II.1. du document publié : domaines et indicateurs d'appréciation des performances.

139- Citons notamment pour le test les communes I et IV du district de Bamako, celles de Moribabougou, Sanankoro Djitoumou (cercle de Kati) ; Banamba, Benkadi (cercle de Banamba) ; Dégnékoro, Kaladouougou (cercle de Dioïla) ; Sirakorola, Doumba (cercle de Koulikoro) ; Tiémala Banimonoté, Danou (cercle de Bougouni) ; Gouandiaka, Séré Moussa Ani Samou (cercle de Yanfolila) ; Kébila, Ména (cercle de Kolondjiéba) ; Ménaka et Inékar (cercle de Ménaka).

140- CARE (2001) et USAID/ARD (2000).

- des stratégies de participation des populations (hommes et femmes) et de mobilisation des ressources ;
- la maîtrise d'ouvrage du développement local.

Tout ce processus itératif a été mené dans le souci permanent que l'outil soit :

- **le plus complet possible**, tout en restant « léger », afin d'être utilisé facilement et à moindre coût par les communes ;
- **le plus ciblé possible**, d'où la nécessité de choisir un nombre réduit d'indicateurs simples et précis, même si la contrainte est de devoir procéder dans le temps à certains réajustements en fonction de l'évolution des lois et décrets ;
- **le plus standard possible**, afin que chaque commune puisse facilement maîtriser l'outil et comparer ses résultats d'une année à l'autre, voire comparer ses résultats à ceux d'autres communes ;
- **le plus compréhensible possible**, afin de minimiser les interprétations erronées de son contenu, sources éventuelles de biais, d'où le choix d'introduire une partie consacrée à la clarification de ses diverses composantes¹⁴¹.

En terme de performances, la structuration de l'outil s'est faite autour de **5 principaux domaines** bien documentés¹⁴² : « organisation interne », « gestion administrative et financière », « mobilisation des ressources (financières et humaines) », « planification et programmation du développement local » et « services, produits et réalisations de la collectivité ».

Les échanges ont été plus ardues entre les différentes parties prenantes en ce qui concerne la formulation des indicateurs pour chacun des domaines de compétences à évaluer, puis des niveaux d'appréciation pour chacun d'entre eux. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer :

- les sensibilités (indicateurs) et les ambitions (niveaux d'appréciation) spécifiques à chaque partie prenante ;
- l'évolution, dans le temps, des thèmes et préoccupations d'actualité ;
- au début du processus, d'une réunion à l'autre, le manque de régularité de présence des représentants de certaines parties prenantes, ce qui ramenait souvent les échanges sur des points précédemment clos autour d'un consensus.

Dans l'animation, il a toujours été possible de trancher les débats en se référant aux principes de

base retenus de manière consensuelle et aux textes de lois existants. Mais cet état de fait contribue en partie à expliquer la démotivation de certaines personnes en cours de processus, la sous-estimation de sa durée et les multiples versions préliminaires qui ont été rédigées à l'issue des différentes réunions.

Chacun de ces domaines a finalement pu être défini par **en moyenne 6 indicateurs**¹⁴³, basés sur les principales obligations relevant légalement des communes, ainsi que quelques aspects de fonctionnement d'une commune « idéale ».

L'outil se compose au **total de 33 indicateurs** qui peuvent être appréciés et suivis d'une année à l'autre. Ils ont été formulés suivant certaines caractéristiques afin d'être :

- **circonscrits dans le temps**, même si la période de référence peut varier : l'année écoulée, l'année en cours ou un moment précis (par exemple : « la commune a été active dans le recouvrement des taxes et impôts de l'exercice passé » ; « le compte administratif de la commune décrit de façon claire et correcte toutes les opérations comptables passées durant l'année ») ;
- **sensibles** puisqu'ils peuvent évoluer dans le temps, d'une période de référence à une autre ;
- **mesurables** : quantitatifs, ils font référence à des nombres ou à des taux (par exemple : « taux moyen de présence des élus aux sessions de l'année dernière », « nombre de sessions ordinaires tenues pendant l'année dernière ») ; qualitatifs, ils ont été rendus facilement mesurables à travers la formulation des **4 niveaux d'appréciation** qui se réfèrent à une échelle croissante de valeurs et à des normes (valeurs de référence) qui sont précisées dans la législation en vigueur (par exemple : « la commune n'a mobilisé aucune ressource supplémentaire »/ « la commune a mobilisé moins de 25 % de son budget d'investissement auprès des bailleurs de fonds et des populations »/«... entre 25 et 50 %... »/«... plus de 50 %... »). Pour faciliter les bilans par domaine, puis le bilan global de la commune, chaque niveau d'appréciation s'est vu affecter **un score** dont le mode de calcul est expliqué en détail dans la partie III du document publié ;
- **fiables**, puisqu'il est toujours possible de se référer à des données objectivement vérifiables¹⁴⁴ ;
- **conviviaux**, puisque devant être significatifs pour les **différents groupes d'acteurs interpellés**.

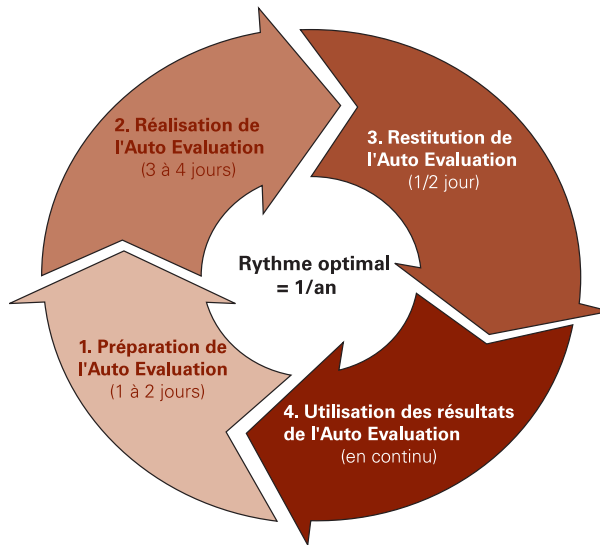
141- Voir partie II.2. du document publié : clarification des domaines.

142- MATCL/DNCT (novembre 2003).

143- Élément concret et vérifiable mettant en lumière les changements qui peuvent s'opérer dans le temps et l'espace.

144- Des sources possibles de vérification sont listées dans la partie II.2. du document publié.

3.1.3.2 La conception d'une méthodologie d'utilisation



Les grandes étapes de la démarche méthodologique indicative ont été développées lors de la phase de conception de l'approche pour servir de cadre de travail de référence.

Suite à la phase de test, leur contenu a été affiné afin de proposer des « façons de faire » adaptées à différents contextes et de mettre en exergue quelques points d'attention spécifiques pour les maires et les personnes chargées par eux de conduire le processus¹⁴⁵.

La méthodologie se veut pédagogique, adaptée à un public de niveaux variés et qui évolue dans des contextes différents. Il s'agit d'expliquer, de proposer et de présenter des alternatives utilisables d'emblée ou en cours de processus dans une commune, sans dénaturer la démarche, ni perdre les éléments de comparaison (évolution des performances d'une année à l'autre).

3.1.3.3 Le test et la finalisation de l'approche

« Celui qui n'a pas lutté est fort à la lutte »

(proverbe bwa)

La phase de test, planifiée sur une période de 3 mois (voir tableau 1), a été réalisée avec un échantillon des collectivités territoriales volontaires (3% des communes du Mali) par les CCC, accompagnés de conseillers des structures partenaires.

Elle a permis de mettre l'accent sur quelques aspects spécifiques qui ont été analysés lors d'un atelier. À cette étape, un modérateur jusqu'alors externe au processus d'élaboration a été choisi pour aider les structures partenaires à prendre un recul suffisant et valoriser les leçons tirées.

Les éléments saillants issus du test portent sur l'outil, mais surtout sur la méthodologie qui, volontairement, n'avait été que peu formalisée dans la version testée, de manière à ne pas freiner les initiatives des animateurs de l'exercice d'auto évaluation et de leurs accompagnateurs.

Pour **l'outil**, les principaux ajustements proposés concernaient :

- la reformulation d'indicateurs, des définitions d'indicateur et l'ajustement de certains niveaux d'appréciation afin d'éviter les ambiguïtés ou les réticences des utilisateurs ;
- la précision du cadre temporel pour certains indicateurs ;
- la modification de la liste des indicateurs par groupe d'acteurs, en fonction de leur pertinence selon leur accès théorique à l'information.

145- Voir partie III du document publié : démarche méthodologique d'utilisation de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales.

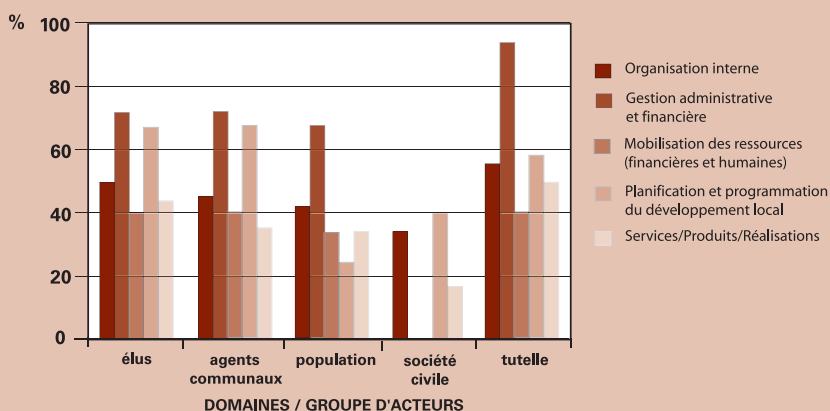
Pour la **méthodologie**, les principales propositions portaient sur l'animation et l'organisation de l'exercice qui conditionnent en grande partie sa réussite.

Pour l'**animation**, les personnes responsabilisées par le maire doivent veiller à :

- clarifier pour le public leur rôle à chaque étape de l'exercice, par exemple : animateur, co animateur, responsable de la prise de notes ou encore appui conseil dans le processus (rôle assumé dans un premier temps principalement par des conseillers CCC et d'autres partenaires techniques mis à contribution) ;
- étudier la possibilité d'impliquer dans l'équipe d'animation la société civile, voire des agents des services techniques déconcentrés à côté d'agents communaux ou de membres du bureau communal ;

- traduire à l'avance quelques mots clés ou concepts en langue locale, voire si nécessaire tout l'outil en fonction du public ;
- introduire les indicateurs portant sur des questions de genre en se référant à la culture du milieu ;
- travailler parallèlement avec plusieurs groupes d'acteurs, afin de raccourcir le temps consacré à l'exercice ;
- faire une synthèse après les entretiens avec chaque groupe d'acteurs, afin de vérifier les données qui seront ensuite analysées et restituées ;
- dans les communes rurales, visualiser la présentation de l'outil, ainsi que les résultats issus de chaque groupe d'acteurs, afin de faciliter la restitution et les propositions d'actions ;

COMMUNE "X" : APPRECIATION DES DOMAINES DE PERFORMANCE PAR LES DIFFERENTS GROUPES D'ACTEURS



Source : LE BAY S.

■ n'utiliser les documents de référence qu'en dernier recours, comme moyen de vérification (par rapport au score d'un indicateur) et ne pas discuter autour de scores, mais de réponses argumentées (le score ne vient qu'en dernière étape) ;

■ développer des stratégies vis-à-vis des personnes qui monopolisent la parole et influencent fortement les échanges ;

■ bien préparer l'atelier de restitution : présenter la synthèse des différentes visions croisées sur les performances de la commune, l'analyser. Ne pas remettre en question les réponses données et surtout ne pas chercher le consensus à tout prix ;

■ aider les acteurs à déboucher sur des propositions concrètes d'actions et à partager les responsabilités pour leur mise en œuvre.

Dans l'**organisation de l'exercice**, le maire doit veiller à :

■ inviter à l'avance les différents groupes pour l'auto évaluation et la restitution, veiller à leur bonne représentativité qualitative et quantitative et à ce que ce soit les mêmes participants tout au long du processus d'auto évaluation ;

■ respecter la disponibilité des différents groupes d'acteurs, tout en ne laissant pas plus d'une semaine s'écouler entre les différentes séances d'auto évaluation et la restitution ;

■ soumettre à l'avance le « questionnaire » à la tutelle souvent indisponible pour se joindre à l'exercice dans la commune, de manière à pouvoir tenir compte de ses réponses lors de la restitution ;

■ adopter à court terme un système d'archivage, afin de faciliter la recherche d'informations¹⁴⁶ ;

- prévoir dans le budget de la commune les coûts de réalisation de l'exercice et faire connaître à tous les acteurs les modalités de prise en charge¹⁴⁷ ;
- penser pour le futur à planifier d'éventuels frais d'accompagnement de l'exercice, dans une perspective d'utilisation régulière de l'approche et de la non-pérennité des services subventionnés des CCC.

Ces divers éléments ont été pris en compte dans l'étape de finalisation de l'outil. Curieusement,

celle-ci s'est révélée plutôt longue à réaliser (voir tableau 1). Même si le test n'a pas remis en question le travail jusque là accompli, après avoir rédigé plusieurs versions provisoires, le fait de devoir procéder à quelques ultimes ajustements a occasionné un certain « essoufflement ». Suite aux délais requis par la procédure d'appel d'offre coordonnée par la DNCT, la publication n'a été disponible qu'en avril 2004, soit plus de deux ans et demi après le début du processus...

3.1.4. UTILISATION ET PERTINENCE DE L'APPROCHE

Si le test a confirmé la plupart des hypothèses liées à l'approche retenue d'auto évaluation, son utilisation à plus grande échelle à partir de 2005 a permis d'en cerner mieux les effets. En juin 2006, 17 % des communes ont fait au moins une fois l'exercice.

« Si des chameaux se vantent entre eux de leurs callosités, ils passeront la journée sans paître »

(proverbe tamasheq)

Comme juste après la publication, en juin 2004 les élections communales s'annonçaient, le MATCL décida d'attendre la prise de fonction des nouvelles équipes pour procéder à sa diffusion. Chaque commune se vit remettre par la DNCT une « mallette du maire ». Elle contenait tous les documents méthodologiques de référence et d'orientation indispensables à la bonne exécution des tâches des élus et des agents communaux. « L'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales » allait donc se transmettre de maire en maire. Parallèlement, les CCC et d'autres accompagnateurs potentiels de l'exercice d'auto évaluation recevaient également plusieurs exemplaires de la publication.

3.1.4.1. La publication et la diffusion de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales

La publication, préfacée par Monsieur le Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, est le symbole d'un effort commun. Elle concrétise l'aboutissement d'un processus participatif de conception. Dans le même temps, elle a aussi engendré la démobilisation partielle des ressources humaines jusque là focalisées dans cette perspective.

Pourtant, de l'avis des initiateurs du processus, il s'aurait plus que jamais nécessaire de réactualiser les défis surmontés depuis août 2001. Un « nouveau chantier » se présentait à eux : concevoir un dispositif d'accompagnement de l'utilisation de l'outil. Il s'agissait de le présenter à l'échelle nationale aux utilisateurs et, en fonction de la demande, d'accompagner les acteurs communaux dans leurs premiers exercices d'auto évaluation.

Dans la mallette, cet outil n'était qu'un instrument parmi de nombreux autres. Il convenait de le faire connaître, au-delà des conseillers des CCC et des communes ayant contribué à sa conception et à son test ; certains d'entre eux n'ayant par ailleurs pas été reconduits dans leur mandat.

3.1.4.2. Les principaux effets de l'approche

Dans le temps, le développement des compétences de la commune est perceptible. Si certains effets étaient prévisibles et souhaités, d'autres étaient plus inattendus.

Les participants à l'exercice tirent plus d'enseignement des discussions autour des indicateurs que de la sélection d'un niveau et du score qui finalement en résulte. Même si le premier réflexe au début est pour certains d'essayer de proposer d'abord un niveau, faute d'éléments ils ne peuvent convaincre les autres. **Construire ensemble un**

147- En fonction principalement du nombre de villages/fractions composant la commune, de sa superficie, du niveau de participation souhaité par le maire et de la durée de l'exercice, le coût par commune varie en moyenne de 50 000 à 500 000 Fcfa (1 euro = 656 Fcfa). Cela correspond principalement aux indemnités des élus, aux frais de transport, aux frais de repas des participants, ainsi qu'au coût de la communication autour de l'exercice. En cas de déplacement de la tutelle des frais supplémentaires sont à prévoir.

argumentaire, en confrontant les points de vue devient un moyen pour les participants de mieux comprendre leur rôle et celui des autres au sein de la commune.

« Face à certaines difficultés rencontrées par mon association, je sais maintenant que je peux venir négocier certaines choses avec M. le Maire »

(déclaration en 02/2006 d'une présidente d'association de productrices de karité, Cercle de Kati, Région de Koulikoro – Mali)

Chacun ayant l'occasion d'exprimer son avis sur un certain nombre de points, l'exercice contribue à développer le sens de la critique constructive et de l'auto critique. Il s'agit pour tout un chacun d'apprendre à faire la différence entre présenter une critique et « attaquer » une personne. Si les maires sont habitués aux réactions éventuelles d'opposants politiques, ils supportent mal les critiques émises par les agents communaux. En effet, le contexte culturel les a peu habitués à ce que des employés s'expriment sur de tels sujets et surtout devant des tierces personnes. Cela souligne l'importance de l'animation dans la gestion des échanges lors de l'exercice, mais aussi son rôle de conseil auprès des différents groupes (par exemple pour les inciter à se manifester au moment opportun auprès du maire et pas seulement au moment de l'exercice). Afin d'anticiper sur des aspects négatifs qui pourraient être évoqués et dont ils sont conscients, les maires se sentent de plus en plus incités à les évoquer eux-mêmes.

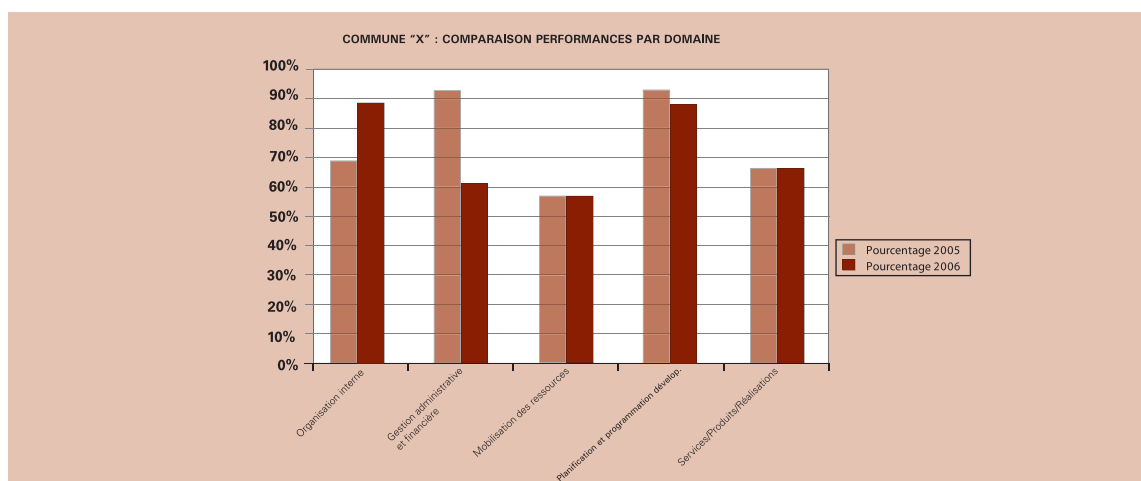
A travers l'exercice, les utilisateurs identifient les principaux acquis et faiblesses de la commune. Lors de la restitution, la visualisation des principaux domaines de performance facilite l'analyse et permet de comparer avec la situation antérieure. Ils constatent si la commune s'acquitte de ses devoirs, assure les différents services qui sont attendus d'elle et avec quelle qualité.

« Suite à l'exercice d'auto évaluation, j'ai été contacté par un maire qui m'a demandé de l'appuyer dans le montage de son projet ANICT pour qu'on ne dise plus qu'il n'a pas respecté les procédures »

(05/2006, déclaration d'un conseiller CCC, Cercle de Kati, Région de Koulikoro – Mali)

100 % des exercices dans les communes ont abouti à l'élaboration de plans de renforcement institutionnel et organisationnel. Lors de la restitution des résultats, c'est la mise en commun des idées et la qualité des échanges entre les acteurs qui importent. Cela détermine la pertinence des actions à programmer et l'engagement des différents acteurs dans leur mise en œuvre. C'est aussi le moment où ces derniers prennent conscience qu'ils ont tous des devoirs à remplir dans le cadre du bon fonctionnement de la commune.

En 2006, à l'issue de la phase test de l'outil d'auto évaluation, des cadres de concertation commune / société civile se mettent en place dans des collectivités de la Région de Koulikoro pour résoudre durablement des incompréhensions...



La prise de décisions des maires est facilitée à la lumière des résultats atteints et du produit des discussions. Il lui est aussi plus aisé de répartir les responsabilités pour la mise en œuvre des actions retenues.

« Si une aiguille est tombée dans un puits profond, ceux qui regardent dans le puits sont plus nombreux que ceux qui y descendent »

(proverbe sénoufo)

Dans les communes où l'exercice a été fait deux fois, il est possible d'évaluer les effets du renforcement de capacités en mettant en parallèle les actions réalisées dans le cadre du plan et la progression du niveau des indicateurs de chaque domaine.

Ces éléments servent d'argumentaire aux élus lorsque qu'ils cherchent à négocier des appuis, en dehors des CCC, auprès de partenaires techniques et financiers. Au fil des exercices, c'est aussi la capacité d'analyse des communes qui se développe.

L'information des acteurs sur la vie communale est améliorée car au cours de l'exercice de nombreuses données sont fournies sur le fonctionnement de la commune (mairie, bureau, commissions de travail) et ses relations avec les autres acteurs, même extérieurs à la commune. Chaque participant a aussi la possibilité de poser des questions. Cela amène les élus à prendre conscience qu'ils doivent rendre des comptes, non seulement dans le cadre des contrôles de légalité de la tutelle, mais aussi aux populations.

3.1.5. APPROPRIATION, DURABILITÉ ET RÉPLICATION DE L'APPROCHE

« Dire "feu" ne provoque pas d'incendie »

(proverbe bozo)

3.1.5.1 Les signes d'appropriation

Etant donné que l'utilisation de cette approche par les communes est récente, il est plus réaliste de parler de signes d'appropriation que d'appropriation. Par ailleurs, certains facteurs qui seront abordés ultérieurement peuvent contribuer à faciliter l'appropriation et à faire qu'elle soit durable auprès des différentes parties prenantes.

Les communes choisissent librement de faire l'exercice d'auto évaluation car il n'existe aucune « contrainte » extérieure (texte de loi, directive, conditionnalité répressive ou attractive). Il appartient au maire de prendre la décision, au moment qui lui convient le mieux et d'y consacrer le budget qu'il veut. Pour l'instant toutes les communes qui ont fait une première fois l'exercice l'ont refait l'année suivante. Toutefois, cette absence « d'obligation » rend le processus d'accompagnement relativement contraignant. L'initiation des communes relève tout d'abord de la libre implication des PTF (dont les opérateurs CCC), quant à

l'accompagnement, il est lié au rythme des demandes, ce qui peut pousser certaines structures à les susciter afin d'avoir des planifications plus cohérentes.

Dans certains cercles, les communes se donnent aussi les moyens de faciliter le processus d'auto évaluation et de suivi des décisions qui en résultent. Pour ce faire, des Comités Locaux d'Orientation¹⁴⁸ (CLO) mettent en place de petites unités de suivi comprenant des maires, des agents des services techniques déconcentrés et des partenaires.

Dans un même cercle, des animateurs communaux issus de différentes collectivités mettent en commun leur expérience et s'entraident dans la préparation des exercices d'auto évaluation.

La tendance générale est que le Maire, avec les animateurs et les accompagnateurs, adaptent la méthodologie selon leur contexte et leurs besoins (on a vu par exemple au chapitre 3.1.3.3. que la disponibilité financière des communes influait directement sur les options méthodologiques). L'approche présente déjà des alternatives, mais ils n'hésitent pas à être créatifs pour faciliter l'exercice ou lui garantir un effet plus durable.

148- Organe de mise en œuvre du processus de décentralisation chargé de définir, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques donnés aux collectivités territoriales des cercles.

Ils adaptent aussi l'outil à travers ses indicateurs. Au-delà des révisions qui sont rendues nécessaires par l'évolution des textes de loi, une tendance est de retoucher la liste des indicateurs en fonction des différents groupes d'acteurs interpellés. Cela était déjà prévu dans l'approche, les cinq groupes n'ayant pas à se prononcer sur tous les indicateurs. Toutefois, dans les cas observés, il ne s'agit plus d'éviter une surcharge inutile des participants ou de tenir compte de leurs principaux centres d'intérêt, mais le plus souvent d'éviter que les représentants d'un groupe avouent qu'ils ne peuvent pas se prononcer sur un indicateur, faute d'information.

Globalement, on constate que comme l'approche a fait l'objet d'une publication, il y a une certaine timidité chez les utilisateurs à en changer certains aspects. Ainsi, d'un exercice à l'autre, du temps est investi dans la commune pour rediscuter avec les accompagnateurs certains indicateurs et la méthodologie qui conditionne à la fois l'ambiance de l'exercice d'auto évaluation et la qualité des résultats obtenus.

Selon des sondages réalisés auprès de personnes ayant participé au moins une fois à un exercice d'auto évaluation, plus de la moitié sont capables d'expliquer les principales étapes, de proposer des améliorations de l'approche et aussi de citer des actions retenues dans leur plan. La demande de traduction de l'outil dans les différentes langues pratiquées au Mali est récurrente. Les maires et les animateurs voient cela comme une nécessité pour s'assurer que tous les participants comprennent l'exercice et y participent pleinement. La publication dans les différentes langues est réclamée par les non lettrés alphabétisés. Les échanges réalisés avec les utilisateurs lors du « Séminaire sous régional d'échange et d'apprentissage sur les expériences de renforcement de capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale¹⁴⁹ » confirment ces tendances, tout comme ceux qui ont eu lieu après, lors de visites de terrain, entre participants issus de pays voisins et utilisateurs de quelques communes proches de la capitale.

Dans une certaine mesure, on peut aussi aborder la notion d'appropriation en ce qui concerne d'autres niveaux de collectivités qui, de prime abord, n'étaient pas ciblés. Ainsi, des conseils de cercle ont déjà utilisé l'approche afin de mesurer leurs performances. Il ressort de ces tentatives faites par des élus que la liste des indicateurs doit être adaptée spécifiquement à ce niveau.

Doit-on aussi parler d'appropriation pour des PTF ou le MATCL ? Certaines tendances pourraient nous donner à penser que oui. Par exemple début 2004, un groupe de travail mis en place par les PTF pour réfléchir sur une liste commune d'indicateurs devant permettre de mesurer les effets des appuis financiers réalisés auprès des collectivités territoriales a adopté 58 % des indicateurs contenus dans l'outil. Depuis 2005, une majorité des ONG partenaires du PGP (Programme Gouvernance Partagée) utilisent dans 36 % des communes maliennes 90 % des indicateurs contenus dans l'outil pour faire des diagnostics communaux devant déboucher sur des plans d'action en matière de renforcement de capacités. Depuis la même année, dans les différentes régions du Mali, plusieurs synergies se mettent en place entre les PTF pour former leur personnel à la maîtrise de l'accompagnement de cette approche et pour initier les communes à la pratique de l'auto évaluation de leurs performances.

Côté MATCL, depuis 2005, des consignes ont été passées auprès des opérateurs CCC de manière à ce que les conseillers se mobilisent dans les tâches d'accompagnement de l'exercice d'auto évaluation. Lors de ses différentes missions sur le terrain, le Conseiller en Décentralisation du Ministère fait régulièrement des sondages auprès des représentants de la tutelle et des maires afin de suivre le processus d'utilisation de l'approche et ses effets dans les collectivités territoriales. En 2006, de manière à susciter l'émulation entre les communes, le Ministère a aussi initié un concours national destiné à comparer leur bilan sur la période 2003-mi 2006 dans trois domaines prioritaires (gouvernance démocratique locale, promotion du développement local et mobilisation des ressources) et à primer celles qui auront les meilleurs résultats. Pour ce faire, 64 % des indicateurs de l'outil ont été retenus.

3.1.5.2. La durabilité

« Si un pêcheur a vendu sa pirogue pour un chameau, c'est qu'il a pris de graves résolutions »

(proverbe songhoy)

Suite aux leçons tirées en cours de processus, plusieurs questions demeurent ouvertes quant à la durabilité de l'approche, mais plus encore sur la constance de sa valeur dans le temps.

Le suivi de la mise en œuvre de l'approche par les différentes parties prenantes, ainsi que les sondages réalisés ont permis de souligner l'importance de l'accompagnement lors des premiers exercices. Dans les nouveaux cahiers des charges (2006) de chaque opérateur CCC figure à la rubrique « accompagnement au fonctionnement de la collectivité territoriale et de ses organes » l'exercice annuel d'auto évaluation. Il est toutefois nécessaire de se poser la question de la disponibilité et de l'accessibilité (financière notamment) de cet accompagnement à la fin du mandat des CCC prévu en fin 2007¹⁵⁰. Même s'il est probable que le taux de renouvellement des élus sera moindre lors des prochaines élections communales et que donc plusieurs conseillers déjà formés seront à même d'être des animateurs de l'exercice, une majorité de maires semblent penser qu'un appui conseil extérieur durant l'exercice est salutaire. Est-ce seulement lié à une question de confiance en soi pour le pilotage du processus et l'animation de l'exercice ? Le futur nous le dira.

A travers le Mali, de plus en plus de PTF s'allient pour s'impliquer techniquement et financièrement au soutien d'un dispositif d'accompagnement à l'utilisation de l'outil. Des synergies se mettent en place dans le cadre de différents programmes en cours de mise en œuvre et avec les actions planifiées par différentes structures étatiques. On remarque toutefois que cela prend du temps pour que l'ensemble du territoire soit couvert.

Parallèlement d'autres outils complémentaires à l'usage des collectivités territoriales sont développés. Par exemple, dès 2003, des PTF, avec la Direction Nationale des Archives du Mali (DNAM), ont appuyé la DNCT dans la conception d'un guide pratique de gestion des archives des collectivités territoriales¹⁵¹ et à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement, de suivi et d'évaluation des

performances communales¹⁵². Cela a permis d'étoffer le dispositif initial en facilitant aux communes l'accès aux données de base susceptibles de les aider dans leur analyse et leur prise de décisions¹⁵³, lors de l'exercice, mais également dans le cadre de leur fonctionnement.

Les collectivités territoriales qui adaptent l'outil au fil des exercices posent la question de la validation des changements faits qui, par ailleurs, ne sont pas capitalisés. Elles souhaiteraient majoritairement que l'État prenne cette responsabilité, surtout en ce qui concerne les indicateurs. Faut-il veiller à standardiser l'outil de manière à constamment vérifier son adéquation avec les lois en cours, à permettre aux communes de mieux comparer leurs résultats d'une année à l'autre et entre elles ou bien faut-il laisser chaque commune développer son propre outil ? Chaque option présente des avantages et des inconvénients qui devraient faire l'objet d'un débat entre utilisateurs et initiateurs de la conception de l'outil (MATCL/DNCT principalement).

Suite aux constats faits lors des exercices durant lesquels les utilisateurs sont parfois très prompts à faire des modifications, des interrogations doivent être partagées. Ainsi dans l'exemple précédemment donné des maires qui réduisent la liste des indicateurs soumis aux différents groupes d'acteurs interpellés (chapitre 3.1.5.1.), ne serait-il pas utile de se demander si la meilleure option n'est pas plutôt à l'avenir de mettre tous les groupes en situation de pouvoir répondre au maximum de questions posées... A terme, la conséquence directe de ces multiples retouches ne sera-t-elle pas que les résultats obtenus d'une année à l'autre ne seront plus comparables. Dans le cas des adaptations méthodologiques, il y a aussi lieu de lister les éléments incontournables susceptibles de garantir la qualité/fiabilité des résultats obtenus.

Au-delà de ces pistes de réflexion portant sur l'utilisation de l'outil et conditionnant sa durabilité, on constate qu'il existe de plus en plus d'enjeux autour des résultats des exercices, non pas en terme de plans d'action élaborés, mais de scores atteints. Ces enjeux sont le fait d'acteurs extérieurs à la commune. Cela vient en porte-à-faux avec l'approche adoptée d'auto évaluation où les résultats appartiennent à ceux qui font l'exercice. Le principal enjeu fréquemment abordé, tant par des PTF

150- D'ici là les opérateurs CCC ont pour mandat de préparer, mettre en place et suivre le fonctionnement des Services Communs aux collectivités territoriales cercles et communes (SECOM).

151- MATCL/DNCT – DNAM – AFVP – SNV – PACT/GTZ (mai 2004).

152- DNCT – DNAM – SNV – PACT/GTZ (octobre 2005).

153- Les communes ont ainsi directement de meilleures chances d'atteindre le niveau de performance le plus élevé en ce qui concerne l'indicateur N°18 « la commune dispose d'un système de classement et d'archivage des dossiers ».

que par l'État, serait d'indexer l'appui fourni aux performances des collectivités territoriales (performance globale ou dans certains domaines spécifiques). Ainsi, par exemple, les droits de tirage¹⁵⁴ des communes « performantes » seraient plus importants. Ces tendances présupposent que toutes les communes du Mali fassent l'exercice et publient leurs scores. Si elles se concrétisaient, elles pourraient constituer d'importants biais lors des exercices, voire à terme entraver l'appropriation de l'approche par les utilisateurs...

Notons que ces tendances ne sont pas spécifiques au Mali. Elles s'inscrivent dans un courant de plus en plus dominant dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il consiste pour les bailleurs à mettre en place des systèmes de suivi afin de mesurer l'impact de l'appui financier à travers une liste commune d'indicateurs de performance. Alors que le volume consacré à l'aide budgétaire va grandissant, plusieurs réseaux et groupes de travail planchent sur le sujet à travers le monde¹⁵⁵ en cherchant à faire si possible le lien avec les stratégies de réduction de la pauvreté. Citons par exemple pour le Mali la mise en place par l'Union Européenne, en 2006, dans le cadre du PARAD (Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation)¹⁵⁶ d'un dispositif qui comprend 12 indicateurs¹⁵⁷ et développera progressivement un jeu d'indicateurs plus étendu prenant aussi en compte le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Le but est d'aboutir à un suivi plus fin des processus de réforme institutionnelle, les indicateurs permettant d'apprécier la mise en œuvre des moyens de la politique du Gouvernement, ainsi que l'obtention des résultats intermédiaires¹⁵⁸ arrêtés de manière concertée.

3.1.5.3. Des exemples de répliation

« Sois à l'écoute, tout parle, tout est parole, tout cherche à nous communiquer une connaissance »

(proverbe dogon)

Si, en matière de développement, la recette standard marchant à tous les coups n'est qu'un mirage, la « réinvention de la roue » se pratique encore très couramment. Elle résulte le plus souvent d'une lacune d'informations ou d'un manque de confiance dans la fiabilité d'une approche ou d'un outil existant. Dans le cas de « l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales », même si aucune stratégie visant à promouvoir sa répliation n'a été élaborée, il s'avère que les parties prenantes, initiatrices, utilisatrices et porteuses du processus ont contribué à largement partager l'information. On constate par conséquent un phénomène d'essaimage au niveau de l'Afrique de l'Ouest (voir tableau 1).

Certains facteurs ont favorisé la répliation de l'approche. De nombreux pays, engagés dans un processus de décentralisation, sont à la recherche d'outils pratiques, disponibles et rapidement maîtrisables dont ils pourront se servir ou s'inspirer. Le Mali qui fait figure de « pionnier » en matière de décentralisation et de gouvernance locale est très attractif. La multiplication des visites d'échange de différents groupes d'acteurs (représentants de PTF, de services étatiques, d'organisations d'élus ou de la société civile...) facilite la diffusion des pratiques en cours. Les PTF s'investissent de plus en plus dans la capitalisation et le partage d'expériences entre les différents pays. Cela les incite aussi à contribuer, comme dans le cas présent, à la publication de documents pour faciliter leur diffusion à large échelle. Le personnel des organisations d'appui est lui aussi de plus en plus mobile à travers la sous région. Il ventile les expériences acquises en les adaptant aux contextes d'intervention et aux types de demande.

L'exemple de répliation au Niger¹⁵⁹ est présenté dans l'étude de cas « Planification et suivi évaluation dans les communes orientés vers la réduction de la pauvreté ». Nous ne citerons donc que quelques éléments pour l'introduire.

154- Mécanisme de dotation financière des collectivités territoriales géré par l'ANICT (Agence Nationale des Investissements des Collectivités Territoriales) qui répond à certains critères de pondération (par exemple en 2006 : population, taux de recouvrement de la TDRL -Taxe de Développement Régional et Local-, éloignement et pauvreté).

155- ARNDT C., OMAN C. (août 2006) et KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (septembre 2006).

156- FORANIM Consult (juin 2006) et <http://www.snmali.org/actus/paradeumali.pdf>

157- Six indicateurs sont liés à la décentralisation, trois rendent compte de l'interdépendance décentralisation / déconcentration et trois de la réforme de l'État. Tous sont issus des différents documents stratégiques encadrant le processus de réforme institutionnelle. Ils ont fait l'objet d'un accord avec les autorités maliennes portant sur la liste finale, les valeurs de référence et cibles associées, les responsabilités dans la production et la collecte de données, les sources de vérification, les échéances pour leur production et les mécanismes de révision éventuelle.

158- Comme l'indiquait la Commission européenne dans sa communication « Bonne gouvernance et développement » (20/10/03), "élaborer des processus appropriés pour définir et accepter des indicateurs de gouvernance est un défi", d'autant plus au Mali, où l'appareil statistique mériterait d'être étoffé.

159- SNV-Niger (juillet 2005 et octobre 2005) - République du Niger/SNV-Niger (novembre 2005) et SADD A L. (février 2006).

Suite à une phase test menée en 2005 par la SNV, en collaboration avec les services déconcentrés de l'État et d'autres intervenants, l'outil est actuellement en cours d'utilisation à plus grande échelle. Après des alliances passées avec d'autres PTF, l'objectif est maintenant son institutionnalisation par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MATDC). Il s'inspire de plusieurs processus initiés au Mali et des leçons déjà tirées autour de la planification participative du développement communal¹⁶⁰ et de l'auto évaluation des performances des collectivités territoriales. Ces deux approches ont été associées de manière à pouvoir répondre à la fois aux préoccupations des nouvelles autorités communales élues en 2004 qui doivent entreprendre des actions de développement et maîtriser leurs rôles et à celle de l'État par rapport à l'atteinte des OMD/SRP¹⁶¹ au niveau local¹⁶².

L'outil d'auto évaluation se présente de la même manière qu'au Mali (33 indicateurs, 4 niveaux d'appréciation auxquels sont affectés un score). Les adaptations sont perceptibles surtout au niveau des domaines (3 sur les 5 ont été reconduits de manière à se focaliser sur le fonctionnement des organes de la commune) et de la nature des indicateurs (11 ont été reconduits, les autres étant reformulés selon les spécificités du contexte, notamment la volonté de prendre en compte plus d'aspects liés au genre). Quant à la méthodologie, l'animation de l'exercice est confiée à des personnes ressources (représentants mandatés par les différentes couches socio-économiques), préalablement formées, qui agissent au sein d'un comité technique communal présidé par le maire.

L'exemple de réplique au Bénin s'inscrit dans le cadre d'une réaction générale des collectivités territoriales vis-à-vis d'un rapport d'évaluation de leurs performances réalisé par le PNUD¹⁶³. Décidées à contester les résultats avancés, elles ont mandaté courant 2005 l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) pour faire entendre leurs points de vue. L'ANCB a demandé l'appui de quelques PTF¹⁶⁴ pour accompagner un processus de conception d'une approche et d'un outil fiables, susceptibles de mesurer à l'échelle nationale l'évolution des performances des communes, mais aussi de soutenir le développement du processus de décentralisation en cours à travers le renforcement des capacités de suivi évaluation des acteurs

et l'instauration d'une gestion transparente des ressources localement disponibles.

Un groupe de pilotage au sein de l'ANCB travaille avec les PTF et fait valider chaque étape réalisée par les associations départementales. La conception qui est en cours s'inspire du processus mis en œuvre au Mali. Les adaptations sont perceptibles au niveau des domaines (4 sur les 5 ont été reconduits). Les indicateurs sont en cours de formulation. La formation d'accompagnateurs est déjà envisagée, de même qu'un dispositif qui serait chargé de la centralisation et de l'analyse des données.

La diffusion des résultats au niveau départemental et national est envisagée, de manière à permettre aux communes de mieux négocier les appuis qui leur sont nécessaires. Des réflexions sont déjà en cours sur comment gérer certains biais possibles (par exemple la compétition entre les communes) ou sur comment y remédier (par exemple la mise en place d'un mécanisme de contrôle des informations recueillies, surtout à l'approche de périodes électorales).

L'exemple du Burkina-Faso¹⁶⁵ : Il existe au niveau de l'État la volonté d'être plus efficace dans le pilotage du processus de mise en œuvre de la décentralisation. A cette fin, le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) met en place un système de suivi et d'évaluation pour piloter avec plus de cohérence l'avancement du processus, en faisant le lien avec la déconcentration, les politiques nationales de bonne gouvernance et de réduction de la pauvreté et l'évolution du cadre législatif. Une cellule nationale de coordination, rattachée au Secrétariat Général du MATD, assure la gestion en collaborant avec un comité mixte composé notamment de structures étatiques, PTF, CSLP..

Au-delà du suivi d'indicateurs généraux et de la mise en place de cadres de concertation, en s'inspirant de l'expérience malienne, il est prévu de procéder à des auto évaluations selon des indicateurs spécifiques. Cette approche vise à « forcer les acteurs à trouver les meilleures solutions face aux réalités auxquelles ils sont confrontés », en les mettant en situation de se poser la question « quelle qualité voulons-nous atteindre dans notre performance pour pouvoir contribuer aux effets visés ? ».

160- MDRI (juillet 2000).

161- Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

162- Cet objectif s'inscrit également dans la logique de l'accord de partenariat signé en octobre 2004 par la SNV Mondiale et le PNUD.

163- PNUD (novembre 2004) et sur <http://www.snmali.org/actus/beinnanbc.pdf>

164- GTZ, Helvetas, SNV et PNUD.

165- Consulter <http://www.snmali.org/actus/burkina.pdf>

Actuellement les acteurs de la décentralisation sont en train de définir des critères de qualité et le degré souhaité de qualité. Cela constitue en soi la première étape de l'amélioration de la performance des communes car cette réflexion est basée sur leurs propres perceptions. Même si l'approche vise à favoriser l'auto gestion des communes, il est aussi prévu de favoriser les concertations inter-communales susceptibles de faciliter certaines prises de conscience et de décisions.

Ces quelques exemples d'expériences, initiées par des acteurs différents (PTF, association de com-

munes, État) en concertation avec les autres, dans des contextes variés, à des stades divers de mise en œuvre, tendent à prouver non seulement la pertinence des besoins exprimés en matière de suivi et d'évaluation, mais aussi toute l'importance à accorder à des approches d'auto évaluation dans le cadre de la mise en place de système de suivi et d'évaluation visant à responsabiliser durablement les parties prenantes. Les emprunts faits de manière transparente aux expériences des uns et des autres permettent à n'en pas douter de réagir rapidement et de manière plus efficace dans la conception et la mise en œuvre d'approches pertinentes.

3.1.6. PERSPECTIVES

L'expérience développée autour de l'auto évaluation des performances des collectivités territoriales offre de nombreuses potentialités et ouvre des perspectives variées pour différentes catégories d'acteurs soucieux d'améliorer leurs capacités de suivi et d'évaluation de plusieurs domaines de performance et leurs effets dans le cadre de la démocratie locale et du développement. Au-delà des exemples de répliation cités, l'expérience au Mali a aussi été source d'inspiration pour d'autres types d'acteurs s'inscrivant dans des dynamiques semblables.

En 2006, certains **acteurs du secteur privé**, s'investissant dans le développement économique sur la base de filières agricoles prometteuses, étaient soucieux de susciter une réflexion critique des membres de coopératives de base sur le fonctionnement de leur organisation, les capacités à renforcer et les actions à mener par les unions locales des producteurs, en collaboration avec leur organisation faitière. L'Association des Organisations Paysannes Professionnelles (AOPP), avec l'appui de partenaires techniques, a mis au point un outil simple d'auto évaluation des capacités de gestion des coopératives de base et une méthodologie¹⁶⁶ permettant une large participation des membres de la coopérative et d'autres acteurs impliqués, ainsi qu'un apprentissage collectif, sur la base de discussions structurées autour de 5 domaines de gestion¹⁶⁷, 18 indicateurs et 3 niveaux d'appréciation.

Précédemment, fin 2002, s'inspirant de l'expérience en cours avec les collectivités territoriales, la SNV, fournissant comme beaucoup d'autres partenaires techniques des services d'appui conseil aux **organisations de la société civile**, était désireuse de mieux cerner avec ces dernières l'accroissement de leurs capacités. L'idée naissait de concevoir de manière participative un outil, adapté aux différents types d'organisation de la société civile, susceptible d'en mesurer l'évolution. L'un des défis était que cette démarche puisse à la fois répondre à la préoccupation du partenaire technique durant la période de renforcement de capacités, mais donne aussi, de manière plus durable, la possibilité aux organisations de la société civile de suivre elles-mêmes l'évolution de leurs performances, indépendamment de toute structure externe. Début 2004, ce processus débouchait sur la publication d'un guide et d'un outil d'auto évaluation¹⁶⁸ articulés autour de 3 composantes majeures¹⁶⁹ se déclinant en 5 indicateurs qui se décomposaient à leur tour en 5 sous indicateurs¹⁷⁰ formulés sous forme de questions.

Ces différents processus, aussi bien dans la phase de conception que d'utilisation, sont autant d'occasions de susciter un débat démocratique entre groupes d'acteurs. Ils semblent permettre à chacun d'entre eux de trouver un meilleur positionnement et d'ajuster son rôle. Toutefois, les expériences montrent, qu'en plus des points d'attention

166- TRAORE A. - AOPP -, WENNINCK B. - KIT -, BABIN P. - SNV-MALI - (juin 2006).

167- gouvernance et « leadership », cohésion sociale et entente, services fournis aux membres, ressources internes (humaines, financières et matérielles) et relations externes.

168- SNV-MALI (mars 2004 et réédition 2006) http://www.snmali.org/publications/ae_osctomb1.pdf et http://www.snmali.org/publications/ae_osctomb2.pdf

169- Organisation interne (systèmes, structures, personnel...), relations externes avec les autres acteurs, services et produits offerts par l'organisation.

170- quatre indicateurs « standards » et un indicateur dit « spécifique » car adapté au type de chaque organisation de la société civile, à ses domaines d'intervention, à ses groupes cibles particuliers.

déjà soulignés, il convient pour chaque acteur de rester attentif à l'évolution du contexte global de la décentralisation. Celui-ci, souvent à l'origine des expériences réalisées, influe aussi fortement tout au long de la phase d'utilisation des outils conçus. Au sein de processus multi acteurs où les rapports sont en constante évolution, il convient d'avoir une lecture attentive de l'actualité des enjeux.

Avec l'exemple des performances des collectivités territoriales, il apparaît qu'après plusieurs années d'appui, les seuils de tolérance vis-à-vis de certaines défaillances baissent. L'accent est de plus en plus mis par l'État, les PTF et les associations de municipalités sur la généralisation des

bonnes pratiques, notamment en matière de respect des procédures de gestion des fonds publics et de redevabilité. Concomitamment, alors que l'appui technique devient plus ciblé et qu'à court terme son coût sera directement imputé aux collectivités territoriales, l'accès à l'appui financier devient plus sélectif à travers le développement de nouveaux critères¹⁷¹ permettant notamment l'utilisation de fonds additionnels. Ces facteurs, ainsi que le processus en cours de transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales, semblent constituer autant de conditions favorables à ce qu'elles utilisent des outils susceptibles de les aider à se positionner en tant qu'acteurs responsables de leurs performances.

ANNEXE I: SIGLES

AOPP	Association des Organisations Professionnelles Paysannes
AMM	Association des Municipalités du Mali
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANICT	Agence Nationale des Investissements des Collectivités Territoriales
CCC	Centre de Conseil Communal
CCN	Cellule de Coordination Nationale des appuis techniques aux collectivités
CLO	Cellule de Coordination Nationale des appuis techniques aux collectivités
Communicances	Agence conseil, communication et publicité
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DNAM	Direction Nationale des Archives du Mali
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
Foranim-Consult	Bureau d'études « Formation, Animation, Consultation »
GTZ	Coopération Technique allemande
Helvetas	Association suisse pour la coopération internationale
KIT	Institut Royal des Tropiques
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (Burkina-Faso)
MATDC	Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (Niger)
MSI	Management Systems International
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACT	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales de la GTZ (a pris la suite du PRODILO en 2002)
PAD	Programme d'Appui à la Décentralisation d'Helvetas (devenu PAAD en 2005 : Programme d'Appui aux Acteurs de la Décentralisation)
PARAD	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (9 ^{ème} Fonds Européen de Développement)
PDCM	Programme d'appui au Développement des Communes de Ménaka de la SNV
PDRK	Programme d'Appui à la Décentralisation dans la Région de Koulikoro de la SNV
PDUB	Programme de Développement Urbain de Bamako de la SNV
PGP	Programme Gouvernance Partagée (consortium MSI/CARE/Save the Children financé par l'USAID)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODILO	Promotion des Initiatives Locales de la GTZ (projet clôturé 12/2001, suite prise par le PACT)

171- Par exemple, en 2006, le conseil d'administration de l'ANICT a décidé de faire du taux de mobilisation des ressources internes des collectivités territoriales un critère à prendre en compte pour l'accès à l'appui financier.

PTF	Partenaires Techniques et Financiers
REDL	Réseau de Réflexion et d'Échanges sur le Développement Local
SIG	Système d'Information Géographique
SECOM	SErvices COMMuns aux collectivités territoriales cercles et communes
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

ARNDT C., OMAN C. (août 2006)

Les indicateurs de gouvernance : usages et abus, Centre de Développement de l'OCDE, Paris, 122 p.

BDPA – FORANIM Consult (avril 2002)

Etude de conception du système de suivi évaluation du Dispositif National d'Appui Technique aux Collectivités Territoriales, 77 p.

BRATTON M., COULIBALY M., MACHADO F. (March 2000)

Popular Perceptions of Good Governance in Mali, Afrobarometer Working Papers N°9, 45 p. (<http://www.afrobarometer.org/papers/Afropaper-No9.pdf>)

CARE INTERNATIONAL AU MALI (2001)

Projet PACOB : fiche d'efficacité des communes, Bamako (document de travail), 15 p.

CCN (mars 2003)

Guide du système de suivi évaluation du Dispositif National d'Appui Technique aux Collectivités Territoriales, document de travail des Chargés de Suivi régionaux, Bamako, 24 p.

CHO W. (June 2004)

Political Institutions and Satisfaction with Democracy in Sub-Saharan Africa, Afrobarometer Working Papers N°39, 17 p. (<http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo39-2.pdf>)

DNCT/CCN (juin 2003)

Étude diagnostique d'identification des besoins de formation des principaux acteurs de la décentralisation, 40 p.

DNCT – DNAM – SNV – PACT/GTZ (octobre 2005)

Suivi et évaluation des performances des collectivités territoriales en matière de classement et d'archivage : exemple méthodologique développé dans les communes des Cercles de Koulikoro et de Barouéli (document de travail), 13 p.

FORANIM Consult (juin 2006)

Rapport de l'atelier sous régional sur le renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale, Bamako 17-18/05/2006 (MATCL / SNV-Mali / Réseau REDL / ECDPM), 37 p. (<http://www.snmali.org/actus/seminbko052006.pdf>)

KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (September 2006)

Governance matters V: Aggregate and individual Governance Indicators for 1996-2005, The World Bank, 106 p. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/fra/govmatters5-f.html>)

LECLERC-OLIVE M., LE BAY S., KEITA A., MAIGA M. (2006)

Participations et démocraties locales : Rendre visibles et lisibles les dynamiques d'initiative et de responsabilité des organisations et des populations, Guide méthodologique, Paris-Bamako, 61 p. (<http://www.fdf.org>)

LOQUAI C., LE BAY S. (décembre 2005)

Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale - Faciliter la capitalisation et l'apprentissage : note méthodologique pour la préparation des études de cas, activité conjointe SNV/REDL-ECDPM ; Bamako, 55 p. (<http://www.snmali.org/actus/guidefrançais.pdf>)

MATCL (2001)

Recueil des textes de l'Administration Territoriale et Communale - textes législatifs et réglementaires ; Bamako, 123 p. (<http://www.matcl.gov.ml/default.asp>)

MATCL – DDC/HELVETAS (2002)

La Décentralisation au Mali - 50 questions réponses (2^{ème} édition) ; Bamako, 66 p.

MATCL/DNCT/CCN – SNV (2002)

Atelier méthodologique du test de l'outil d'évaluation assistée des performances des collectivités : résultats des discussions et travaux en sous-groupes, Bamako 11-12/07/2002 (document de travail), 6 p.

MATCL/DNCT/CCN – SNV – Foranim Consult (2002)

Restitution des résultats du test et finalisation de l'outil d'auto évaluation assistée des performances des collectivités territoriales, Bamako 26-27/11/2002 (document de travail), 34 p.

MATCL/DNCT – HELVETAS – SNV - PACT/GTZ (2003)

« La décentralisation au Mali : maîtrise d'ouvrage, t.1 réussir l'élaboration d'un plan de développement communal, 27 p. ; t.2 réussir la formulation d'un projet communal, 25 p. ; t.3 réussir la mise en oeuvre d'un projet communal, 34 p.

MATCL/DNCT (novembre 2003)

Lois et décrets de la décentralisation (5^{ème} édition), Bamako, 128 p.

MATCL/DNCT – SNV – HELVETAS – PACT/GTZ (avril 2004)

Outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales, 60 p. (<http://www.snmali.org/publications/outilautoeval.pdf>)

MATCL/DNCT – DNAM – AFVP – SNV – PACT/GTZ (mai 2004)

Guide pratique de gestion des archives des collectivités territoriales, 63 p. (<http://www.snmali.org/publications/guidearchives.pdf>)

MATCL/DNCT (avril 2006)

Note explicative des critères d'évaluation du concours entre les communes 2006 (document de travail), 6 p.

MATCL/DNCT (avril 2006)

Règlement spécial du concours entre les communes 2006 (document de travail), 6 p et annexe « Formulaire de participation », 16 p.

MDRI (juin 1997)

Guide pratique d'installation d'une commune ; Bamako, 40 p.

MDRI (octobre 1998)

Lois et décrets de la décentralisation, Bamako, 92 p.

MDRI (1999)

Guide pratique du Maire et des Conseillers ; Bamako, 90 p.

MDRI (1999)

Guide pratique d'administration communale ; Bamako, tome I recueil de fiches techniques 250 p., tome II recueil de documents type 51 p.

MDRI (juillet 2000)

Guide méthodologique de programmation du développement communal ; Bamako, 76 p.

MDRI/HELVETAS (octobre 1999)

Manuel de formation de base des élu(e)s et professionnels, Bamako, 68 p.

PNUD (novembre 2004)

Projet de mise en place d'un mécanisme de suivi de la gouvernance locale au Bénin : rapport national sur la gouvernance locale dans 77 communes du Bénin, état des lieux, 77 p.

REDL (2002)

Contraintes liées aux pratiques de l'unicité de caisse vécues par les communes rurales, Bamako, 43 p.

REPUBLIQUE DU NIGER - SNV-NIGER (novembre 2005) :

Conférence régionale de Zinder 17-18 novembre 2005. Un an d'appui au processus de décentralisation et de gouvernance locale ; Niamey, 78 p.

RESEAU DES CCC DE LA REGION DE KOULIKORO (bulletin juillet 2006)

Expériences des CCC dans l'appui à l'application de l'auto évaluation des performances des collectivités territoriales ; Koulikoro, pp. 2-3.

SADDA L. (février 2006)

Commune urbaine de Birni N’Konni : laboratoire d’une planification communale prenant en compte la SRP et les OMD, dans Labary N°23 (publication bimestrielle d’information de la SNV-Niger) ; Niamey, pp. 6-7 (<http://www.snvniger.org/Brochures/labary.pdf>)

SNV-MALI (2001)

Guide d’utilisation de l’outil d’appréciation des performances des communes (document de travail) ; Bamako, 21 p.

SNV-MALI (2002)

Outil d’auto évaluation assistée des performances des collectivités territoriales (document de travail) ; Bamako, 30 p.

SNV-MALI (mars 2004 et réédition 2006)

Auto évaluation des performances des organisations de la société civile, tome 1 : justification et guide d’utilisation, 31 p. ; tome 2 : l’outil, 31 p. (http://www.snv mali.org/publications/ae_osctomb1.pdf et http://www.snv mali.org/publications/ae_osctomb2.pdf)

SNV-MALI – CEDELO (2004)

La décentralisation au Mali : du discours à la pratique – KIT Development, Policy and Practice, série décentralisation et gouvernance locale, 88 p. (<http://www.snv mali.org/publications/snvfrançais358.pdf>)

SNV-NIGER (juillet 2005)

Méthode et outils de planification communale intégrant les OMD et les indicateurs de la SRP (document de travail) ; Niamey, 18 p.

SNV-NIGER (octobre 2005)

Guide de planification communale intégrant des indicateurs OMD et SRP ; Niamey, 30 p.

TRAORE A. (AOPP), WENNINCK B. (KIT), BABIN P. (SNV-MALI) (juin 2006)

Auto évaluation des capacités de gestion des coopératives de base, programme de Développement Économique de la Région de Koulikoro, SNV-Mali, (document de travail) ; Bamako, 5 p.

USAID-ARD (2000)

Outil quantitatif de mesure de l’efficacité des communes ; Bamako (document de travail), 44 p. + annexes

ANNEXE III : COORDONNÉES DES INSTITUTIONS ET PERSONNES RESSOURCES

Institution	Prénom et nom	Téléphone	Email
MATCL	Ibrahima SYLLA	(+223) 222 42 12 (+223) 222 42 67	
DNCT	Adama SISSOUMA	(+223) 229 72 98	dnct@afribone.net.ml
CCN	Cheick Mohamed SAMAKE	(+223) 223 72 97	ccn@ccnmali.org
SNV-Mali	Sonia LE BAY	(+223) 223 33 47 (+223) 223 33 48	slebay@snvworld.org
	Bakary COULIBALY	(+223) 226 24 71	bcoulibaly@snvworld.org
HELVETAS (PAAD)	Moussoulimoune Yéhiya MAÏGA	(+223) 265 10 39	moussoulimoune.maiga@helvetas.org
PACT/GTZ	Dirk BETKE	(+223) 223 62 63	dirk.betke@gtz.de
PGP	Youssef KONE	(+223) 229 72 07	ykone@pgp-mali.org
CARE	Boubacar COULIBALY	(+223) 292 11 90	boubacar.coulibaly@afribonemali.net
CCC	Osé TIENOU	(+223) 227 23 46	ccc-kati.tienou@gtz-pact.org
	Mamoudou DIABATE	(+223) 227 23 46	ccc-kati.diabate@gtz-pact.org
	Mme KEÏTA Hawa SABE	(+223) 226 26 19	usabe@snvworld.org
	Cheikné SIDIBE	(+223) 225 60 89	csidibe@snvworld.org
	Rhaly AG MOSSA	(+223) 281 00 04	rmossa@snvworld.org
FORANIM-Consult	Gabriel COULIBALY	(+223) 224 13 52 (+223) 224 17 34	foranim@afribone.net.ml

4. LE S&E ET LE CONTRÔLE CITOYEN DANS LE CADRE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES AUX COMMUNES

4.1. Mali : Vers un Système d'information essentielle sur le secteur de la santé pour les acteurs communaux (SIEC-S)

L'étude **«Vers un Système d'information essentielle sur le secteur de la santé pour les acteurs communaux »** a été préparée par Jurrien Toonen, Dramane Dao et Thea Hilhorst (voir annexe I).

Elle capitalise les expériences d'une recherche-action en matière de test d'un outil de suivi et de gestion d'informations essentielles sur la santé publique au niveau décentralisé. L'approche de cette recherche-action a consisté à réunir les différents acteurs clés en santé publique au niveau des collectivités territoriales (tels que les élus, les associations de santé communautaires et les services techniques) autour d'un paquet minimum d'informations. Ce dernier est appelé « Système d'information essentielle pour la commune dans le secteur de santé » (SIEC-S).

Les auteurs démontrent comment la collecte, le partage et l'analyse conjointes de l'information et des indicateurs sur la santé peuvent contribuer à une meilleure collaboration entre les acteurs concernés, renforcer leur compréhension des défis en santé publique et donc leur capacité d'action. C'est pour cela que cette recherche-action constitue également une expérience très pratique de préparation à la mise en œuvre d'un transfert de compétences vers les collectivités territoriales dans le domaine de santé.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	173
4.1.1. Le contexte	173
4.1.1.1. La politique nationale de décentralisation	173
4.1.1.2. La politique sectorielle de santé	174
4.1.1.3. Le transfert de compétences	174
4.1.2. L'approche de la recherche-action	175
4.1.2.1. Les acteurs	175
4.1.2.2. Les étapes pour construire un partenariat efficace	175
4.1.3. L'information comme préalable à une participation active	176
4.1.3.1. Le système national d'information sanitaire	176
4.1.3.2. Des besoins croissants des conseils communaux en informations sanitaires	177
4.1.3.3. Le suivi de la micro planification et les contrats de performance	177
4.1.4. Le SIEC-S : point de départ et structure	178
4.1.4.1. L'approche	178
4.1.4.2. Les critères de choix des indicateurs du SIEC-S	179
4.1.4.3. La compréhension des indicateurs par les acteurs locaux	180
4.1.4.4. Présentation et analyse de l'information	181
4.1.4.5. Les étapes du SIEC-S	182
4.1.5. Conclusions et perspectives	184
Annexe I : sigles	185
Annexe II : indicateurs essentiels	186
Annexe III : bibliographie	187
Annexe IV : personnes ressources, documents en ligne et adresses utiles	187

INTRODUCTION

Au Mali, le niveau des indicateurs de santé reste préoccupant. Une meilleure performance du secteur public dans la fourniture de services de base est une nécessité absolue pour la réduction de la pauvreté. Le défi posé aux divers acteurs en matière de santé communale est de travailler ensemble, de façon effective, afin d'offrir une santé publique appropriée aux besoins locaux, y compris à ceux des groupes les plus vulnérables.

À la suite de l'émergence des communes en 1999, l'organisation institutionnelle dans le domaine de la santé publique a fondamentalement changé.

En effet, celles-ci se sont vues confier la responsabilité de certains services de base, ce qui demande une redéfinition des rôles et des responsabilités, notamment entre les collectivités territoriales, le ministère de la santé et les associations de santé communautaire. Comme les représentants communaux seront progressivement impliqués dans la gestion de la santé, il devient nécessaire que chacun puisse disposer d'informations appropriées et accessibles concernant les priorités et en suivre l'évolution, ce qui leur permettra de prendre des décisions en connaissance de cause.

Cette communication présente des expériences de développement d'un paquet minimum d'informations dans le domaine de la santé, permettant aux collectivités territoriales et aux Associations de Santé Communautaire (ASACO) d'assumer leurs nouvelles responsabilités et de participer activement à la gestion de la santé publique. Ce paquet

est appelé « Système d'Information Essentielle pour la Commune dans le secteur de la Santé » (SIEC-S). Il résulte de la volonté d'utiliser les informations du Système National d'Information Sanitaire (SNIS) et de chercher à rendre accessibles les données collectées régulièrement par le ministère de la santé. Il ne s'agit donc pas d'établir un nouveau système de collecte de données, mais de se baser sur les services de santé déjà existants.

Le SIEC-S fait partie d'un programme d'activités et d'outils élaborés en vue de soutenir la mise en oeuvre du transfert de compétences des ministères sectoriels vers les collectivités territoriales. La démarche vise à améliorer la coordination et la collaboration entre les divers acteurs.

Le contexte général et la recherche-action seront présentés, ainsi que la problématique concernant l'information sanitaire. Ensuite viendront l'approche développée dans le cadre du SIEC-S, les premières expériences de terrain, pour aborder enfin les quelques leçons tirées.

4.1.1. LE CONTEXTE

4.1.1.1. La politique nationale de décentralisation

L'effondrement du parti-État et de la dictature militaire, en 1991, constitue un tournant décisif dans l'évolution politique du Mali. Une des conséquences a été la remise en cause de toutes les institutions étatiques. Lors de la conférence nationale de 1991, la décentralisation était considérée comme un axe stratégique pour la construction du futur État malien et, à ce titre, elle a été inscrite dans la nouvelle Constitution. Ce processus de dévolution

des pouvoirs a créé une base pour un changement profond dans les relations entre l'État et les citoyens et pour faciliter un rapprochement entre les services publics et la population.

Ainsi, la loi-cadre n° 93-008 stipule les conditions d'administration autonome des collectivités territoriales à travers des organes délibérants et exécutifs. Elle prévoit la mise en place de quatre types de collectivités territoriales¹⁷², sans liens de subordination hiérarchique entre elles et gérées par des conseils élus. Les élections communales organisées en 1999 marquent le début de la mise en

172- Les communes (703), les cercles (49), les régions (8) et le district de Bamako.

œuvre de cette réforme institutionnelle. Les collectivités territoriales sont alors devenues des espaces légaux et appropriés pour le développement local. Celles-ci sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de développement économique, social et culturel sur leur territoire.

4.1.1.2. La politique sectorielle de santé

En 1990, le gouvernement du Mali a adopté un cadre global d'interventions dans le domaine de la santé. Cette nouvelle politique repose avant tout sur la déconcentration de certaines responsabilités du ministère de la santé vers les ASACO¹⁷³. Afin d'accroître la zone de couverture des services de santé, le ministère de la santé a adopté une politique favorisant l'émergence des ASACO et accroissant leur rôle en matière de mobilisation des ressources et de gestion des Centres de Santé COMMunautaire (CSCOM).

Le PROgramme de DEveloppement Sanitaire et Social (PRODESS) a démarré en 1998, avant la mise en place du nouveau découpage administratif. Son système de planification et ses procédures ne tenaient donc pas compte des fonctions des nouvelles collectivités territoriales. Les procédures d'investissement continuaient d'être gérées directement par la direction administrative et financière du ministère de la santé, y compris celles des investissements réalisés au nom des communes, des cercles et des régions. En 2004, le PRODESS a fait l'objet d'une révision (PRODESS-II) afin d'intégrer les responsabilités des collectivités territoriales¹⁷⁴.

4.1.1.3. Le transfert de compétences

En juin 2002, le gouvernement a signé les décrets de transfert de compétences dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique¹⁷⁵. Ces décrets précisent les compétences, les ressources, les moyens et les actifs à transférer de l'État aux collectivités. Les communes peuvent en déléguer la gestion à des structures spécialisées, telles que les ASACO.

Encadré 1 : activités issues du transfert de compétences aux communes dans le domaine de la santé

- ▶ Élaboration et mise en œuvre du plan de développement sanitaire
- ▶ Création et entretien des infrastructures
- ▶ Délivrance des autorisations de créer des centres de santé communautaires
- ▶ Établissement de la convention d'assistance mutuelle avec les ASACO
- ▶ Subventionnement des ASACO
- ▶ Recrutement du personnel
- ▶ Mise en place d'un stock initial de roulement en médicaments essentiels
- ▶ Lutte contre la vente illicite de médicaments
- ▶ Information, éducation et communication en santé
- ▶ Mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies
- ▶ Mobilisation sociale autour des objectifs socio-sanitaires

Les potentialités du transfert de certaines compétences du ministère de la santé vers les collectivités territoriales sont les suivantes :

- les ressources nationales (financières et humaines) du domaine de la santé sont allouées de manière plus pertinentes et plus équitables si la planification est basée sur les besoins locaux et si des critères d'allocation sont élaborés ;
- les experts en matière de santé peuvent se consacrer aux services sanitaires quand les tâches financières et administratives pour la construction et la gestion des infrastructures sont transférées aux collectivités territoriales ;
- l'implication des collectivités territoriales facilite une approche intersectorielle en matière de santé publique, ainsi qu'une meilleure coordination avec des secteurs tels que ceux de l'eau potable et de l'assainissement, de la nutrition et de l'éducation, de la prévention du VIH/SIDA et d'autres maladies ;
- l'implication et l'engagement des communes dans le domaine de la santé publique pourraient renforcer la mobilisation de ressources, ainsi que la mobilisation sociale autour des campagnes de santé préventives ;
- une participation plus active des collectivités territoriales et des ASACO aux prises de décision en matière de santé publique pourrait aboutir à un renforcement du concept de « rendre compte » entre utilisateurs et services sanitaires et entraîner ainsi une amélioration de la qualité de soins.

173- Une ASACO est une entité légalement reconnue, autorisée à recruter du personnel, à gérer des réserves financières et à posséder des bâtiments.

174- Le ministère de la santé est en train d'adapter les indicateurs du SNIS pour mieux répondre aux besoins en informations du PRODESS II. Par exemple, un accent particulier est mis sur la qualité des soins en prenant en compte le point de vue des utilisateurs.

175- Le transfert automatique concerne, entre autres, l'état civil. Les préparatifs pour les transferts de compétences concernant la gestion de ressources naturelles et des domaines ne sont pas encore très avancés.

Pourtant, le progrès est lent. Durant cette étape, une certaine méfiance entre le personnel technique et les collectivités s'est installée. L'évolution vers un transfert de compétences plus concret se heurte à la perception négative d'une partie du personnel déjà « décentralisé » par le ministère de la santé. Cette perception provient essentiellement de l'expérience mal vécue de la déconcentration du ministère et de la collaboration avec l'ASACO.

Il existe également une attitude empreinte de réserve de la part des services ministériels concernés. Leur principale réserve est liée au fait que les collectivités territoriales manquent de ressources

humaines et de capacités techniques requises pour les compétences qui doivent leur être transférées. Toutefois, en ce qui concerne la gestion financière, de nombreuses collectivités territoriales ont prouvé qu'elles étaient capables de gérer les fonds destinés aux infrastructures (ANICT, 2004).

Néanmoins, de plus en plus, le ministère de la santé apprécie l'opportunité qu'offre la décentralisation pour la mise en œuvre plus efficace de ses politiques et stratégies en mobilisant de nouveaux acteurs. Il cherche à les harmoniser avec la politique de décentralisation. Depuis 2006, la cellule d'appui à la décentralisation au sein du ministère y contribue.

4.1.2. L'APPROCHE DE LA RECHERCHE-ACTION

Les textes de lois sur le transfert de compétences ne spécifient pas clairement comment les différents acteurs devraient collaborer. De plus, une participation effective des collectivités territoriales nécessite des outils permettant aux non-spécialistes de participer aux débats sur les grandes orientations et de suivre les performances du système de santé.

C'est pourquoi, depuis 2004, la SNV-Mali et l'Institut Royal des Tropiques (KIT) ont souhaité élaborer, avec les acteurs concernés, des approches et des pratiques qui facilitent l'établissement de partenariats locaux efficaces dans le domaine de la santé publique et qui permettent de renforcer les performances et la responsabilisation des acteurs¹⁷⁶. Il s'agit de mener un processus de réflexion et d'échanges de points de vue et d'expériences entre les acteurs-clés, conjugué à des propositions opérationnelles concrètes pour garantir la complémentarité des activités et des ressources.

4.1.2.1. Les acteurs

En milieu rural, le CSCOM, l'ASACO et la commune sont les principaux acteurs impliqués dans la gestion de la santé publique. Dans certaines communes, il existe aussi des ONG intervenant dans ce domaine. Dans ce milieu, il y a très peu de praticiens privés et il s'agit bien souvent de guérisseurs traditionnels. Des pharmacies y ont été ouvertes et des marchands itinérants y vendent des médicaments. En ville, le secteur privé joue un rôle important dans la fourniture de soins sanitaires.

Chacun des acteurs a des relations avec des structures au niveau cercle, région et central. Le CSCOM maintient des relations hiérarchiques avec le centre de référence au niveau du cercle. Les ASACO sont organisées en fédération au niveau cercle, régional et national. Les communes sont représentées au conseil de cercle, bien qu'il n'existe pas de relation hiérarchique entre la commune et le cercle.

4.1.2.2. Les étapes pour construire un partenariat efficace

Les étapes suivantes sont importantes pour bâtir des partenariats efficaces entre le ministère de la santé, les collectivités territoriales et les organisations de la société civile qui s'occupent des centres de santé communautaire.

1. Établir une **base de confiance** entre ces différents partenaires. Cela implique, par exemple, que tous les acteurs soient sur un **ped d'égalité au plan de l'information**, notamment sur la décentralisation et la politique sanitaire.
2. Accepter que, conformément à la législation, certaines **compétences** soient **transférées** du ministère de la santé aux collectivités territoriales et mettre au point des relations de travail efficaces.

176- HILHORST T. et al. (2005).

3. Concevoir un **cadre de concertation propice** au débat et à la négociation. Celui-ci peut voir le jour de façon informelle mais devra, par la suite, être formalisé.

4. Renforcer les **capacités des collectivités territoriales dans la compréhension** d'un point de vue plurisectoriel, des activités de santé publique. Le défi consiste à renforcer les capacités communales pour que les élus et leur personnel comprennent les indicateurs de performances, qu'ils les suivent et, au besoin, qu'ils agissent.

5. **Identifier des activités** jouant un **rôle de catalyseur**. Bien que la création de relations de travail fonctionnelles soit un processus de longue haleine, il est important de commencer par des activités prioritaires pour tous les acteurs, réalisables à brève échéance et non susceptibles d'engendrer des conflits d'intérêts. Au Mali, cette coopération pourrait démarrer par l'organisation de campagnes de vaccination, le financement communal d'activités sanitaires, avant d'aborder des questions plus complexes et plus délicates, telles que le transfert des responsabilités pour les investissements et les ressources humaines du secteur de la santé aux collectivités territoriales, conformément aux dispositions légales.

6. Établir des **contrats de performance tripartites** pourrait s'avérer utile car, en discutant de ces

contrats, il serait possible de définir ce que les différents partenaires attendent les uns des autres.

7. Renforcer la **responsabilisation de la base**, afin de donner davantage de poids et d'importance à la population, en particulier aux pauvres, en stimulant tous les acteurs pour qu'ils prennent en compte les besoins locaux et la satisfaction de la clientèle.

Cette recherche-action s'efforce de mettre au point des approches et des outils aptes à favoriser une coopération efficace. L'évolution de ces rapports sera étudiée et analysée pour tirer des conclusions du point de vue des contraintes, des opportunités et des solutions envisageables.

Encadré 2 : outils produits dans le cadre de la recherche-action

Outils d'information et de communication :

- ▶ Guide d'information sur la politique sanitaire à l'intention des élus et leurs partenaires
- ▶ Guide d'information des acteurs locaux sur la décentralisation et le transfert de compétences en matière de santé

Outils de partenariat :

- ▶ Système d'information essentielle pour la commune dans le secteur de la santé
- ▶ Guide de micro planification annuelle des actions de santé dans l'espace communal

4.1.3. L'INFORMATION COMME PRÉALABLE À UNE PARTICIPATION ACTIVE

4.1.3.1. Le système national d'information sanitaire

Le ministère de la santé entretient un système national d'information sanitaire afin de suivre les progrès du « paquet minimum d'activités », tel que défini dans le cadre du PRODESS.

Ainsi, des données sont régulièrement collectées sur les performances des CSCOM par rapport à l'évolution de leur accessibilité géographique, de l'utilisation de leurs services et de leur couverture. Au niveau villageois, des informations sur certaines activités sont également collectées comme, par exemple, sur les latrines, la couverture en sel iodé,

le taux d'adhésion à l'ASACO, le recouvrement des cotisations, le suivi de certaines consultations préventives (vaccinations, consultations prénatales), la couverture en moustiquaires imprégnées. La gestion financière du CSCOM, la gestion des stocks de médicaments, la tenue et le respect des réunions (y compris les procès-verbaux), les plans d'action, le respect des engagements, la communication des résultats aux bénéficiaires font également l'objet d'un suivi régulier par le ministère.

Le canevas pour la collecte des données est préparé au niveau national. Au niveau du CSCOM, les informations sont collectées par l'infirmier (qui en garde en principe une copie) et envoyées aux instances du cercle, puis aux niveaux supérieurs où

les données sont rassemblées et donnent lieu à la publication d'un annuaire statistique régional.

Les techniciens sanitaires du cercle utilisent ces informations communales lors des visites de supervision du personnel du CSCOM sur la base des objectifs fixés en début d'année. L'ASACO est parfois présente lors des visites trimestrielles de supervision. Les ASACO et les communes reçoivent aussi une copie des rapports trimestriels, mais cela représente pour elles une lourde charge de travail lorsqu'elles veulent les exploiter car ce sont de gros documents contenant des informations très détaillées.

Les données du SNIS, telles qu'actuellement présentées, ne sont pas d'accès facile pour les non-spécialistes. En outre, les élus du conseil communal ont beaucoup d'autres domaines à gérer, avec peu de personnels et de ressources. Ainsi, il est beaucoup plus efficace de se limiter aux priorités et de construire un paquet minimum d'informations essentielles (le SIEC-S) leur permettant de comprendre et de prendre des décisions de santé publique.

Enfin, le SIEC-S peut aider le conseil communal à rendre plus tangibles et visibles les résultats de son soutien. Ainsi, l'appui à la fourniture des services sanitaires pourrait atteindre une visibilité égale et comparable à celle des investissements dans les bâtiments et équipements.

4.1.3.2. Des besoins croissants des conseils communaux en informations sanitaires

Il existait une convention d'assistance mutuelle entre l'ASACO et le ministère de la santé pour la gestion du CSCOM. Mais depuis la mise en place des collectivités territoriales, l'ASACO doit désormais signer cette convention d'assistance mutuelle avec le maire de sa commune. Toutefois, jusqu'à présent, les élus ne maîtrisent généralement pas le contenu de ces conventions d'assistance mutuelle. Par conséquent, leur rôle demeure souvent passif. Une réflexion, impliquant surtout la fédération des ASACO (FENASCOM), est en cours sur ce sujet. Un système comme le SIEC-S pourrait faciliter la participation active de tous les acteurs car il tient compte des enjeux et du contenu de l'engagement et il facilite le suivi des progrès.

Le ministère de la santé multiplie ses efforts pour adopter une approche plus dynamique mettant en cohérence la planification communale (PDSEC) et le programme sectoriel de santé qui s'effectue à l'échelle du cercle. Le président du conseil de cercle préside déjà les réunions du conseil de gestion du centre de santé de référence. Tous les maires sont membres de ce conseil de gestion, mais leur participation reste souvent passive, faute d'avoir accès aux informations pertinentes.

Évidemment, un dialogue effectif entre le conseil communal et le ministère de la santé et l'accroissement de ses responsabilités nécessitent un accès régulier à des informations viables sur la situation de la santé publique dans la commune. Les collectivités territoriales et les ASACO ont exprimé ces besoins lors de plusieurs rencontres et ateliers organisés dans le cadre du programme de recherche/action. La recherche-action a eu pour conséquence l'association progressive du conseil communal et de l'ASACO aux visites de supervision des techniciens sanitaires du cercle. Il s'agit là d'avancées importantes de renforcement du partenariat dans le domaine de la santé publique. Celles-ci démontrent encore la nécessité d'une circulation régulière de données viables et compréhensibles de tous les acteurs.

4.1.3.3. Le suivi de la micro planification et les contrats de performance

La micro planification a été instituée dans le cadre de la Stratégie d'Accélération de la Survie et du Développement du jeune Enfant (SASDE), avec l'appui de l'UNICEF, pour améliorer de manière participative les indicateurs au niveau des aires de santé du CSCOM. Elle a lieu semestriellement, à la suite d'une réunion de suivi des activités du CSCOM, en présence de l'ensemble des acteurs.

La micro planification est devenue une pratique nationale. Cependant, la commune ne se sent pas engagée dans le processus du fait de sa faible implication dans les différentes étapes, la plupart se déroulant entre le CSCOM et le centre de santé de référence. Actuellement, certains CSCOM invitent le conseil communal à ces réunions. Cependant, rien n'est fait pour rendre sa participation plus dynamique : il n'existe ni préparation préalable

des élus sur l'état des lieux et sur les enjeux, ni outil pour faciliter leur compréhension et donc leur participation.

Une façon de donner davantage de poids à la micro planification est de la faire suivre de la signature de contrats de performances. Le ministère de la santé est en train de développer des contrats « types » à plusieurs niveaux (commune, cercle, région). Deux sortes de contrats de performances sont prévus : d'une part, entre le ministère et les collectivités territoriales et, d'autre part, entre le ministère et des ONG. Les contrats décrivent les attentes et responsabilités et définissent des indi-

cateurs de performances qui seront utilisés pour le suivi. Cette pratique constitue un outil de suivi et pourra se faire dans le cadre du SIEC-S.

Dans le cadre de la recherche-action, les échanges avec les acteurs communaux (ASACO, CSCOM, conseil communal) ont permis d'établir un micro plan annuel du domaine de la santé qui doit servir de référence pour les engagements des uns et des autres. Ces engagements seront consignés dans un contrat de performances pour leur mise en œuvre. Au cours des réunions de supervision, le suivi se fera en présence de tous les acteurs, d'où l'importance du SIEC-S dans le processus.

4.1.4. LE SIEC-S : POINT DE DÉPART ET STRUCTURE

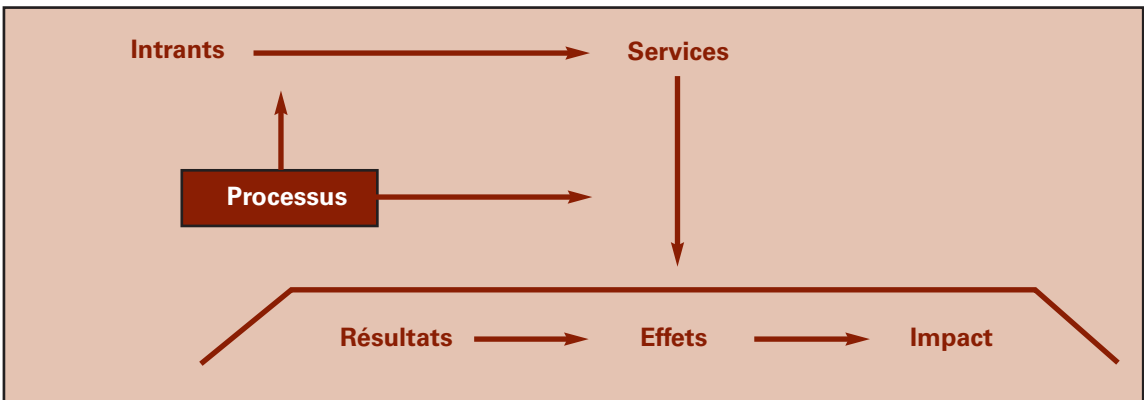
4.1.4.1. L'approche

L'objectif du SIEC-S est de permettre aux représentants des conseils communaux et aux ASACO de suivre l'état de la santé publique, de dégager des priorités pour leur commune, de participer activement aux débats avec le ministère de la santé et de suivre les progrès du CSCOM, de la micro planification, des contrats de performances, des conventions d'assistance mutuelle. Le SIEC-S sert également de base de dialogue dans le cadre de la collaboration tripartite.

La recherche-action menée dans le cadre du SIEC-S vise à développer une approche qui permette de choisir les informations prioritaires dans une

commune donnée et de les présenter dans un format compréhensible par les acteurs locaux. Le SIEC-S utilise surtout les informations provenant du SNIS déjà en place. Il ne modifie ni le circuit de l'information au sein du ministère de la santé, ni le système de suivi-conseil. Le ministère de la santé est pleinement impliqué dans la conception du SIEC-S.

Les informations données par le SIEC-S devraient fournir une base solide pour identifier les priorités lors de la planification sanitaire conjointe dans l'espace communal. Le SIEC-S devrait permettre de gérer de manière efficiente et efficace les ressources communales disponibles (financières, humaines, matérielles).



Pour illustrer ces principes, prenons l'exemple d'un programme de contrôle de maladies diarrhéiques, dans le cas où réduire la mortalité infantile est retenue comme une priorité de la commune. Une chaîne de relations peut être établie et suivie de l'identification de certains indicateurs liés aux

intrants ou aux services permettant de suivre les performances du système. Bien sûr, d'autres maladies contribuent également à la mortalité infantile, comme le paludisme, les infections respiratoires aiguës, la malnutrition... et une chaîne identique peut être construite.

Encadré 3 : exemple d'un programme de contrôle de maladies diarrhéiques

	Indicateurs	Exemples
↓	Indicateur intrant	Ressources investies dans la construction, les services et les activités d'Information, d'Éducation et de Communication (IEC)/formation
	Indicateur de l'activité (processus)	Latrines, IEC de conscientisation, distribution de Sels pour la Réhydratation Orale (SRO)
	Indicateur de services	Nombre de latrines, nombre de mères formées, disponibilité en SRO
	Indicateur de résultats	Incidence de la diarrhée et nombre d'enfants déshydratés
	Indicateur d'effet	Proportion d'enfants morts de diarrhée
	Indicateur d'impact	Taux de mortalité infantile

4.1.4.2. Les critères de choix des indicateurs du SIEC-S

Il est essentiel que le SIEC-S soit centré sur quelques indicateurs afin d'éviter de noyer les utilisateurs sous une masse d'informations et de créer un système trop lourd en termes de charge de travail et de coûts. Le SIEC-S doit donc se limiter à fournir des informations essentielles pour la planification et le suivi des performances des services. Il faut donc élaborer une procédure permettant, d'abord aux utilisateurs, de hiérarchiser leurs besoins en informations puis, de choisir de manière raisonnée des indicateurs.

Les informations fournies par le SIEC-S doivent répondre aux exigences suivantes :

- satisfaire les besoins en informations des communes ;
- informer les communes sur les performances et les résultats du secteur de la santé (qualité et productivité) ;
- aborder les aspects du secteur pouvant être influencés par la commune et l'inciter à agir ;

- permettre à la commune de prendre des décisions sur la co-gestion du secteur de santé en s'appuyant sur des données solides ;
- être flexible pour pouvoir répondre aux besoins spécifiques des différentes communes.

En 2005, une réunion a eu lieu avec des représentants des communes et des ASACO pour définir leurs besoins en informations. Sur cette base, l'équipe technique SNV/KIT a élaboré une proposition d'indicateurs¹⁷⁶. Ces mêmes représentants l'ont adoptée après modifications. Ensuite, chaque commune pilote et son ASACO, conjointement avec les services de santé, ont choisi, dans cette « longue liste », les indicateurs correspondants à leurs besoins en informations spécifiques¹⁷⁷.

Une fiche d'identification et d'analyse des indicateurs retenus est alors établie comme référence et les précisions suivantes sont demandées :

- utilisateur de l'information
- type d'indicateur
- signification et utilisation
- périodicité de l'indicateur
- mode de calcul de l'indicateur
- base de la classification (vert, orange, rouge - voir chapitre 4.1.4.5)

176- Voir l'annexe II pour la liste complète.

177- Il est possible qu'une commune identifie des priorités qui ne font pas partie du suivi ordinaire du ministère. Dans ce cas, il faut élaborer de nouveaux indicateurs avec un système de collecte d'informations et d'analyse.

Classification	Champs d'intérêts	Exemples d'indicateurs
Productivité et qualité des soins	Principales maladies	Utilisation des services curatifs Programme Élargi de Vaccinations (PEV) Paludisme
	Couverture des services préventifs	Couvertures vaccinales Contrôle prénatal Accouchements assistés
	Promotion de la santé	SASDE Couverture en eau potable et latrines Couverture en vitamine A Prise en charge des malades du SIDA
	Perception de la qualité des services	Accueil et respect par le personnel
Gestion	Gestion des ressources financières, humaines et des médicaments	Compte d'exploitation du CSCOM Coût moyen par cas Prix moyen par ordonnance Disponibilité du personnel
Concertations	Fonctionnement des organes	Taux d'adhésion Proportion de femmes dans les organes de décision de l'ASACO
	Participation des villages aux activités du CSCOM	Proportion de villages ayant bénéficié de campagnes de vaccination

4.1.4.3. La compréhension des indicateurs par les acteurs locaux

Le premier défi relevé a été de vérifier la compréhension des indicateurs par l'ensemble des acteurs. Ainsi le SIEC-S a été testé dans deux communes du cercle de Dioïla (Wacoro et Nangola).

Ainsi, en janvier 2006, nous avons analysé le degré de compréhension de certains indicateurs du SNIS par des acteurs locaux dans la commune de Wacoro. Les entretiens avec le conseil communal et l'ASACO ont porté sur la signification des indicateurs, sur la façon de les analyser et sur leurs utilités pour les actions à entreprendre. Le test a montré qu'ils ont très bien compris les indicateurs. Une fois dépassés quelques gênes et blocages, certains voulaient même entrer plus en détails. Des représentants du ministère de la santé ont également assisté à ces réunions.

Le premier indicateur abordé est celui des Consultations PréNatales (CPN) qui jouent un rôle

important dans la réduction de la mortalité maternelle. Trois CPN sont recommandées aux femmes enceintes. L'indicateur a été présenté de façon descriptive, non en pourcentage : « sur 100 femmes, 90 se sont rendues une fois au CSCOM pour un suivi de leur grossesse ; sur 100 femmes, 37 se sont rendues trois fois au CSCOM pour un suivi de leur grossesse ». Ce qui correspond à : CPN-1 de 90 % et CPN-3 de 37 %. Les acteurs locaux ont bien compris cet indicateur.

Le tableau de bord concernant les CPN, rempli lors des visites de supervision, est déjà fixé au mur d'un des bureaux du CSCOM. Il a été présenté aux acteurs locaux. Bien qu'ils aient compris la signification de l'indicateur CPN et des taux obtenus dans leur commune, au premier abord, ils n'ont pas su interpréter le tableau. Cependant, après l'explication des principes du graphique et du tableau de bord, il a semblé qu'un nouveau monde s'ouvrait à eux. Une personne a dit : « Nous pensions que ces dessins sur le mur étaient destinés à rendre le CSCOM plus beau. Nous ne savions pas qu'il s'agissait de figures techniques et que nous pouvions les comprendre ».

Un débat a été immédiatement lancé à propos du graphique, de l'objectif de la commune et des résultats attendus. Les participants ont conclu que le taux de CPN-3 était trop bas. Au cours de l'analyse, des explications générales, pas forcément fondées, ont d'abord été avancées comme « les femmes ont honte de montrer leur grossesse », mais finalement, des explications plus approfondies sont venues enrichir le débat. Un des conseillers communaux a mentionné qu'un des blocages pouvait se situer dans le refus des maris à ce que leurs femmes viennent en consultation. Dans ce cas, plutôt que de centrer les activités de sensibilisation uniquement sur les femmes, les participants eux-mêmes ont conclu qu'il fallait également sensibiliser les hommes afin de lever les blocages économiques ou sociaux empêchant les femmes de décider par elles-mêmes. Il est certain que seule une analyse poussée peut susciter des interventions pertinentes.

Le deuxième indicateur, abordé avec les acteurs communaux, est le taux d'utilisation des soins curatifs qui est de 0,25 % pour Wacoro. L'énoncé de cet indicateur est « si tout le monde passe une seule fois au centre, le chiffre retenu est 1, mais une personne peut visiter le centre plus d'une fois ». Les participants ont été d'accord pour reconnaître que presque chaque personne de la commune tombera malade au moins une fois par an. Donc, un chiffre inférieur à un signifie que certains malades ne sont pas venus au CSCOM, soit ils ont demandé des soins ailleurs, soit ils sont simplement restés chez eux. Une nouvelle discussion a alors eu lieu sur la cause de ce constat « tous les villages ne sont pas encadrés », « qui sont les autres prestataires de santé ? » et « que faut-il faire pour que cela change ? ».

Le troisième indicateur retenu a été la couverture en moustiquaires imprégnées. Dans la commune de Wacoro, 35 % de la population possèdent une moustiquaire imprégnée. Cet indicateur était clair et les participants ont demandé encore davantage de précision : « une moustiquaire imprégnée pour les femmes ou pour les enfants ? ».

Les acteurs communaux ont vraiment apprécié cette séance de travail. La présentation d'indica-

teurs pertinents dans une formulation compréhensible leur a permis de réaliser une analyse fondée sur des résultats. Ils peuvent ainsi avoir une meilleure compréhension de la problématique et plus facilement identifier des actions appropriées et faisables. Le président de l'association des maires a déclaré : « c'est formidable, c'est ce dont on avait besoin, maintenant on peut mieux apprécier l'état de la santé dans notre commune. Avant, on pensait que les progrès étaient bons parce qu'on n'analysait pas bien les chiffres mais, maintenant, on peut savoir aussi ce qui manque ».

Les représentants du ministère de la santé ont aussi apprécié les discussions et se sont rendus compte que même des acteurs non-spécialistes, parfois analphabètes, sont capables de suivre les informations fournies par le SNIS, lequel doit renforcer l'engagement communal sur la problématique sanitaire si les indicateurs sont bien expliqués et si la présentation est adaptée. Ils ont ainsi compris l'importance du SIEC-S et son utilité pour le ministère.

4.1.4.4. Présentation et analyse de l'information

Le deuxième défi est de développer une forme de présentation des informations qui les rende accessibles et compréhensibles par des acteurs locaux (commune et ASACO), lesquels ne sont pas spécialistes du domaine de santé.

Il est important de prendre en compte les objectifs des conseils communaux et leur style de communication avec la population. Il faut tout d'abord que le langage ne soit pas technique. Comme le mandat des élus est de 5 ans et, qu'en général, ils cherchent à être réélus, une présentation quinquennale leur convient mieux, surtout si elle leur permet, au moment des élections, de montrer à la population les activités entreprises et leurs résultats. Ils s'intéressent surtout aux résultats, non aux modes de calcul permettant de déterminer la valeur des indicateurs. En outre, comme nombre d'entre eux sont analphabètes, il est essentiel de réaliser des présentations visuelles.

Pour être en mesure d'estimer la valeur d'un indicateur, il est important de le comparer aux données des années précédentes du CSCOM concerné et/ou des résultats des CSCOM voisins (voir encadré 5). Cette comparaison permet au conseil communal et à l'ASACO de juger les résultats de leur CSCOM. Les acteurs ont le choix entre trois options pour comparer les données collectées dans leur commune :

- comparer les indicateurs de la commune par rapport à la moyenne du cercle ;
- comparer les indicateurs de la commune par rapport à la norme nationale ou régionale ;
- comparer les indicateurs de la commune par rapport à un objectif fixé au démarrage du SIEC-S.

Encadré 5 : exemples de graphiques des comparaisons des données sur le contrôle prénatal



4.1.4.5. Les étapes du SIEC-S

Le point de départ du SIEC-S est un accord tripartite entre le conseil communal, l'ASACO et le ministère de la santé dans lequel ils ont dégagé les priorités, puis choisi les indicateurs et enfin déterminé les « standards de comparaison ».

Avant de démarrer la constitution du SIEC-S, une séance d'information et de formation en langue locale est entreprise avec tous les participants,

ainsi qu'avec les représentants des autres associations locales intervenant dans le domaine de la santé publique. Les participants doivent d'abord comprendre les objectifs et les principes du système de suivi ainsi que la signification de la nomenclature des indicateurs. Ils doivent savoir comment mesurer et comment interpréter les graphiques.

Des fiches spécifiques ont été élaborées pour le SIEC-S (voir encadré 6).

Encadré 6 : exemple d'une fiche SIEC-S pour une commune

Champ d'intérêt	Indicateur	Année			
		Q1	Q2	Q3	Q4
Principales maladies	Utilisation des services curatifs				
	Pourcentage des cas référés :				
	→ du village au CSCOM				
	→ du CSCOM au CsRéf				
	Exacerbation d'une maladie à prévenir par le PEV				
	Proportion des enfants malades				
	- infections respiratoires aiguës				
	- syndromes diarrhéiques				

La fiche des indicateurs devra être remplie chaque trimestre par les représentants du conseil communal et de l'ASACO, sur la base des informations fournies par l'équipe technique du CSCOM.

Le remplissage sera fait en couleur, « vert », « orange », et « rouge », en fonction de « l'objectif fixé » au démarrage du SIEC-S. La signification de ces couleurs ou « feux » est la suivante :

- **feu vert** : quand les résultats sont ceux souhaités;
- **feu orange** : quand les résultats indiquent moins de progrès que prévu ;
- **feu rouge** : quand les résultats sont en baisse ou négatifs.

Les données nécessaires aux indicateurs retenus sont fournies par l'équipe technique du CSCOM et font partie des données déjà collectées pour le SNIS. Avec l'appui de l'ASACO, elles sont calculées et enregistrées sur des formulaires spécialement élaborés et mis à la disposition du maire. Les représentants de la commune et des ASACO analysent ensuite les données et décident de la couleur à donner à chaque indicateur. Puis, avant l'arrivée de la mission de supervision de l'équipe de cercle, ils remplissent les tableaux avec les couleurs choisies. Les indicateurs sont aussi représentés dans des graphiques par le chef de poste médical de la

commune, appuyés (si nécessaire) par le chargé du Système d'Information Sanitaire (SIS) du cercle¹⁷⁸.

Les résultats du SIEC-S et les graphiques sont présentés et discutés lors de la mission de supervision du ministère de la santé¹⁷⁹. Il est important que l'équipe du cercle vérifie, en posant des questions approfondies, que les acteurs communaux ont compris la signification des résultats. Ils ne peuvent entreprendre des actions pertinentes que quand ils ont compris le fond des problèmes. Cette analyse conjointe aboutit à l'établissement d'un plan d'action, y compris à la répartition des responsabilités, dont les progrès sont vérifiés lors de la mission de supervision suivante.

Les résultats du SIEC-S sont aussi utilisés lors des réunions de planification de la commune. Le SIEC-S permet d'élaborer le bilan des activités et leurs résultats en matière de santé publique. Il sert de base à la planification annuelle réalisée par la commune. Le conseil peut également utiliser le SIEC-S pour montrer à la population comment la commune participe à la santé publique et quels acquis sont de son fait.

178- Lors de la recherche-action, nous avons travaillé avec certains chargés du SIS pour rendre davantage lisibles ses informations et pour ne plus présenter qu'un tableau rempli de chiffres. Généralement, la première réaction a été le doute et le manque d'enthousiasme. Mais quand ils ont constaté, lors des réunions, combien leur travail était apprécié et son effet sur la qualité des débats, ils ont reconnu l'importance de ce type de présentation.

179- Comme déjà dit, la supervision trimestrielle des CSCOM est une activité régulière faisant partie du système de suivi.

4.1.5. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

L'approche adoptée pour établir le SIEC-S est établie et des éléments ont été testés dans deux communes. La formation concernant l'utilisation du guide et son exploitation dans d'autres communes pour valider l'approche aura lieu courant 2006¹⁸⁰.

Les représentants communaux ont manifesté, à leur grande surprise, une certaine facilité pour comprendre les indicateurs et les analyser, pour discuter de leur importance avec les services déconcentrés et pour définir les activités prioritaires à entreprendre. Ils ont exprimé de l'enthousiasme pour participer à ces activités. Ceci montre que la faible implication des conseils communaux en matière de santé publique n'est pas due à un manque d'intérêt, mais au fait qu'ils ne savaient pas comment dialoguer sur le domaine de la santé.

Le point fort du SIEC-S est qu'il ne demande pas la création d'un nouveau système de collecte de données. Le SIEC-S n'utilise que l'information déjà collectée et disponible auprès du CSCOM. Ce qui est nouveau, c'est la manière de rendre les informations accessibles aux populations et aux responsables dans l'espace communal. Le chargé du SIS peut jouer un rôle important dans l'encadrement de l'équipe technique du CSCOM et des acteurs locaux.

Le SIEC-S permet aux non-spécialistes, y compris ceux qui sont illettrés, de participer aux discussions sur les résultats du système de santé, sur les progrès, ainsi que sur les causes des défaillances ou des succès. Les acteurs locaux et le ministère de la santé ont apprécié la fonctionnalité et l'importance du SIEC-S pour renforcer le domaine de la santé publique dans l'espace communal. L'initiative de créer un système d'information essentielle pour la commune dans ce secteur pourrait faciliter la création de systèmes similaires dans d'autres secteurs comme, par exemple, dans celui de l'éducation.

Un effet du SIEC-S est que les discussions entre les communes, les ASACO et les services déconcentrés du ministère de la santé ne se limitent plus, comme auparavant, au financement de la santé. Maintenant, elles portent aussi sur la «

santé publique ». Le SIEC-S facilite une analyse et un dialogue sur l'état des lieux, les priorités, les progrès constatés et les actions à entreprendre en matière de santé. Le SIEC-S a incité les différentes parties prenantes à discuter et à travailler ensemble. Cette analyse conjointe a amené les acteurs à rechercher ensemble des solutions et à discuter de la répartition des tâches.

Ainsi, le SIEC-S contribue à renforcer le cadre de concertation et à accroître la confiance mutuelle, chaque partenaire étant mieux informé. L'expérience montre qu'un suivi avec la participation active des acteurs locaux peut être un axe d'action important pour améliorer la coopération au sein du secteur de la santé et les performances du système au niveau local.

À suivre...

180- La mise à disposition des ressources pour terminer le test a pris du retard.

ANNEXE I : SIGLES

ANICT	Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales
ASACO	Association de Santé Communautaire
CPN	Consultations PréNatales
CSCOM	Centre de Santé COMMunautaire
FENASCOM	Fédération Nationale des Associations de Santé COMMunautaire
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
HIV	VIH (Virus de l'Immunodéficience Humaine)
IEC	Information, Éducation et Communication
KIT	Institut Royal des Tropiques
MEG	Médicament Essentiel Générique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PDSEC	Plan de Développement Social, Économique et Culturel
PEV	Programme Élargi de Vaccinations
PRODESS	Programme de Développement Sanitaire et Social
SASDE	Stratégie d'Accélération de la Survie et du Développement du jeune Enfant
SIEC-S	Système d'Information Essentielle pour la Commune dans le secteur de la Santé
SNIS	Système National d'Information Sanitaire
SIS	Système d'Information Sanitaire
SRO	Sels de Réhydratation orale

ANNEXE II : INDICATEURS ESSENTIELS

Classification	Champs d'intérêt	Indicateurs	Suivi trimestriel	Suivi annuel	
Productivité et qualité des soins	Principales maladies	Utilisation des services curatifs	x		
		Pourcentage des cas référés	x		
		Maladies du mois (maladies priorisées)	x		
		Nombre de VIH positifs (prévalence)		x	
	Couvertures des services préventifs	Couverture vaccinale (<1 an complètement vacciné)	x		
		Consultation prénatale	x		
		Planning familial	x		
		Proportion d'enfants malnutris	x		
	Promotion de la santé	Stratégie avancée intégrée de vaccination menée dans x % des villages de l'aire			x
		Couverture en eau potable			x
		Couverture en latrines			x
		Couverture en moustiquaires imprégnées			x
	Perception de la qualité des services	Accueil et respect par le personnel			
Gestion	Gestion des ressources financières, humaines et des médicaments	Compte d'exploitation des actes médicaux	x		
		Compte d'exploitation des Médicaments Essentiels et Génériques (MEG)		x	
		Prix moyen par ordonnance	x		
		Disponibilité du personnel pour les prestations	x		
		État des bâtiments, des équipements et du transport			x
Concertation	Fonctionnement des organes	Participation des organes aux réunions de concertation		x	
		Respect des statuts et règlement intérieur		x	
	Participation des villages aux activités du CSCOM	Proportion de villages ayant participé aux campagnes de vaccination	x		
		Proportion de villages régulièrement représentés dans la gestion du CSCOM			x

ANNEXE III : BIBLIOGRAPHIE

ANICT (2004)

FICT 2001-2003, rapport de fin d'exercice, ANICT, Bamako, 23 p.

HILHORST T., BAGAYOKO D., DAO D., LODENSTEIN E. et TOONEN J. (2005)

Dynamiser la santé communale - construire des partenariats efficaces dans l'espace communal pour améliorer la qualité des services de santé. SNV, KIT, Bamako, 44 p.

ANNEXE IV : PERSONNES RESSOURCES, DOCUMENTS EN LIGNE ET ADRESSES UTILES

Personnes ressources :

Jurrien Toonen (KIT)

Email : j.toonen@kit.nl

Thea Hilhorst (KIT)

Email : t.hilhorst@kit.nl

Dramane Dao (SNV)

Email : ddao@snvworld.org

Documents et liens à consulter :

HILHORST T., BAGAYOKO D., DAO D., LODENSTEIN E. et TOONEN J. (2005)

Dynamiser la santé communale - construire des partenariats efficaces dans l'espace communal pour améliorer la qualité des services de santé. SNV, KIT, Bamako, 44 p.
(<http://www.snmali.org/publications/brochuresante.pdf>)

Ressources en ligne :

www.kit.nl

www.snmali.org

Adresses utiles :

Institut Royal des Tropiques

Mauritskade 63, Amsterdam

BP 95001

1090 HA Amsterdam, Pays-Bas

Tél. : (+31) 20 5688 272

Fax. : (+31) 20 5688 286

SNV-Koulikoro

BP 20, Koulikoro, Mali

Tél. : (+223) 226 24 71

Fax : (+223) 226 20 92

4.2. Bénin : Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'impact local participatif (SILP)

L'étude « **Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'impact local participatif (SILP)** » a été préparée par une équipe de trois auteurs : Anne Floquet, Roch Mongbo et Silke Woltermann (voir annexe I).

Les auteurs décrivent les expériences de la phase test d'une démarche pilote SILP pour le secteur de l'éducation primaire. Celle-ci a concerné quinze écoles, réparties dans trois communes du département de l'Atakora qui se caractérise par le bas niveau de ses indicateurs de développement.

Le test s'inscrit dans la mise en œuvre de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et de la décentralisation au Bénin. Il part du constat que les évaluations de type quantitatif de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté ne permettent souvent pas d'identifier tous les obstacles à un bon fonctionnement des services publics décentralisés. Le SILP vise donc à dégager des informations additionnelles sur les facteurs de dysfonctionnement, ainsi que des mesures correctives appropriées.

Pour cela l'approche, suivant un processus itératif de consultations et d'échanges, implique des acteurs du secteur à plusieurs niveaux (communal, départemental, national) et différents types d'acteurs (citoyens, représentants des collectivités territoriales, services étatiques, associations de parents d'élèves, institutions centrales, partenaires de développement...). Elle met l'accent sur deux aspects du cycle des dépenses publiques : le traçage des ressources affectées et l'évaluation de la qualité des services, qui sont conjointement passés en revue par les usagers et les fournisseurs de services publics et communautaires, sur la base de leurs propres critères.

La phase pilote a démontré qu'il existe une tendance à l'auto diffusion du SILP, comme instrument de contrôle citoyen et outil de suivi par les services de l'État et qu'il contribue à augmenter l'efficacité d'un service public. Parallèlement, les études se poursuivent sur plusieurs facteurs conditionnant sa fonctionnalité et sa pérennité (coût, type d'accompagnement, rythme du suivi, types de participants, gestion des flux d'informations, intégration au système de prise de décisions...).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	190
4.2.1. Méthodologie	191
4.2.2. Présentation et analyse de l'approche	192
4.2.2.1. Le SILP dans le cadre de la décentralisation	192
4.2.2.2. Motivation, objectifs et demande pour l'approche SILP	193
4.2.2.3. Le choix du secteur de l'éducation	194
4.2.2.4. Les grands principes du Suivi d'Impact Local Participatif	194
4.2.2.5. Les étapes de la phase pilote de la démarche SILP	196
4.2.2.6. La suite de la phase pilote	197
4.2.3. Conclusion	199
Annexe I : sigles	200
Annexe II : références bibliographiques	200
Annexe III : personnes ressources et adresses utiles	201

INTRODUCTION

Un des objectifs de la décentralisation est que l'État et ses services soient plus proches des besoins de la population et respectent le principe de subsidiarité, c'est-à-dire de laisser les responsabilités et l'exécution des tâches à l'échelon le plus bas possible. Toutefois, même le niveau le plus proche des citoyens doit veiller à ce que les services offerts correspondent aux besoins des utilisateurs et soient de qualité.

La plupart des pays d'Afrique de l'Ouest dispose d'une Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (SLP) dans laquelle se trouvent des programmes politiques pour les secteurs prioritaires, notamment pour les secteurs sociaux.

La majorité des services sociaux est offert au niveau communal dans les domaines de l'éducation de base, de l'approvisionnement en eau potable ou de la santé publique. Dans le cadre de la décentralisation, les compétences dans ces domaines sont en principe transférées aux communes. Une décentralisation fonctionnelle est alors incontournable pour la mise en œuvre des stratégies de la lutte contre la pauvreté.

Les évaluations de la mise en œuvre des Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) et du degré de décentralisation des secteurs sociaux suivent fréquemment des approches quantitatives. Celles-ci sont basées sur des enquêtes auprès des ménages et sur les statistiques de réalisation des infrastructures sociales des différents services (écoles, points d'eau, centres de santé), en négligeant leur fonctionnalité. Souvent, une utilisation réduite ou une non-acceptation des infrastructures par les populations est constatée. Toutefois, les données fournies par ces analyses ne permettent pas d'en identifier les raisons. Généralement, des moyens ont déjà été alloués dans ce secteur, mais leur bonne utilisation a été empêchée par des circonstances ou des facteurs non pris en compte par les structures exécutantes. Par conséquent, ces évaluations aboutissent souvent à des réallocations de ressources financières et à des actions dans des secteurs qui apparaissent plus propices.

C'est dans ce cadre, qu'un Suivi d'Impact Local Participatif (SILP) permet de dégager des informations additionnelles aidant à identifier les causes de bonne ou de mauvaise performance des services publics. L'étude de cas présentée pourrait inspirer les communes qui souhaitent en savoir davantage sur la performance, la qualité et l'utilité de leurs services pour leurs populations. Les structures chargées du Suivi Évaluation (S&E) des ministères concernés peuvent également en profiter pour adapter et améliorer leurs stratégies sectorielles, y compris bien sûr leurs programmations de décentralisation et déconcentration des services offerts. En dehors des ministères sectoriels, les structures chargées du S&E des SRP y trouveront également des informations pour améliorer et compléter leurs analyses. Enfin, les partenaires au développement peuvent s'inspirer de cette démarche pour appuyer ou renforcer une telle approche dans leurs domaines d'appui et de conseil.

La démarche pilote d'un tel SILP a été testée dans le secteur de l'éducation primaire, puisqu'il s'agit d'un des secteurs prioritaires de la SRP du Bénin. Ce secteur dispose de moyens mis à sa disposition à travers l'initiative d'allègement des dettes (initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés - PPTTE). Pour quinze écoles, le traçage des dépenses dans le secteur a été réalisé et des ateliers SILP ont eu lieu durant lesquels les participants ont évalué la qualité des services de leurs écoles et élaboré des plans d'action. L'équipe SILP a animé ces ateliers et suivi plusieurs étapes de mise en œuvre des plans d'action.

4.2.1. MÉTHODOLOGIE DE CAPITALISATION

Le SILP est une approche multi niveaux : il agit au niveau communal, comme au niveau national. À chacun de ces niveaux, des activités sont menées avec les acteurs de l'école, soit pour une production interactive de données sur les prestations de l'école (au niveau des communautés), soit pour la collecte de statistiques, la restitution d'informations et d'analyses sur les écoles ou pour la collecte de réactions (au niveau communal, départemental, national).

Son ancrage se fait également à différents endroits, à la fois auprès des structures de S&E du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et des écoles. Au niveau national, il existe un comité de pilotage du SILP, placé sous la tutelle de l'Observatoire de Changement Social (OCS). L'OCS est une des deux structures responsables pour le S&E du DSRP, à côté du Secrétariat Permanent (SP) de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP). Les membres de ce comité sont les représentants du SP/CNDLP, du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS), des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui participent au fonds commun de renforcement des structures de S&E du DSRP, de la Fédération Nationale des Associations de Parents d'Élèves (FNAPE) et de la société civile (dont World Education, Organisation Non Gouvernementale-ONG). L'institut FIDESPRA (Forum International pour le Développement et l'Échange de Savoir et de Savoir-faire au Service d'une Promotion Rurale Auto Entretienue), qui a réalisé la phase pilote du SILP, y participe également.

La démarche est testée à titre pilote dans quinze écoles du département de l'Atakora, au nord du Bénin. Ce département a été choisi du fait de son retard en matière de scolarisation que les divers acteurs du domaine de l'éducation s'emploient à combler. Les écoles sélectionnées reflètent une diversité de situations scolaires au niveau du département, allant d'écoles nanties, accessibles, performantes, à des écoles déshéritées, enclavées, non performantes. Cette typologie a été validée au niveau du département lors d'un atelier regroupant les représentants des divers acteurs de l'école et elle a servi de base au choix consensuel des écoles pilotes.

Chacune des communautés scolaires ainsi retenues a été accompagnée pour évaluer les presta-

tions de ses écoles. Au début, les facilitateurs de la démarche SILP ont identifié les différentes catégories d'acteurs qui utilisent l'école, qui sont concernées par l'école et/ou qui ont une opinion sur ses prestations. Les catégories « élèves », « enseignants » et « parents d'élèves » se sont imposées, mais des distinctions à l'intérieur de chacune d'entre elles ont été faites, comme « enseignants permanents », « contractuels » ou « communautaires ». Par ailleurs, les déscolarisés, les non scolarisés, les parents d'élèves non membres du bureau de l'Association des Parents d'Élèves (APE), les vendeuses d'aliments près des écoles ont été également pris en compte. Des entretiens individuels, ouverts ou semi structurés, conduits avec quelques personnes de chaque catégorie, ont permis à l'équipe d'établir un premier état des lieux des perceptions de ces différents acteurs sur l'école, des enjeux existants et des avis des uns et des autres.

Ensuite, des « ateliers d'interface » ont été organisés. Dans un premier temps, les facilitateurs de la démarche SILP ont encouragé les divers acteurs de la communauté scolaire à évaluer leur école au moyen d'entretiens en groupes homogènes. Dans un second temps, ils ont partagé leurs conclusions avec les autres groupes en s'appuyant sur des grilles de notation des performances de l'école. La question ouverte lançant cette évaluation est : « qu'est-ce que vous aimez ou n'aimez pas de votre école ? ». Les appréciations portent sur plusieurs aspects : infrastructures, personnel enseignant, parents d'élèves, performances de l'école sur des critères ne se limitant pas aux résultats scolaires des enfants, qualité et disponibilité du matériel pédagogique... Les moments de restitution des appréciations à l'ensemble des participants sont très difficiles et potentiellement porteurs de conflits puisque les uns et les autres se rendent compte des critiques dont ils font l'objet et qu'ils trouvent parfois injustifiées ou exagérées.

Mais la démarche ne se limite pas là. L'évaluation collective est couplée avec une planification concertée de mesures correctives et une prise d'engagements des acteurs locaux dans les domaines d'intervention relevant de leurs compétences : le

maire pour la libération du domaine de l'école ou pour l'appui à la construction des infrastructures scolaires, le chef de circonscription scolaire pour une meilleure allocation du matériel pédagogique dans les limites de ce qu'il reçoit de sa hiérarchie, les APE pour leur rôle de conseil et d'accompagnement dans la gestion des écoles, les élèves pour une meilleure conscience du travail, les enseignants pour une meilleure assiduité, les parents pour un meilleur suivi des enfants à domicile et en relation avec les enseignants.

Suite à cela, quelque temps après, un nouvel atelier d'évaluation collective permet de mesurer le chemin parcouru et de planifier de nouvelles actions car souvent, sans suivi, les engagements pris lors d'ateliers restent lettre morte. C'est le rôle des facilitateurs de la démarche.

Parallèlement aux travaux avec les communautés, l'équipe du SILP réalise un traçage des ressources publiques (enseignants, infrastructures, mobiliers, matériel pédagogique, subvention de fonctionnement...) affectées aux écoles, depuis leurs sources jusqu'aux destinataires. Les modes d'allocation et de planification sont ainsi évalués, de même que les circuits d'acheminement de ces ressources.

Pendant la démarche du SILP, divers documents ont été produits, notamment des rapports d'ateliers, une brochure sur la démarche du SILP¹⁸¹, un article et le rapport final sur l'expérimentation de cette approche de suivi. Le test de cette nouvelle approche a été couvert par les médias : émissions sur les radios communautaires et articles dans les journaux. Un manuel de formation est en préparation. Les différents documents produits avant et au cours du test de la démarche SILP ont tous été validés, lors d'un séminaire au niveau communal, par les représentants des différents groupes d'acteurs. Au niveau national, un atelier de validation a été organisé avec les représentants du MEPS, le préfet de l'Atakora, des maires et des représentants de la société civile.

Cette étude de cas s'appuie sur ces différents documents. Elle a été élaborée par les consultants du FIDESPRA et l'experte responsable de la GTZ. Compte tenu des contraintes de temps et de la dispersion géographique des acteurs, un processus participatif avec l'ensemble des acteurs n'a pu être suivi. Néanmoins, cette étude ne contient que des informations déjà validées par tous.

4.2.2. PRÉSENTATION ET ANALYSE DE L'APPROCHE

4.2.2.1. Le SILP dans le cadre de la décentralisation

Durant le processus de décentralisation au Bénin, un grand nombre de compétences en matière de prestation et de gestion des services sociaux a été transféré des ministères aux communes.

L'éducation de base est un service à compétences partagées : certaines fonctions restent de la responsabilité du MEPS, d'autres ont été transférées aux communes. Par exemple, la construction des écoles primaires est maintenant la responsabilité des communes, tandis que la rémunération et la supervision des enseignants relèvent directement du ministère. Au niveau local, les APE sont co-gestionnaires des écoles avec la direction de l'école qui constitue un service déconcentré du MEPS. Le SILP peut donner une image de la qualité de la mise en œuvre de la décentralisation dans

une commune, en même temps qu'il crée un espace pour l'exercice effectif de la démocratie, tout au moins dans le domaine de l'éducation.

L'approche SILP a été développée comme une démarche à plusieurs niveaux. Les informations générées au niveau local sont ensuite transmises au niveau national. Ceci permet d'adapter les politiques et programmes nationaux aux besoins des communes et des utilisateurs du niveau local. Inversement, la démarche SILP encourage une meilleure transmission d'informations du niveau national et départemental vers les communes. Par exemple, la publication des transferts de ressources programmés du niveau national ou départemental aux communes et écoles permet d'assurer un meilleur flux d'informations et davantage de transparence sur les ressources disponibles. Le SILP constitue alors un outil permettant le suivi de la mise en œuvre des dispositions de la déconcentration en vue d'éventuels ajustements.

181- Floquet A., Mongbo R.L. (2006).

4.2.2.2. Motivation, objectifs et demande pour l'approche SILP

Pourquoi lancer un programme pilote SILP ? L'énumération des différentes motivations aidera le lecteur à mieux comprendre toute l'argumentation.

Un premier DSRP pour la période 2003-2005 a été rédigé au Bénin. Depuis un deuxième est en cours d'élaboration. Parallèlement, des réformes budgétaires ont été mises en oeuvre dans les secteurs prioritaires, tels les secteurs sociaux (santé, eau, éducation) et d'autres, comme l'agriculture, par exemple. Ces réformes ont permis de renforcer la planification budgétaire à moyen terme et d'introduire des budgets programmes. Ceux-ci consolident le lien entre le processus budgétaire et une planification du développement orientée vers la réduction de la pauvreté.

Le DSRP du Bénin prévoit plusieurs instruments de S&E, y compris un système de suivi d'impact. L'implication de la société civile est une des exigences du processus d'élaboration, de mise en oeuvre et du S&E du DSRP. Mais le DSRP ne proposait pas d'instrument et les structures de S&E ne disposaient pas des méthodes adaptées.

Le développement d'indicateurs de résultats représente une avancée importante dans le suivi des performances des stratégies sectorielles. Quant aux impacts sur la pauvreté, ils sont mesurés par des enquêtes sur le niveau de vie des ménages et par le suivi de divers indicateurs de la pauvreté. Mais, visiblement, ce dispositif ne suffit pas à renseigner les décideurs politiques et à expliquer pourquoi l'amélioration des ressources ne se traduit pas toujours en changements positifs des indicateurs de résultats, d'effets et d'impacts. Certains des indicateurs de pauvreté qui ne s'améliorent pas, malgré l'augmentation des ressources allouées aux secteurs sociaux, comme celui du niveau de vie en milieu rural, celui de la mortalité maternelle infanto juvénile ou encore celui du nombre d'enfants ayant atteint le niveau requis en fin de cycle primaire.

Face à cela, les ministères centraux, qui décident des finances et des politiques de développement, et les partenaires au développement se sont intéressés à la mise en place d'un système de suivi participatif des actions publiques dans les secteurs clefs de la lutte contre la pauvreté. L'OCS, chargé de coordonner les opérations de suivi du DSRP pour le compte de la CNDLP, veille au développement et à l'ancrage institutionnel d'un tel système.

Les différents acteurs de la société civile béninoise ont souvent rappelé que l'élément participatif du processus DSRP n'existe que sur le papier. Cependant, les communautés scolaires n'ont pas directement demandé d'instrument de S&E, tel que le SILP, car elles n'en avaient pas connaissance. Après avoir été informées, certaines écoles se sont intéressées à cette approche et ont opté pour une participation à l'exercice. Quant aux autorités communales, non seulement elles en ignoraient l'existence, mais leurs soucis majeurs actuels par rapport à la décentralisation porte sur l'exercice effectif de leurs compétences.

C'est dans ce contexte de renforcement des structures de S&E du DSRP, que la Coopération technique allemande (GTZ), le SP/CNDLP et l'OCS ont commencé à élaborer une démarche de suivi d'impact local participatif mise à la disposition des structures de S&E du DSRP. La Banque Mondiale a participé à la conception de l'approche et en a financé la phase pilote. Le développement de l'approche s'est nourri d'expériences de démarches élaborées et testées par la GTZ hors du Bénin, notamment le « Kenya Participatory Impact Monitoring » (KePIM) et le « Qualitative Impact Monitoring au Malawi » (QIM).

Même si le SILP a d'abord été élaboré afin d'apporter des informations aux structures de suivi du DSRP, cette approche fournit également des informations intéressantes sur la mise en oeuvre et les effets de la décentralisation. En évaluant les perceptions des utilisateurs sur le fonctionnement et la performance des écoles, l'approche génère des informations donnant un état des lieux sectoriel de la décentralisation. De plus, ces données sont mises à la disposition de tous les acteurs du service public concerné, ce qui augmente la transparence de la gouvernance locale du secteur.

4.2.2.3. Le choix du secteur de l'éducation

Dès 2004, un atelier a révélé, dans ses grandes lignes, une démarche qui permettrait aux populations de mesurer les performances d'un service public, tout en suivant les ressources allouées. Le secteur de l'éducation primaire a été retenu pour un développement expérimental car dans le même temps son budget passait de moins de 3 % du Produit Intérieur Brut (PIB) à plus de 4 % et il bénéficiait des ressources additionnelles issues de l'allègement de la dette extérieure du Bénin (PPTE)¹⁸².

La SRP du Bénin fait de l'éducation primaire un secteur prioritaire ayant pour objectif « l'éducation primaire pour tous en 2015 ». Le moment paraissait donc bien choisi pour s'assurer que les ressources additionnelles affectées à ce secteur se traduisent par une amélioration des performances des écoles. Avec l'accord du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire, la GTZ et la Banque Mondiale ont décidé d'investir dans ce projet de phase pilote du SILP.

Une équipe de chercheurs a développé et testé la démarche SILP dans quinze écoles, réparties sur trois communes du département de l'Atakora. Ce dernier se caractérise par de bas niveaux des indicateurs de développement. L'équipe de chercheurs appartient à une institution de recherche-action de l'Université d'Abomey-Calavi, le FIDESPRA, et s'est fait assister par un bureau d'études local, CARP International, basé dans ce département. Les chercheurs ont présenté leurs résultats à un comité de pilotage, présidé par l'OCS et regroupant divers représentants du secteur de l'éducation, les institutions chargées de la conception, de la mise en œuvre et du suivi du DSRP, ainsi que des partenaires au développement.

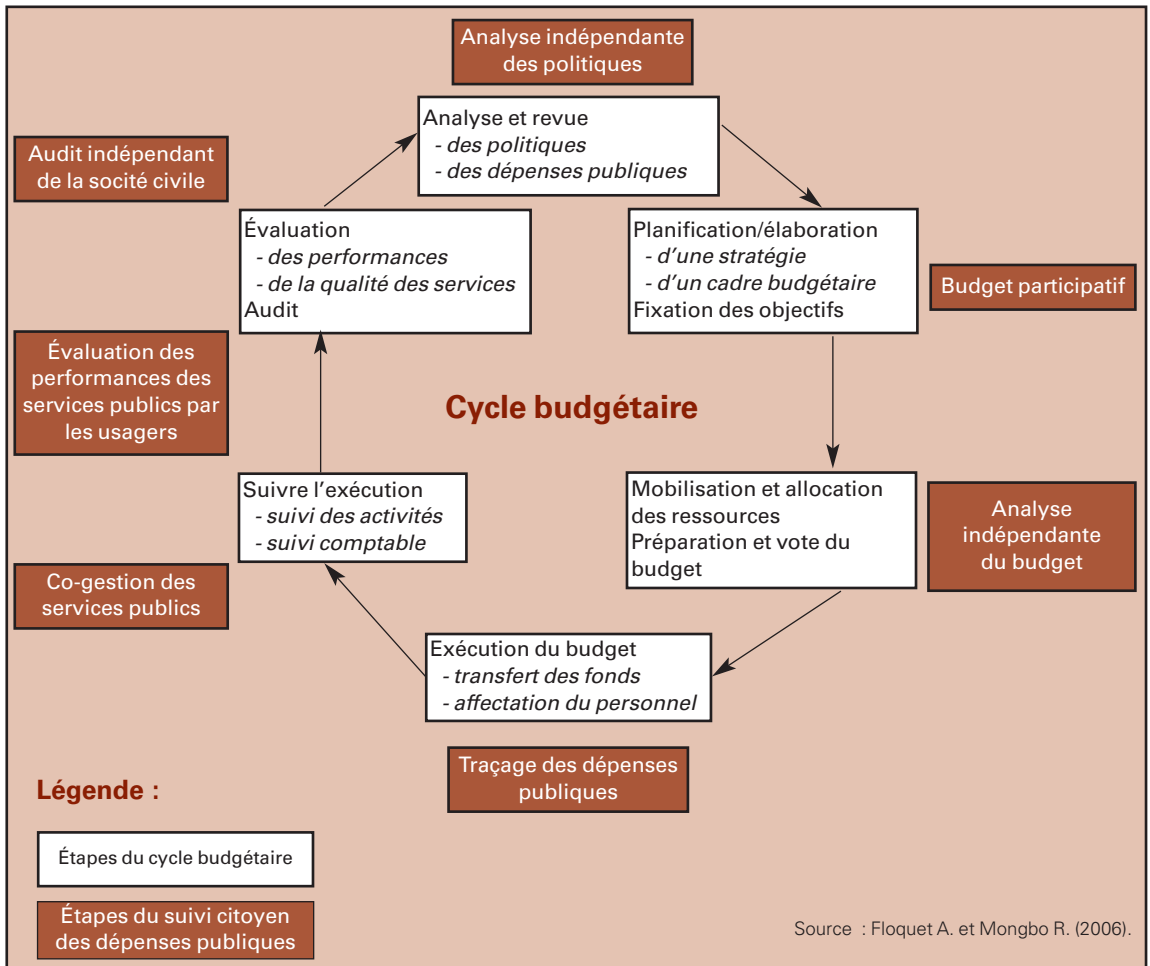
4.2.2.4. Les grands principes du Suivi d'Impact Local Participatif

Il existe différentes démarches de suivi citoyen des dépenses publiques, comme par exemple des démarches dans lesquelles des groupes d'acteurs de la société civile mènent une analyse indépendante du budget national, au début du cycle budgétai-

re, et une revue indépendante des dépenses publiques en fin de cycle (voir diagramme 1). Une autre option serait d'impliquer directement les citoyens dans l'élaboration des budgets d'entités publiques, par exemple au niveau communal, et plus particulièrement les usagers d'un service public (comme une école ou un centre de santé). Le SILP met l'accent sur deux aspects du cycle des dépenses publiques : le traçage des ressources affectées et l'évaluation de la qualité des services.

182- Les actions financées par les ressources PPTE sont communément appelées « mesures sociales ».

Diagramme 1 : cycle budgétaire, démarches de suivi citoyen et démarches développées dans le cadre du SILP



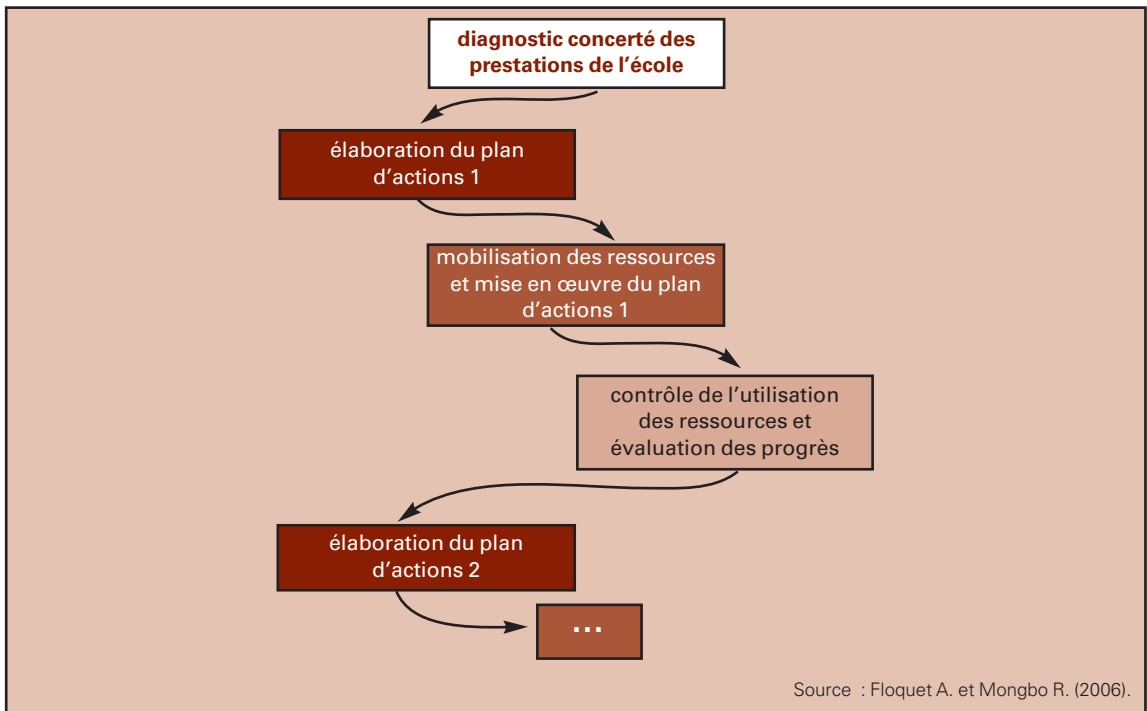
Traçage des dépenses publiques

Le SILP suit l'affectation des ressources publiques et communautaires allouées au service concerné, afin de voir si elles parviennent aux destinataires et sont correctement utilisées. Ce traçage permet de constater les dysfonctionnements et d'identifier des mesures correctives. Ces dysfonctionnements peuvent être dus au fait que les ressources ne parviennent pas là où elles devraient être affectées ou au fait que les ressources ne sont pas en adéquation avec les besoins. Ils peuvent également être dus à un manque de prévision des flux et à des retards dans les mises à disposition des dotations.

Évaluation communautaire des performances d'un service public

Le SILP met les usagers et fournisseurs de services publics et communautaires en situation d'évaluer la qualité des services de leur localité, dans le cas présent de leur école primaire ou secondaire, en développant leurs propres critères d'évaluation.

Une particularité de la démarche SILP est qu'elle ne se limite pas seulement au constat des déficits, mais cherche aussi à les combler en aidant les acteurs à identifier et programmer des mesures correctives. De ce fait, le SILP est une démarche itérative combinant l'évaluation, la planification, la mise en œuvre et le suivi des actions (voir diagrammes 1 et 2).



4.2.2.5. Les étapes de la phase pilote de la démarche SILP

En février et juin 2004, des **ateliers d'information** ont été tenus à Natitingou, au nord du Bénin, afin d'expliquer les objectifs visés par le SILP à l'ensemble des acteurs ayant des responsabilités dans le système scolaire au niveau du département et des communes. Parmi ces acteurs se trouvaient des représentants de l'administration scolaire, des enseignants, des membres d'associations de parents d'élèves, des élus communaux et des représentants d'ONG. L'objectif de ces ateliers d'information était de les amener à adhérer à la démarche et à identifier des écoles présentant une diversité de situations scolaires pour servir d'échantillon. Ensuite, les représentants des parents, des enseignants et de l'administration scolaire ont choisi **5 écoles par commune** en tenant compte de certains critères : taux de scolarisation, taux de réussite au Certificat d'Études Primaires (CEP),

école comprenant ou non les 6 niveaux scolaires, enclavement, qualité des infrastructures...

En mars 2005, à la rentrée scolaire (perturbée par des mouvements sociaux), l'équipe SILP a conduit des **entretiens dans les écoles** retenues avec chaque groupe d'acteurs locaux, afin de connaître leurs points de vue sur leur école et identifier les conflits qui pourraient éclater durant les ateliers.

En mai et juin 2005, des **ateliers structurés en phase d'évaluation et en phase de planification** ont été organisés dans chaque école. L'évaluation communautaire a amené chaque groupe d'intérêts de la communauté scolaire (élèves, enfants non scolarisés, parents, représentants des APE, enseignants, femmes de services de la cantine, parents non membres de l'APE) à discuter de l'école à partir de questions simples.

Cette discussion a été guidée par un modérateur afin de faire ressortir une liste de critères d'évaluation des performances de l'école. Chaque critère était alors formulé, par le modérateur, de façon

aussi neutre que possible et le groupe a évalué chacun d'entre eux selon une grille à quatre niveaux :

Très bien	100
Bien	75
Passable	50
Mauvais	25

Ces critères et leurs notations ont ensuite été partagés et discutés en assemblée plénière. Certaines notes font facilement l'unanimité, mais d'autres reçoivent des notes différentes d'un groupe à l'autre. La moyenne des notes a été reportée avec des codes couleurs :

Très bien	>75	vert
Bien	50 – 75	jaune
Passable	25 – 50	orange
Mauvais	< 25	rouge

L'ensemble a été transcrit dans une matrice permettant d'avoir une vision synoptique des écoles et des critères à un instant « t ».

En plus des critères d'évaluation liés aux normes et standards nationaux¹⁸³, les acteurs locaux ont fait appel à d'autres indicateurs qui, à leurs yeux, portaient sur des facteurs importants de performance de leur école : par exemple, le niveau de lecture et d'écriture des élèves en cours moyen, la sociabilité des enfants scolarisés, le type d'hommes et de femmes produit (paresseux ou non), la ponctualité et l'insertion sociale des enseignants, le type de cantine et la qualité de sa gestion, la transparence de la gestion de l'école...

Durant le second jour de l'atelier, les participants, répartis suivant différentes thématiques, ont développé des propositions d'actions correctives, assorties d'une planification et de l'identification des personnes responsables. Ces propositions ont été amendées et validées en plénière. L'équipe de facilitation a aidé à transcrire ce plan d'actions en chronogramme pour chaque groupe d'acteurs, afin de faciliter le suivi de leur mise en œuvre. L'APE s'est chargée de restituer les résultats à l'ensemble des parents du village ou du quartier.

La mise en œuvre du plan d'actions a débuté localement et l'équipe de facilitation a assuré un suivi à intervalle régulier (entre juillet et septembre). Les APE et l'administration scolaire ont entrepris des démarches autour des diverses actions concernant l'administration scolaire ou la commune. En août 2005, lors d'un atelier, les acteurs au niveau des

quinze écoles et les élus communaux ont évalué la démarche à mi parcours.

En juillet 2005, **les résultats du test ont été présentés au MEPS** : analyse des modalités de planification et de l'allocation des ressources dans le secteur de l'éducation, suivi des ressources affectées aux quinze écoles (traçage des dépenses publiques) et principaux résultats des premiers ateliers d'évaluation.

En décembre 2005-janvier 2006, dans des **émissions radio** et dans la **presse locale**, quelques cas « de succès », c'est-à-dire des histoires d'écoles ayant réalisé des progrès grâce à la démarche, ont été diffusées.

En janvier 2006, six mois après la première évaluation, un **second atelier**, organisé au niveau de chaque école, a permis de noter à nouveau les critères, d'analyser les progrès réalisés et d'ajuster le plan d'actions.

En avril 2006, l'évaluation de la phase pilote et des discussions stratégiques ont eu lieu lors d'un **atelier de validation national**.

4.2.2.6. La suite de la phase pilote

Après la phase pilote, la question de savoir s'il était possible de développer un système du genre SILP à grande échelle, améliorant les performances et renseignant les politiques dont les bénéfices dépassent les coûts additionnels, s'est posée. Pour y répondre, il fallait analyser les leçons tirées de la phase pilote concernant les aspects de renforcement des capacités, de l'appropriation et de la viabilité de l'approche.

La démarche SILP ne peut être durable que si les acteurs concernés se l'approprient. Pour aller au-delà d'une pure acceptation de l'approche, **un renforcement des capacités** des acteurs principaux est nécessaire. Les APE, par exemple, ont un intérêt direct à l'utilisation de cette démarche et pourraient en être les porteurs institutionnels, veillant à sa mise en œuvre et assurant la promotion des résultats. Mais, pour leur permettre de jouer ce rôle, il est nécessaire de renforcer leurs capacités du niveau local au niveau national.

183- Par exemple, en matière d'infrastructures ou du nombre d'enseignants par école.

L'implication des ONG actives dans le domaine de l'éducation de base serait fortement souhaitable. Elles pourraient jouer un rôle important dans la facilitation du processus SILP. Afin de disposer d'instruments et de méthodes appropriés, un renforcement de leurs capacités serait également nécessaire. De plus, l'implication des ONG pourrait influencer fortement sur les coûts de l'approche.

La démarche connaît également des faiblesses. Mal encadré, ce processus peut révéler des conflits larvés et ne pas permettre de les transformer en engagements constructifs. Le SILP développe les capacités d'auto correction des acteurs à tous les niveaux, mais peut aussi induire des stratégies encore plus fines de détournement et d'exclusion des acteurs, y compris au sein des APE. Il est donc nécessaire de maintenir un appui externe du processus, même si celui-ci tend à s'amenuiser dans les écoles déjà engagées dans le SILP.

Toujours concernant l'appropriation de l'approche, la phase pilote a montré qu'il existe une tendance d'auto diffusion du SILP. Des écoles non retenues pour le test se sont renseignées auprès d'écoles participantes pour mener un processus identique et ont fait les premiers pas dans la mise en oeuvre. Il serait intéressant d'en connaître les résultats, mais l'équipe de la phase pilote n'avait malheureusement pas les moyens pour les suivre.

Les coûts de l'approche varient bien entendu suivant plusieurs facteurs. Le premier et le plus évident est le nombre d'écoles impliquées. Les coûts par école ne sont pas constants, au contraire, ils diminuent avec le nombre croissant d'écoles participantes puisque, une fois formés, les membres des équipes SILP peuvent agir dans plusieurs écoles. D'autres facteurs, comme le rythme d'activités appliqué du SILP (annuel, biannuel, rotation des écoles), la location des écoles et d'autres, influent également sur les coûts.

L'accompagnement et la tenue d'ateliers entraînent des coûts qui ne sont pas compensés par des bénéfices additionnels comme dans des secteurs générant des recettes, tels la santé, mais ils augmentent l'efficacité des dépenses publiques. Le financement doit donc être envisagé au niveau le plus élevé et intégré dans celui de la SRP. Dans le même temps, des efforts doivent porter sur une réduction des coûts de la facilitation, en formant un noyau de compétences locales, le plus proche possible des écoles concernées. Les ONG pourraient

ainsi recruter des compétences parmi les Coordinations des Associations des Parents d'Élèves (Co-APE) et les retraités du corps enseignant.

Même si après quelques mois, il est encore trop tôt pour mesurer les effets du SILP de façon quantitative, il apparaît que la démarche influe directement sur l'efficacité des dépenses publiques, en améliorant les contributions des acteurs les plus importants, enseignants et parents, mais aussi élèves, et en induisant des mécanismes d'auto correction. Le SILP provoque donc une mobilisation des ressources endogènes (lesquelles sont rarement prises en compte à leur juste valeur et dont l'envergure et l'importance restent d'ailleurs insoupçonnées pour les planificateurs nationaux), en synergie avec les ressources externes fournies par l'État et les partenaires au développement et une meilleure gestion de l'ensemble de ces ressources.

De plus, il apparaît que la démarche tend à s'auto diffuser et à provoquer des modifications des pratiques locales, surtout s'il y a un bon appui médiatique et une mise en valeur des exemples réussis. Il n'est donc pas indispensable de réaliser chaque année le SILP dans toutes les écoles pour avoir des effets d'auto correction.

Afin de permettre au SILP de jouer positivement sur l'efficacité des ressources affectées au domaine de l'éducation de base, les informations recueillies au niveau local ne doivent pas seulement remonter au niveau national (MEPS), mais également être intégrées au système pour contribuer à la prise de décisions de la politique nationale d'éducation. Il est nécessaire de promouvoir, d'un côté, les mécanismes de remontée de l'information et, de l'autre côté, de renforcer les structures impliquées au niveau national, telles la fédération nationale des APE et des ONG.

Afin de promouvoir des mécanismes de remontée de l'information, en s'appuyant sur les dispositifs en place, des actions possibles doivent porter sur :

- la hiérarchie scolaire et son système de suivi ;
- le système de suivi participatif du DSRP (Comités Départementaux de Suivi) ;
- les systèmes de suivi des communes ;
- les APE et leurs structures faitières qui auront un rôle essentiel de vigilance et de plaidoyer à jouer ; elles devront pour cela disposer d'informations fiables concernant tous les niveaux.

Pour une extension et une information à grande échelle des stratégies sectorielles et de réduction de la pauvreté, plusieurs stratégies ont été envisagées :

- procéder au choix d'un échantillon aléatoire d'écoles parmi toutes les écoles du territoire ;
- identifier des communes parmi l'ensemble des communes du pays et sélectionner quelques écoles dans chaque commune (extension de la démarche actuelle aux autres départements) ;
- déterminer quelques autres situations contrastées, telles qu'un département rural du sud et une grande ville (solution minimaliste).

La taille totale de l'échantillon dépend aussi des objectifs prioritaires, selon qu'il s'agisse de « renseigner » la stratégie de réduction de la pauvreté ou de coupler la planification communale à celle des écoles et d'induire des processus d'auto correction à tous les niveaux du système scolaire. Dans le premier cas, un échantillon plus petit, reflétant la diversité des situations scolaires et économiques, peut suffire, alors que dans le deuxième cas, toutes les communes doivent être couvertes et toutes les écoles d'une commune doivent pouvoir faire remonter leur plan d'actions (par souci

d'équité) qui seront priorisés et agrégés au niveau communal. Dans le troisième cas, le nombre d'écoles par commune doit permettre l'auto diffusion et le changement de comportement dans toutes les autres à travers le pays.

Finalement, l'Observatoire du Changement Social a décidé, conjointement avec le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire, d'élargir progressivement l'échantillon. Les écoles qui faisaient partie de la phase pilote vont continuer leur participation pour permettre un apprentissage approfondi du SILP. En plus, d'autres écoles appartenant à des départements différents seront choisies. Le but pour l'OCS est d'atteindre un échantillon représentatif d'écoles pour le S&E dans le cadre du DSRP.

Concernant la décentralisation, le SILP est important par sa double fonction d'instrument de contrôle citoyen et d'outil de suivi par les services centraux de l'État du fonctionnement de la déconcentration. La discussion au sein du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales (MISPCL), chargé du pilotage du processus de la décentralisation, doit encore être menée.

4.2.3. CONCLUSION

Les premiers résultats du SILP montrent qu'un tel instrument peut contribuer à augmenter l'efficacité d'un service public. Cette contribution tient, d'une part, à une meilleure connaissance des contraintes et des forces influençant l'utilisation efficace des ressources financières, et d'autre part, à la mobilisation des acteurs impliqués au niveau local. Les actes d'auto diffusion montrent l'intérêt de l'approche auprès des institutions concernées.

Toutefois, pour que le SILP devienne un instrument fonctionnel de S&E du DSRP et un instrument valable de contrôle citoyen, il faut surtout chercher à impliquer le plus possible les organisations de la société civile, telles les APE et les ONG. Pour ces organisations, un renforcement de capacités est nécessaire pour qu'elles puissent mieux jouer leur rôle. La question des coûts n'est pas négligeable pour la pérennité de l'instrument. Il reste à tester différentes possibilités de réduction

des coûts. L'implication des ONG et le renforcement des APE sont des options à suivre.

Le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire est maintenant favorable à l'approche et il ne la voit plus comme un moyen de contrôle. La réserve observée de ce côté est tout à fait normale, du fait de la nouveauté de la démarche et des craintes inhérentes aux incertitudes sur les résultats qu'elle pourrait produire. Par ailleurs, le changement de gouvernement et de l'équipe du ministère ont également facilité l'appropriation. Ce sont autant d'éléments favorables. Il reste à connaître comment le ministère utilisera les informations obtenues à travers le SILP et comment les organisations de la société civile pourront s'impliquer dans les processus de programmation et d'opérationnalisation, depuis le niveau local, jusqu'au niveau national.

ANNEXE I : SIGLES

APE	Association des Parents d'Élèves
CCSRAT	Cellule de Concertation et Suivi de la Réforme de l'Administration Territoriale
CEP	Certificat d'Études Primaires
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
CO-APE	Coordination des Associations de Parents d'Élèves
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FIDESPRA	Forum International pour le Développement et l'Échange de Savoir et de Savoir-faire au Service d'une Promotion Rurale Auto Entretienue
FNAPE	Fédération Nationale des Associations de Parents d'Élèves
GTZ	Coopération technique allemande
KePIM	Kenya Participatory Impact Monitoring
MEPS	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
MISPCL	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales
OCS	Observatoire de Changement Social
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PDC	Plan de Développement Communal
PIB	Produit Intérieur Brut
PPTÉ	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QIM	Qualitative Impact Monitoring (Malawi)
S&E	Suivi et Évaluation
SILP	Suivi d'Impact Local Participatif
SLP	Stratégie de Lutte contre la Pauvreté
SP	Secrétariat Permanent
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

FLOQUET A., MONGHO R.L. (2006)

Suivi d'Impact Local Participatif – SILP
manuel d'application dans le secteur de l'édu-
cation primaire, FIDESPRA, Cotonou.

**FLOQUET A., MONGHO R.L., TOHINLO P.,
ETEKA C., DOSSOUHOU F. (2006)**

Contrôle Citoyen dans le secteur d'éducation
au Bénin : résultats et analyses d'une phase
pilote de Suivi d'Impact Local Participatif
(document de travail), FIDESPRA, Cotonou.

**FLOQUET A., MONGHO R.L., TOHINLO P.,
ETEKA C., DOSSOUHOU F. (2006)**

Suivi d'Impact Local Participatif (SILP), une
démarche citoyenne. Brochure FIDESPRA,
Cotonou.

GTZ BENIN (October 2005)

Good Practice Sheet, Making Poverty Reduc-
tion Strategies Work. Implementation of the
monitoring and coordination mechanism
(OCS) for the Benin PRSP, 4 p.

(<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-prs-gps-benin-2005.pdf>)

ANNEXE III : PERSONNES RESSOURCES ET ADRESSES UTILES

Personnes ressources :

Anne Floquet, FIDESPRA

Email : fidespra@yahoo.fr

Roch Mongbo, FIDESPRA

Email : fidespra@yahoo.fr

Silke Woltermann, GTZ-Bénin

Email : silke.woltermann@gtz.de

Adresses utiles :

FIDESPRA

Campus d'Abomey Calavi, Faculté des Sciences
Agronomiques

01 BP 526 Cotonou, Bénin

Tél. : (+229) 21 30 41 39

Email : fidespra@yahoo.fr

GTZ Bénin

Programme de Décentralisation et Développement
Communal

Bureau de la GTZ

08 BP 1132 Tri Postal, Cotonou, Bénin

Tél. : (+229) 21 30 45 08

Email : gtz-benin@bj.gtz.de

5. L'OUVERTURE DES SYSTÈMES DE SUIVI-ÉVALUATION DES PROGRAMMES AUX PERCEPTIONS DES ACTEURS LOCAUX

5.1. Mali : Suivi-évaluation participatif pour l'habilitation des collectivités territoriales dans la région de Mopti

L'étude « **Suivi-évaluation participatif pour l'habilitation des collectivités territoriales de la région de Mopti** » décrit et analyse les premiers pas de la conception et de l'expérimentation d'un système de suivi-évaluation participatif du Programme d'appui aux communes et organisations de base (PACOB) de CARE International au Mali. Ce programme intervient dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de la gouvernance locale dans une région qui, selon les enquêtes et cartes de la pauvreté, est l'une des plus défavorisées du pays.

L'étude a été préparée par une équipe de quatre auteurs (Abdoul K. Coulibaly, Rokia Diarra Konaré, Mamadou Y. Keïta et Ahmed Ag Aboubacrine) qui travaillent pour CARE International et ont tous été étroitement associés à la conception et au test de cette nouvelle approche de suivi-évaluation participatif (voir annexe I).

L'expérimentation d'une telle approche suit la recommandation d'un processus de réflexion et d'apprentissage au sein de CARE International qui visait à « rendre l'organisation plus redevable vis-à-vis des communautés, notamment les plus vulnérables ». La nouvelle démarche a donc été conçue et testée au PACOB, en associant une large gamme d'acteurs impliqués dans la gestion de ressources et des nouvelles structures de gouvernance, à différents niveaux (villages, communes rurales, cercles, région). Ces acteurs seront également des porteurs du nouveau système de suivi-évaluation inductif qui vise à répondre à la fois aux besoins exprimés par CARE et à la nécessité de renforcer les systèmes d'information et de redevabilité des nouvelles structures de gouvernance locale maliennes.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	204
5.1.1. Réflexions stratégiques sur le suivi évaluation participatif	205
5.1.1.1 Qu'est-ce que le suivi évaluation participatif ?	205
5.1.1.2 Comment mettre le SEP en œuvre dans le cadre des projets ?	206
5.1.2. Conception et mise en œuvre du système de SEP du PACOB	208
5.1.2.1. Programme d'Appui aux Communes et Organisations de Bases	208
5.1.2.2. Planification participative comme fondement du système de SEP	209
5.1.2.3. Processus d'élaboration conjointe d'un plan de SEP	209
5.1.2.4. Conception d'outils de collecte de données	210
5.1.2.5. Structure ascendante du nouveau système de SEP et les rôles des acteurs	210
5.1.3. Premières expériences et leçons apprises	213
5.1.4. Conclusion et perspectives	213
Annexe I : sigles	214
Annexe II : extrait du plan de SEP du PACOB	215
Annexe III : extrait du guide d'élaboration des outils de collecte participatif	217
Annexe IV : bibliographie	217
Annexe V : personnes ressources, documents en ligne et adresses utiles	217

INTRODUCTION

Les approches de développement ont, pendant longtemps, tenu à l'écart les communautés destinataires qui étaient appelées « bénéficiaires ». Ce terme de « bénéficiaire » donnait une connotation de receveur passif et non d'acteur. Longtemps, le modèle occidental a été plaqué aux réalités pourtant différentes des pays du sud. Les théoriciens du développement et les concepteurs des programmes pensaient que ces pays devaient nécessairement passer par les mêmes stades que l'occident pour « se développer ».

Ces approches de développement ont très vite montré leurs limites, puisqu'elles n'aboutissaient pas aux résultats escomptés : de nombreuses infrastructures réalisées devenaient très vite délabrées par manque d'entretien, les activités de sensibilisation, bien qu'ayant contribué à accroître les connaissances, n'aboutissaient pas à un réel changement de comportement... Avec le temps, il a été constaté que toute réalisation effectuée dans un tel cadre ne pouvait que donner des résultats peu durables, puisque les démarches adoptées ne permettaient pas leur réelle appropriation par les communautés.

Ainsi, une question se pose : un programme de développement peut-il vraiment être efficace sans impliquer les communautés « bénéficiaires » à toutes les étapes du cycle de programmation (conception, mise en œuvre et suivi évaluation) ? Une autre question centrale est de savoir pour qui est réellement mis en œuvre un projet de développement ? Le « bénéficiaire » ne devrait-il pas être mis au centre de l'action pour définir ses priorités et participer à l'élaboration des mécanismes de suivi et d'évaluation ?

C'est dans ce cadre de réflexion, que CARE International dans son processus d'apprentissage continu, a émis en 2003, six principes de programmation devant guider l'ensemble de ses futures activités. Ces principes rendent CARE davantage redevable vis-à-vis des communautés, notamment les plus vulnérables, en les mettant au centre de toutes les interventions et en leur donnant un réel pouvoir de décision dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes. Pour matérialiser ces principes de programmation, CARE Inter-

national au Mali¹⁸⁴ a procédé à une évaluation de l'ensemble de ses programmes, afin de mesurer leur adéquation avec ces principes. Cette étude a mis en évidence le faible niveau d'implication des communautés dans les systèmes de suivi évaluation (SE), celles-ci jouant surtout un rôle passif de productrices de données et n'ayant pas de réel pouvoir décisionnel. Forte de ces constats, CARE Mali, en décembre 2004, lors de la révision de son plan stratégique à long terme, a retenu comme axe prioritaire de mettre en œuvre un système de suivi évaluation participatif permettant de donner un réel pouvoir de décision aux communautés dans la conception, le suivi et l'évaluation de ses programmes.

Ainsi, le Programme d'Appui aux Communes et Organisations de Base (PACOB) de CARE Mali qui était à son démarrage, fut retenu pour l'expérimentation d'un système intégré de suivi évaluation participatif (SEP) suite à l'intérêt accordé à cette approche par le partenaire financier¹⁸⁵, les élus, la société civile et les services techniques de la région de Mopti, qui avaient été fortement impliqués dans la conception du programme.

Cette étude de cas décrit et analyse les premiers pas de la conception et de l'expérimentation du système de SEP de PACOB. Nous allons, dans un premier temps, aborder la méthodologie utilisée pour la conception de l'approche, et dans un deuxième temps, décrire l'approche et les contraintes rencontrées dans son expérimentation. Malgré sa jeunesse (un an à peine), cette expérience devrait permettre à d'autres organisations intervenant dans le domaine de la gouvernance de profiter également des premières leçons tirées.

184- Dans la suite de l'article, nous utiliserons simplement le terme CARE Mali.

185- Il s'agit de CARE Norvège et du Gouvernement norvégien.

5.1.1. RÉFLEXIONS STRATÉGIQUES SUR LE SUIVI ÉVALUATION PARTICIPATIF

La conception et l'expérimentation de l'approche SEP, utilisée par PACOB, a été précédée de réflexions stratégiques au niveau de CARE Mali sur les caractéristiques d'une telle approche, ses contraintes et implications sur la structure organisationnelle des programmes. Dans un premier temps, il s'est agi d'harmoniser la compréhension du personnel des projets de CARE Mali et des partenaires sur le concept de SEP, ensuite de dégager des stratégies pour son opérationnalisation au sein du programme PACOB et, à terme, d'en généraliser l'utilisation à l'ensemble des programmes de CARE Mali. Ainsi, un atelier de réflexion du 11 au 15 avril 2005 a été organisé, regroupant le personnel des différents projets de CARE Mali ainsi que certaines organisations partenaires locales¹⁸⁶ et internationales¹⁸⁷.

Cet atelier visait essentiellement à :

- comprendre clairement le SEP, à partir des expériences antérieures en suivi évaluation de CARE International dans divers contextes ;
- opérationnaliser la mise en place du SEP au sein des projets ;
- développer une démarche méthodologique du SEP impliquant tous les acteurs, en définissant les étapes de sa mise en place au sein d'un projet.

5.1.1.1. Qu'est-ce que le suivi évaluation participatif ?

Selon le professeur DEEP N. PANDEY¹⁸⁸, « le SEP est un processus commun de résolution d'un problème à travers la génération et l'utilisation de la connaissance. C'est un processus qui conduit à des actions collectives en intégrant tous les niveaux d'utilisateurs dans le partage des prises de décisions ». Ainsi, cet auteur conçoit le SEP comme un processus horizontal entre l'équipe du projet et les « bénéficiaires » qui sont perçus comme des acteurs et non plus comme de simples receveurs.

I. GUIJT et J. GAVENTA¹⁸⁹ estiment quant à eux que le SEP repose sur quatre principes clés :

- la **participation** comme processus ouvert permettant d'inclure *les acteurs les plus concernés* par le projet et aboutissant à une analyse collective des données ;

- la **négociation** entre les acteurs, afin qu'ils se mettent d'accord sur ce qui doit être suivi et évalué, de quelle manière et à quel moment ces données devront être collectées et analysées ;
- l'**apprentissage**, comme base de la performance et toute action corrective ;
- la **flexibilité**, dans la mesure où les rôles et les compétences des protagonistes, de même que l'environnement externe, évoluent dans le temps.

Ces deux définitions sont en droite ligne avec les principes de programmation de CARE International permettant d'aboutir à des systèmes donnant un vrai pouvoir de décision aux « bénéficiaires ». L'un des « principes programmatiques » de CARE International est, en effet, « nous cherchons à être en position de rendre des comptes aux populations pauvres et marginalisées dont les droits sont reniés (...) ».

Ainsi, le SEP se démarque du suivi évaluation classique mis, jusqu'à présent, en œuvre par CARE Mali sur plusieurs composantes : le rôle des bénéficiaires, la mesure des résultats et la démarche, tels qu'illustrés dans le tableau 1.

186- Cellule d'Appui aux Initiatives de Développement (CAID), Action Recherche pour le Développement des Initiatives Locales (ARDIL).

187- Management Systems International (MSI) et Christian Reformed World Relief Committee (CRWRC)

188- PANDEY DEEP N. (1998).

189- GUIJT I., GAVENTA J. (novembre 1998).

Tableau 1 : comparaison entre suivi évaluation classique et suivi évaluation participatif

Domaine	Suivi évaluation classique	Suivi évaluation participatif
Qui planifie et dirige le processus ?	Les dirigeants responsables du projet et/ou les experts extérieurs	Les populations locales, le personnel du projet, les dirigeants et les autres partenaires du projet avec l'appui d'un facilitateur
Rôle des premiers bénéficiaires ?	Seulement fournir les informations	Formuler et adapter la méthodologie, collecter et analyser les données, partager les résultats et les traduire en actions
Comment sont mesurés les résultats ?	Avec des indicateurs quantitatifs, souvent définis de l'extérieur	Avec des indicateurs, dont beaucoup de qualitatifs, définis par les acteurs eux-mêmes
Démarche	Prédéfinie, rigide	Souple

Source : GUIJT I., GAVENTA J. (novembre 1998).

Il faut souligner que CARE Mali n'en était pas à sa première expérience avec le SEP. Toutefois, les expériences antérieures avaient montré des limites par rapport à l'implication réelle des communautés dans l'ensemble du processus. En effet, il s'agissait de les amener à mettre en œuvre leur propre système de suivi évaluation, distinct du système du projet, ce qui ne les mettait pas au centre de la prise de décisions. De plus, il n'y avait pas de réelle articulation entre ce système et celui mis en œuvre par le projet pour rendre compte de l'atteinte des résultats, effets et impacts.

Cette expérience est d'autant plus importante que le processus de décentralisation malien, qui donne une autonomie de gestion aux collectivités territoriales, offre une opportunité d'ancrage institutionnelle à une approche intégrée de SEP impliquant l'ensemble des acteurs.

5.1.1.2. Comment mettre le SEP en œuvre dans le cadre des projets ?

L'atelier a permis de jeter les bases d'une nouvelle approche de SEP pour CARE Mali. La méthodologie employée a visé, dans un premier temps, à faire prendre conscience au personnel des projets de leurs pratiques et attitudes vis-à-vis des « bénéficiaires ». Dans un second temps, il s'est agi d'identifier les contraintes pour la mise en place du SEP, de

définir leur idéal de SEP et, en fonction de cet idéal, d'examiner les rôles souhaités par chaque partie prenante au processus.

Exercice d'introspection sur les pratiques et attitudes

Au cours de la rencontre, les participants se sont penchés sur certaines questions (voir encadré 1), qui les ont amenés à prendre conscience de leurs propres attitudes (barrières internes) limitant le SEP. La tendance à vouloir prendre les décisions à la place des communautés pour avoir des résultats immédiats et à sous-estimer leurs capacités est souvent ressortie des discussions.

Encadré 1 : exercice d'introspection

1. Comment est-ce que je considère mon opinion ou ma conviction par rapport à celle des autres ?
2. Est-ce que je communique mes pensées aux autres ? Est-ce que j'écoute les autres ? Ou bien, est-ce que j'assume que « je sais ce qui est bien pour les autres » ?
3. Est-ce que je considère les idées, les opinions des autres comme étant aussi importantes que les miennes ?
4. Est-ce que je reconnais qu'une autre partie prenante pourrait décider ou agir lorsque je dois le faire ?
5. Suis-je conscient de ma tendance à oublier la participation des autres, simplement en raison du fait que je suis pressé ?

Source : CARE Mali (2005). Rapport de l'atelier sur le SEP

Identification des contraintes au SEP

Les participants à l'atelier ont ensuite identifié les différentes contraintes au SEP dans toutes les étapes du cycle d'un projet. Les préjugés sur les

capacités des communautés, la volonté d'avoir des résultats dans l'immédiat et les exigences des partenaires financiers sont autant de facteurs qui sont ressortis comme limitant la participation effective des « bénéficiaires » (voir tableau 2).

Tableau 2 : contraintes au SEP dans le cycle d'un projet

Niveau	Contraintes au SEP		
	Conception	Suivi et mise en œuvre	Évaluation
Partenaires financiers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Délais courts de soumission des appels d'offres imposés ▪ Objectifs et but/domaines des appels d'offres prédéfinis ▪ Montant limité ▪ Systèmes de SE prédéfinis et non participatifs ▪ Cibles et zones déjà définies ▪ Courtes durées de projets imposées 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enveloppe financière limitée pour le SE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Temps limité : veulent des résultats immédiats ▪ Fiabilité des résultats exigeant le recours à des méthodes sophistiquées ▪ La participation implique des coûts élevés
Communautés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficulté de représenter l'ensemble des groupes cibles ▪ Analphabétisme ▪ Auto exclusion ▪ Manque de compétences en conception de projets ▪ Insuffisance de ressources financières pour la contribution au budget du projet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non disponibilité par rapport au calendrier du projet ▪ Le temps de la participation ▪ Faible participation à l'élaboration des outils ▪ Non maîtrise des outils de suivi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analphabétisme ▪ Non disponibilité ▪ Manque de sens d'autocritique
Personnel du projet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sous estimation des compétences des « bénéficiaires » ▪ Sentiment de mieux connaître les problèmes des « bénéficiaires » qu'eux-mêmes ▪ Temps limité pour réponse aux appels d'offre ▪ Recherche toujours à satisfaire le partenaire financier au détriment des « bénéficiaires » 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le personnel met en avant l'atteinte des résultats du projet dans un temps réduit (durée du projet) ▪ Perception du SEP (non adhésion des acteurs) ▪ Gestion financière unilatérale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Surcharge de travail amenant le stress ▪ Insuffisance de capacité à conduire l'approche ▪ Résistance au changement d'approche ▪ Préjugés sur les communautés
Autres types de contraintes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadre de référence : politiques nationales, stratégies nationales n'ont pas toujours été conçues sur une base participative ▪ Coloration politique des élus entraînant des divergences de points de vue pas toujours constructives 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non adhésion des acteurs externes aux biens fondés du SEP ▪ Non application du SEP par les autres intervenants 	

Source : CARE Mali (2005). Rapport de l'atelier sur le SEP.

La réponse à ces différentes contraintes constitue un défi pour le programme PACOB qui, comme

indiqué précédemment, teste l'approche intégrée de suivi évaluation participatif.

5.1.2. CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME DE SEP DU PACOB

Trois mois après l'atelier de réflexion, la conception du SEP dans le cadre du PACOB a débuté en s'inspirant de ses recommandations.

5.1.2.1. Programme d'Appui aux Communes et Organisations de Bases

Le Programme d'Appui aux Communes et Organisations de Base (PACOB) est financé conjointement par le gouvernement norvégien (NORAD) et CARE Norvège. Il a été conçu avec la participation des élus, des services techniques et des représentants de la société civile de la région de Mopti. Il repose sur les expériences et leçons apprises, entre 2000-2004, d'un programme antérieur de gouvernance et d'appui aux communes dans les cercles de Koro et Bankass, le Programme d'Accompagnement des Communes de Koro et Bankass (PACKOB).

Objectifs

L'objectif global du PACOB est le suivant : « d'ici décembre 2009, les mandataires municipaux élus et les organisations des usagers des ressources naturelles de douze communes auront mis en place des systèmes soutenable de gestion des ressources naturelles qui contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations, en particulier des populations les plus vulnérables, dans les cercles de Koro, Bankass, Bandiagara et Djenné, région de Mopti ».

Ainsi, le PACOB répond à quatre priorités du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) du gouvernement malien :

- la bonne gouvernance ;
- la promotion d'une large participation de la population ;
- le développement humain et l'accès aux services sociaux de base ;
- l'assistance aux secteurs productifs et au développement des infrastructures.

Zone d'intervention

Le PACOB, qui a démarré en janvier 2005, s'intéresse principalement aux questions relatives à la gestion décentralisée des ressources naturelles dans la région de Mopti, plus précisément dans douze communes rurales des cercles de Koro, Bankass, Bandiagara et Djenné.

La région de Mopti, située au centre du Mali, couvre une superficie de 79 017 km² et est l'une des régions les plus peuplées du pays avec une population estimée, en 2004, à 1 720 918 habitants¹⁹⁰. Ses principaux groupes ethniques sont les peulhs, les dogons, les songhaïs, les bambaras, les bozos et les somonos. Selon le CSLP, la région Mopti a l'un des indices de pauvreté le plus élevé du pays, avec plus des trois quarts de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Hypothèses

PACOB repose sur l'hypothèse que l'implication des communautés dans la planification, la mise en œuvre et la conception du système de suivi-évaluation du projet permettra de leur donner un réel pouvoir décisionnel pour des résultats plus durables. En effet, tout laisse à penser que la gouvernance locale ne deviendra efficace que lorsque les acteurs du développement à la base deviendront de vrais partenaires de toute intervention les concernant.

Acteurs et parties prenantes

PACOB est mis en œuvre par CARE Mali en partenariat avec trois ONG locales. Chacune de ces ONG est chargée de l'exécution du programme dans un des cercles de la zone d'intervention : l'Association malienne d'Initiatives et d'Actions pour le Développement (AID-Mali) dans les cercles de Bankass et Koro, Yama Giribolo Tumo (Yag-Tu) dans le cercle de Bandiagara et l'Association pour l'Appui au Développement Intégré (AADI) dans celui de Djenné.

190- Projection de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI) à partir des données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 1998.

5.1.2.2. Planification participative comme fondement du système de SEP

La démarche de mise en œuvre du PACOB prévoyait la sélection de trois communes par cercle soit douze communes partenaires au total. Cette sélection s’est faite en partenariat avec le Comité Local d’Orientation (CLO)¹⁹¹. Les différentes communes des quatre cercles cibles ont été mises en compétition à travers un appel d’offre sur la base d’une réelle volonté à ériger la Gestion des Ressources Naturelles (GRN) comme priorité.

Après la sélection des communes partenaires, un atelier de validation du cadre logique s’est tenu en juillet 2005, avec les élus. Son objectif était d’associer les acteurs locaux à toutes les étapes de mise en œuvre du projet. Au total, 34 participants dont 20 élus communaux y ont assisté¹⁹². Au cours de cette rencontre, ces acteurs ont été formés à la méthodologie d’élaboration d’un cadre logique et des indicateurs de résultat, d’effet et d’impact. Ils ont ensuite défini eux-mêmes les indicateurs pour chaque objectif du cadre logique.

Enfin, durant la première semaine d’août 2005, l’équipe de pilotage de PACOB composée du personnel de CARE Mali et des trois ONG locale, s’est réunie pour capitaliser les leçons tirées de cette première formation, procéder à la finalisation du cadre logique et enfin, développer une méthodologie pour l’élaboration du plan du SEP.

5.1.2.3. Processus d’élaboration conjointe d’un plan de SEP

Un plan de suivi évaluation est un outil qui permet d’approfondir le cadre logique en définissant une méthodologie, une planification cohérente et les responsabilités dans le processus de SE d’un projet. Il répond aux questions suivantes pour chaque indicateur : quels sont les outils à utiliser pour réunir les données, quelle en sera la méthodologie de collecte, qui sera responsable de les collecter et selon quelle périodicité, qui les analysera et comment seront-elles utilisées ?

À la suite de la validation du cadre logique du programme, une méthodologie a été définie pour organiser des ateliers dans chaque cercle d’intervention afin de définir les plans du SEP. Ces ateliers ont regroupé des acteurs au niveau des villages et des communes cibles de PACOB, à savoir les élus, les Organisations d’Exploitants(tes) de Ressources Naturelles (OERN), les groupements féminins d’épargne crédit Mousow ka Jiguiya Ton¹⁹³ (MJT), les services techniques et l’administration (voir tableau 3). Les sessions ont été réalisées en langues vernaculaires par le personnel des ONG locales.

Tableau 3 : nombre et catégories de participants aux différentes sessions

Cercle	TYPE DE PARTICIPANT			Total des participants	Total de femmes ayant participé
	Élus/ employés municipaux	Société civile (OERN, MJT)	Administration et services techniques		
Bandiagara	5	11	7	23	6
Bankass	10	12	6	28	6
Koro	11	9	8	28	7
Djenné	8	21	7	36	4
Total	34	53	28	115	23

Source : CARE Mali (2005). Plan de suivi évaluation de PACOB.

191- Le CLO est une instance au niveau de chaque cercle qui regroupe tous les maires, le président de conseil de cercle, les représentants des chambres d’agriculture et des métiers et est présidé par le préfet. Il se réunit tous les 3 mois.

192- Il convient de souligner que les organisations cibles du projets n’ont pas participé à cette phase de révision du cadre logique, dans la mesure où le projet n’avait pas encore finalisé le processus de sélection des organisations partenaires.

193- MJT ou encore « espoir des femmes » est un mécanisme d’épargne crédit habilitant, mis en œuvre par CARE Mali depuis 2000, s’inspirant d’une expérience similaire au Niger.

Les plans de SEP élaborés mettent les communautés au cœur de l'action de suivi évaluation. Des responsabilités lors de la collecte et de l'analyse des données, qui jadis revenaient à CARE et aux ONG locales, sont aujourd'hui transférées aux communautés (voir annexe II, extrait du plan de SEP).

Après ces ateliers, l'équipe de pilotage du PACOB s'est réunie pour harmoniser les produits issus des quatre ateliers et produire un document final de plan de SEP.

5.1.2.4. Conception d'outils de collecte de données

La phase suivante a consisté à élaborer les outils de collecte des données pour chaque indicateur du cadre logique. Pour ce faire, l'équipe a défini une méthodologie axée sur l'organisation de mini-ateliers dans chaque cercle pour amener les communautés elles-mêmes à élaborer ces outils. Ces ateliers se sont déroulés entre décembre 2005 et janvier 2006.

L'une des grandes problématiques pour le succès d'un système de suivi évaluation reste l'utilisation des données permettant d'améliorer continuellement la qualité du projet. En effet, chaque partie prenante doit voir son intérêt pris en compte à travers les informations collectées. C'est pourquoi l'accent a été mis sur le fait que l'information doit, d'abord et surtout, être utile aux acteurs à la base et ainsi leur permettre d'entreprendre des actions d'amélioration. Un guide permettant d'animer les séances d'élaboration des outils de collecte a donc été développé par l'équipe de pilotage du PACOB (voir annexe III : extrait du guide).

Encadré 2 : étapes d'élaboration du système de SEP du PACOB

Étape 1: validation du cadre logique

14 au 15 juillet 2005 : atelier de validation du cadre logique avec les élus, formation sur la méthodologie d'élaboration d'un cadre logique et ses indicateurs.

3 août 2005 : révision finale du cadre logique

Étape 2 : élaboration conjointe d'un plan de SEP

5 août au 16 septembre 2005 : ateliers d'élaboration d'un plan SEP dans cercles de Bandiagara, Djenné, Bankass et Koro, avec les communautés cibles

26 au 28 septembre 2005 : atelier de synthèse, intégration des produits des quatre ateliers dans un plan final de SEP et définition d'une méthodologie opérationnelle pour sa mise en œuvre

Étape 3 : conception et test d'outils de collecte de données

De décembre 2005 à janvier 2006 : série de mini ateliers d'élaboration des outils de collecte de données pour chaque indicateur du cadre logique

5.1.2.5. Structure ascendante du nouveau système de SEP et les rôles des acteurs

Le partenariat avec les communautés s'établit suivant un schéma pyramidal, non hiérarchique, allant du village à la région, en passant par les communes et les cercles.

Les acteurs au niveau villageois sont les animatrices des groupements d'épargne crédit Musow Ka Jiguiya Ton (MJT), les agents villageois, les Organisations d'Exploitants(tes) de Ressources Naturelles (OERN) et les relais communautaires.

Au **niveau communal**, il s'agit de la commission environnementale et du sous-préfet.

Au **niveau de chacun des quatre cercles**, une commission ad hoc a été constituée, comprenant un élu par commune, les services techniques du niveau cercle, le préfet, le conseil de cercle, la chambre d'agriculture, les représentantes des OERN féminines et des groupements MJT.

Au **niveau de la région**, une commission est composée d'un conseiller au développement, de membres du Réseau Gestion Durable des Ressources Naturelles en 5^{ème} région (GDRN5), de la Direction Régionale de la Conservation de la Nature (DRCN), des préfets des quatre cercles, des présidents de conseils de cercle, de celui de l'assemblée régionale, du chargé de suivi régional, et des douze maires de la zone d'intervention du programme.

L'encadré 3 et le schéma 1 explicitent les rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes au système.

NIVEAU VILLAGE

Les animatrices de groupements et les agents villageois :

- collecter les informations au niveau des groupements MJT et les transmettre aux relais ;
- analyser les informations avec l'appui de l'Assistant de Développement Communautaire (ADC) ;
- participer aux assemblées générales semestrielles « bilan programmation » avec les relais et les OERN ;
- partager les informations collectées entre les groupements MJT.

Les Organisations d'Exploitants(tes) des Ressources Naturelles :

- les présidents/secrétaires des OERN sont chargés de collecter les informations et de les transmettre aux relais ;
- analyser les informations avec l'appui de l'ADC ;
- participer aux assemblées générales semestrielles « bilan programmation » avec les relais et les OERN ;
- partager les informations collectées entre les OERN au sein du village.

Les relais :

- centraliser et analyser les informations des OERN et des groupements MJT dans chaque village ;
- remplir les cahiers de suivi évaluation villageois ;
- organiser l'assemblée générale semestrielle « bilan programmation » avec les animatrices MJT, OERN pour évaluer le niveau des indicateurs ;
- partager les informations de suivi évaluation entre les structures (MJT, OERN) pour susciter l'émulation autour des actions de GRN ;
- faire remonter les informations de suivi évaluation (niveau des indicateurs, suivi des activités du projet, leçons apprises, recommandations) au niveau de la commission environnementale de la commune.

NIVEAU COMMUNE

Commission environnementale :

- compiler les informations fournies par les différents relais ;
- remplir les cahiers de suivi évaluation de la commune ;
- organiser l'atelier semestriel « bilan programmation » impliquant les relais de chaque village, les services techniques niveau communal, le sous-préfet, représentantes des OERN et des MJT ;
- faire remonter les informations de suivi évaluation au niveau du cercle.

Sous-préfet :

- participer à l'atelier semestriel « bilan programmation ».

NIVEAU CERCLE

La commission ad hoc SEP :

Elle est composée d'un élu par commune, des services techniques niveau cercle, du préfet, du conseil de cercle, de la chambre d'agriculture, des représentantes des OERN et des MJT. La commission est mandatée par le CLO pour avoir une certaine légalité. Son rôle est de :

- centraliser les informations des trois communes partenaires du cercle ;
- organiser l'atelier « bilan programmation » au niveau cercle ;
- faire remonter les informations de suivi évaluation (niveau des indicateurs, suivi des activités du projet, leçons apprises, recommandations) au niveau de la région ;
- participer à la définition de la méthodologie et l'élaboration des outils de recherche action du projet ;
- restitution des rapports de suivi évaluation au CLO.

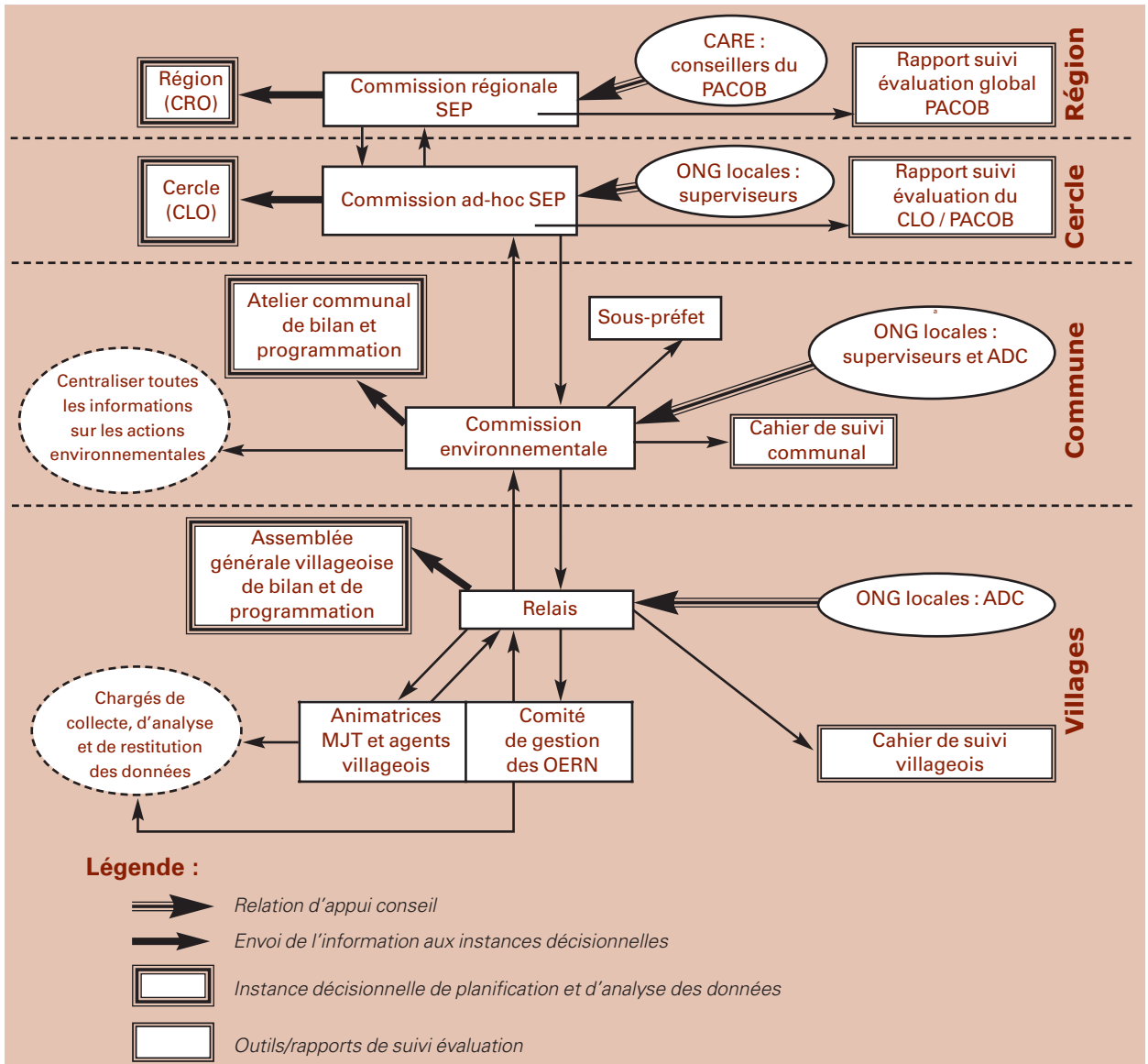
NIVEAU RÉGION

La commission régionale :

Elle est composée d'un conseiller au développement, du GDRN5, de la direction régionale de la conservation de la nature, des quatre préfets, des présidents des conseils de cercle, de celui de l'assemblée régionale, du chargé de suivi régional, des douze maires. La commission se réunit une fois par an. Son rôle est de :

- centraliser les informations des quatre cercles ;
- organiser un atelier annuel de synthèse des informations ;
- faire remonter les informations de suivi évaluation (niveau des indicateurs, suivi des activités du projet, leçons apprises, recommandations) au niveau du Comité Régional d'Orientation (CRO) et au niveau national.

Schéma 1 : circulation de l'information entre les parties prenantes de PACOB dans le système de SEP



5.1.3. PREMIÈRES EXPÉRIENCES ET LEÇONS APPRIS

Le processus de mise en œuvre du SEP ne s'est pas déroulé sans difficultés et, à chaque fois, l'équipe de pilotage a tenté de proposer des solutions pour y faire face.

La principale difficulté est liée à la multitude de langues et dialectes parlés dans les zones d'intervention, ceci ne facilite pas toujours le regroupement des participants et exige du temps pour la traduction. Comme solution, l'ensemble de la documentation a été traduite en trois langues principales : dogon, peulh, bambara. Lors des séances, les participants sont repartis en groupes homogènes selon la langue parlée.

Une autre difficulté réside dans la différence de niveau d'instruction des participants conduisant certains participants à « rester à la traîne » et d'autres à prendre le « leadership » de la situation. La solution apportée à ce niveau a consisté à repartir les participants en groupes de niveau homogènes, afin que les points de vue de tous puissent être pris en compte.

Un autre problème tient au fait que les structures ne sont pas toujours représentées par les mêmes personnes aux différentes rencontres et les personnes qui participent ne font généralement pas de restitution à leur base. Or, en l'absence d'un système efficace de restitution, ceci constitue une entrave dans l'évolution du processus. L'équipe a mis l'accent sur la restitution à la base, en encourageant systématiquement les participants à procéder à la restitution une fois retournés dans leur village.

Enfin, la participation des femmes reste faible. Par conséquent, une des couches les plus démunies est mal représentée.

Les leçons suivantes peuvent être retenues :

- le SEP est un processus efficace de transfert de compétences, mais nécessite du temps et de la patience pour son opérationnalisation ;
- il est nécessaire de bien donner le temps aux participants de digérer les informations reçues ;
- le choix de la qualité des participants parmi « les bénéficiaires » est essentiel pour la réussite du processus ;
- l'analphabétisme constitue une entrave à l'appropriation par les participants des divers outils de suivi évaluation ;
- la retranscription en langues locales des outils (cadre logique, plan de SE, guide de facilitation...) permet d'accentuer la participation des communautés et accélère du coup leur appropriation ;
- la diversité linguistique des participants demande davantage de temps puisqu'il faut effectuer de multiples traductions ;
- l'adhésion de l'équipe de pilotage est un élément clé pour la bonne marche du SEP. L'équipe doit intégrer la philosophie SEP et la vivre concrètement dans ses actions. Le SEP nécessite un démarquage par rapport aux anciennes méthodes moins participatives de gestion des projets.

5.1.4. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

L'approche est encore en phase d'expérimentation. Dès la réalisation des premières étapes, une grande adhésion des communautés au processus est observée. Le prochain pas sera la mise en œuvre de l'enquête de base et l'analyse des résultats.

L'un des grands défis reste l'opérationnalisation du schéma de circulation de l'information en impliquant les « bénéficiaires » à la collecte et à l'analyse des données.

ANNEXE I : SIGLES

AADI	Association pour l'Appui au Développement Intégré (ONG)
ADC	Assistant de Développement Communautaire
AGR	Activité Génératrice de Revenu
AID-Mali	Association malienne d'Initiatives et d'Actions pour le Développement au Mali (ONG)
ARDIL	Action Recherche pour le Développement des Initiatives Locales
CAID	Cellule d'Appui aux Initiatives de Développement
CLO	Comité Local d'Orientation
CRO	Comité Régional d'Orientation
CRWRC	Christian Reformed World Relief Committee
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DRCN	Direction Régionale de la Conservation de la Nature
FAO	Comité Régional d'Orientation
GDRN5	Réseau Gestion Durable des Ressources Naturelles en 5 ^{ème} région
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
ISD	Institute of Development Studies
MJT	Mousow ka Jiguiya Ton (groupements féminins d'épargne crédit)
MSI	Management Systems International
NORAD	Coopération norvégienne
OERN	Organisation des Exploitants (tes) des Ressources Naturelles
OSC	Organisation de la Société Civile
PACKOB	Programme d'Appui aux Communes et Organisations de Base dans le cercle de Koro et Bankass
PACOB	Programme d'Appui aux Communes et Organisations de Base
PV	Procès-Verbal
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SE	Suivi Évaluation
SEP	Suivi Évaluation Participatif
Yag-Tu	YAma Giribolo Tumo (ONG)

ANNEXE II : EXTRAIT DU PLAN DE SEP DU PACOB

Indicateurs	Source des données	Collecte des données			Analyse des données		
		Méthodologie de la collecte des données	Fréquence de collecte	Responsable	Type d'analyse	Fréquence	Responsable
% de communes dans lesquelles un système soutenable de gestion des ressources naturelles est mis en œuvre.	Mairie : conseillers, agents commu- naux (PV, archives)	Enquête communale sur la GRN	Annuelle	Maire	Analyse des forces et faiblesses pour chaque critère en assemblée générale / atelier de synthèse par commune	Annuelle	Président de la commission environnementale
% de communes dans lesquelles les conflits liés aux ressources naturelles sont moins nombreux	Chefs de village, chefs coutumiers, élus, OERN et administration	Enquête qualitative sur l'état des conflits dans les communes	Annuelle	Maire	Discussion et appréciation des résultats en assemblée générale des chefs de villages par commune	Annuelle	Préfet
% de ménages jouissant des services sociaux de base	Ménages	Suivi d'un panel de ménages	Annuelle	Maire	Discussion et appréciation des données quantitatives et qualitatives en assemblée générale	Annuelle (après chaque enquête)	Maire

ANNEXE III : EXTRAIT DU GUIDE D'ÉLABORATION DES OUTILS DE COLLECTE PARTICIPATIF

Information recherchée	Nom de l'outil	Questions clés (*)	Méthodologie de collecte	Analyse de l'utilité des données pour les acteurs à la base
Nombre de femmes qui mènent des Activités Génératrices de Revenues (AGR) de préservation de l'environnement	Cahier de gestion des ressources naturelles des femmes	<p>1. Dans votre organisation combien de femmes mènent des AGR ?</p> <p>2. Citez les différentes AGR menées par les membres de votre organisation ?</p> <p>3. Comment ces AGR préservent-elles l'environnement ?</p>	<p>Enquêteur : animatrice MJT</p> <p>Enquêtés : membres des groupements MJT.</p> <p>Fréquence : semestrielle</p>	Avoir des informations permettant de prendre des décisions de correction sur les AGR

(*) Ces questions clés seront introduites plus tard dans un outil de collecte mieux structuré.

ANNEXE IV : BIBLIOGRAPHIE

CAMPILAN D., DRECHSEL P. et JÖCKER D. (2002)

Méthodes pour le suivi évaluation et son adaptation à l'agriculture urbaine et périurbaine. Resources Centres on Urban Agriculture and Food Security (RUAF), 11 p.
(http://www.ruaf.org/files/econf2_discussionpaper_topic5_fr.doc)

FAO (1992)

La boîte à outils de la communauté, Diagnostic, suivi et évaluation participatifs en foresterie communautaire : concepts, méthodes et outils, Rome, 92 p.

GUIJT I., GAVENTA J. (November 1998)

Participatory monitoring and evaluation: learning from change, Institute of Development Studies, Brighton, IDS Policy Briefing n°12, editing by G Barnard, 6 p.
(http://www.smallstock.info/reference/IDS/policy_brief_12.pdf)

PANDEY DEEP N. (1998)

Joint Resource Management, Himanshu, New Delhi, Udaipur, Indian Institute of Forest Management, 79 p.

ANNEXE V : PERSONNES RESSOURCES, DOCUMENTS EN LIGNE ET ADRESSES UTILES

Personnes ressources :

Abdoul Karim Coulibaly

Email : akcoulibaly@caremali.org

Rokia Diarra Konaré

Email : orokiadiarra@afribone.net.ml

Mamadou Yoro Keïta

Email : mamadoukeita@afribone.net.ml

Ahmed Ag Aboubacrine

Email : ahmedag@caramail.com

Ressources en ligne :

www.care.org

Adresses utiles :

CARE International au Mali

Korofina Nord, Rue 110, Porte 368

BP 1766, Bamako, Mali

Tél. : (+223) 224 22 62

Fax : (+223) 224 75 32

5.2. Mali : Perceptions des citoyens comme baromètre de la gouvernance locale

L'étude « **Les perceptions des citoyens comme baromètre de la gouvernance locale** » a été préparée par une équipe coordonnée par Fatou Cissé de l'Aide de l'Église norvégienne (AEN) (voir annexe I).

Elle décrit une expérience d'analyse des perceptions des citoyens et des partenaires de l'AEN vis-à-vis de la gouvernance locale au nord du Mali. En plus d'être un audit institutionnel, organisationnel et opérationnel de la mise en œuvre de la décentralisation et de la participation de la société civile à la gouvernance locale, cette analyse vise à permettre à l'AEN de réaliser une planification stratégique des activités à mener avec ses partenaires, en faisant émerger tout particulièrement les perceptions des couches sociales vulnérables.

Étant donné la très faible pratique de sondages sur des thèmes de gouvernance locale auprès des électeurs dans les pays d'Afrique de l'Ouest et les réflexions actuelles menées sur des baromètres de la gouvernance, l'expérience décrite dans l'étude constitue une contribution intéressante au débat.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	220
5.2.1. Contexte et historique de l'initiative	222
5.2.2. Approche adoptée pour la recherche	223
5.2.3. Étude de la documentation existante	224
5.2.4. Élaboration des outils d'investigation in situ	224
5.2.5. Collecte des données sur le terrain	226
5.2.6. Traitement des données et élaboration du rapport d'étude	228
5.2.7. Quelques leçons apprises	228
5.2.8. Conclusions et perspectives	231
Annexe I : sigles	232
Annexe II : bibliographie	233
Annexe III : personnes ressources et adresses utiles	234

INTRODUCTION

Suite à la crise des structures publiques et à celles des modèles traditionnels de prestation de services, le Mali est passé d'un système politique et administratif fondé sur une conception centralisée du pouvoir, dans lequel le rôle central est accordé aux acteurs gouvernementaux (en tant que planificateurs et exécuteurs des politiques et stratégies de développement), à un système favorisant la gouvernance responsable. Dans ce système hautement participatif, la gestion de la société repose sur l'interaction croissante, sur la négociation et le partenariat entre l'ensemble des acteurs publics, privés et la société civile.

La pérennité du processus démocratique au Mali passe par l'acquisition de capacités locales de gouvernance et le développement durable.

En matière de suivi évaluation, la gouvernance locale s'analyse à travers l'évolution du dispositif et celui des mécanismes de prise de décisions, d'orientation et de répartition des ressources. Dans le même ordre d'idée, l'accès des populations aux

services de base est révélateur de la capacité des élus à gérer l'espace communal.

La capacité des populations à stimuler l'action gouvernementale pour satisfaire leurs intérêts et besoins, véritable clé de voûte du pouvoir citoyen, s'appréhende, au niveau le plus décentralisé, à travers les perceptions des citoyens en tant qu'usagers de services publics.

Le pouvoir citoyen : la capacité des populations de stimuler l'action gouvernementale pour satisfaire leurs besoins pratiques et leurs intérêts stratégiques

Les besoins pratiques des citoyens :

En terme de satisfaction, les besoins pratiques s'analysent et peuvent être satisfaits sur le court terme. Ils varient selon les individus et sont liés aux besoins quotidiens : nourriture, eau, logement, revenus, santé... Ils peuvent être satisfaits par des actions précises : appui à la production, pompes, infrastructures de santé... Ils se posent en termes « **d'accès aux ressources et aux services** ».

La satisfaction des besoins primaires peut améliorer les conditions de vie. En général, elle ne change pas les rôles et les rapports sociaux existants. Elle conditionne la prise en considération des intérêts stratégiques.

Les intérêts stratégiques des citoyens :

En terme de pouvoir d'orientation, les intérêts stratégiques sont une vision sur le long terme. Ils sont liés à une position de subordination au manque de ressources et d'éducation, à la vulnérabilité, à la pauvreté... Ils peuvent être satisfaits par une stratégie de création de capacités, une conscientisation, une formation, une plus grande confiance en soi, une consolidation des organisations... Ils se posent en termes « **d'accès à** » et « **de contrôle des ressources et des bénéfices** ».

La satisfaction des intérêts stratégiques permet aux personnes/organisations bénéficiaires de devenir des acteurs du développement. Elle peut améliorer la situation sociale globale. Elle entraîne une meilleure participation à la vie publique et une plus forte équité d'implication aux instances de décision. Elle conditionne un développement équitable et durable.

Les indicateurs les plus couramment utilisés dans le suivi évaluation de la décentralisation au Mali visent à informer les parties prenantes des résultats de la mise en œuvre des politiques, stratégies, projets et programmes en cours d'exécution. De telles priorités font que, généralement, les systèmes et mécanismes utilisés ne mesurent que très faiblement :

- l'appropriation par les citoyens de leur rôle fondamental « de stimuler l'action gouvernementale » ;
- la perception qu'ont les populations du niveau de prise en compte de leurs besoins et intérêts par les instances d'orientation, de coordination et de mise en œuvre de l'action gouvernementale et du développement social, économique et culturel à l'échelle locale ;

■ l'appréciation par les populations de la protection, la défense et l'effectivité de leurs droits à participer aux actes et aux réalisations de gouvernance et du développement local ;

■ l'opinion des populations, à propos de la pertinence, de la viabilité et de la durabilité des approches de gouvernance et de développement mises en œuvre, au niveau local, par les acteurs publics et privés.

Les indicateurs couramment utilisés sont adaptés pour analyser la compréhension du processus, mais méritent d'être enrichis pour mieux illustrer l'évolution du pouvoir citoyen.

Exemples d'indicateurs les plus utilisés au Mali en matière de gouvernance locale et de décentralisation¹⁹⁴ :

Les indicateurs relatifs au Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration et à la Décentralisation (PARAD), nouvellement mis en œuvre au Mali avec l'appui de l'Union Européenne (UE), ne concernent que : la mesure quantitative des services et produits publics, le niveau de respect des préceptes réglementaires de l'action gouvernementale (soit par les Collectivités Territoriales - CT -, soit par l'État), le niveau de renforcement de l'appareil de gouvernance locale, le taux de transfert des ressources par l'État aux CT et enfin, le taux de réalisation des structures pouvant contribuer à l'amélioration de la mobilisation des ressources internes des CT.

Les indicateurs de l'outil d'Auto Évaluation des Performances des CT, développé par la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), avec l'appui de la SNV, du PACT/GTZ et d'Helvetas¹⁹⁵, pour des interventions favorisant l'effectivité de la décentralisation au Mali, vise à mesurer les effets du renforcement des capacités des élus et du personnel communal et la manière dont fonctionnent les communes (tâches à accomplir, services qu'elles doivent rendre aux citoyens, défis du développement). Le tout est mesuré dans cinq domaines de performance : l'organisation interne, la gestion administrative et financière, la mobilisation de ressources, la planification et la programmation du développement local, les services, produits et réalisations de la collectivité.

La base de données OISE (Outil Informatisé de Suivi Évaluation) du dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales fournit, quant à elle, une présentation cartographique des CT, des statistiques clés (population, disponibilité des services sociaux de base). Elle identifie les réalisations, les partenaires et les prestataires des CT. Elle offre également une série de produits de la recherche opérationnelle du domaine, des rapports/études, de la programmation, de la planification, de la mise en œuvre et du suivi évaluation des interventions de gouvernance locale et de décentralisation, des documents de planification, de gestion et de réalisation des CT.

194- Les outils auxquels il est fait référence ont été présentés lors du « Séminaire sous régional d'échange et d'apprentissage sur des expériences de renforcement de capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale » ; Bamako 17-18/05/06 et sont aussi capitalisés dans différents chapitres.

195- Organisation Néerlandaise de Développement, Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales de la Coopération technique allemande et Association suisse pour la coopération internationale.

L'expérience pilote sur l'étude des perceptions des usagers de la décentralisation, menée par l'Aide de l'Église Norvégienne (AEN) et ses partenaires, offre des opportunités d'enrichissement du suivi évaluation de la gouvernance locale, notamment :

- pour la création de conditions favorisant une bonne identification des actions et actes de gouvernance locale, en réponse aux aspirations de l'ensemble des citoyens ;
- dans le sens d'une meilleure compréhension des effets et impacts des approches entreprises ;
- afin de développer des approches « complètes », englobant l'ensemble des parties prenantes et des thématiques à aborder pour le suivi évaluation.

5.2.1. CONTEXTE ET HISTORIQUE DE L'INITIATIVE

Depuis plus de vingt ans, l'AEN et ses partenaires adoptent une approche générale d'appui visant l'habilitation des Couches Sociales Vulnérables (CSV) des régions du nord Mali. Pour l'ensemble des interventions, la finalité recherchée est : « les couches sociales vulnérables conçoivent et mettent en œuvre des actions de proximité durables pour l'amélioration de leur cadre de vie. Ce faisant, l'exploitation des potentialités communautaires est porteuse et équitable ».

En matière de gouvernance locale, l'AEN et ses partenaires se réfèrent à la notion « d'habilitation »¹⁹⁶ des CSV, c'est-à-dire la responsabilisation des femmes et des hommes pauvres et vulnérables afin qu'ils acquièrent et jouissent de leurs droits sociaux, économiques et culturels élémentaires, du point de vue individuel, mais aussi en prenant en compte la dimension « perspectives sociales et communautaires ». De cette manière, l'habilitation contribue au développement de la communauté par les **attitudes** et les **valeurs**¹⁹⁷, les **capacités**¹⁹⁸, les **structures organisationnelles**¹⁹⁹ et le « **leadership**²⁰⁰ ».

L'habilitation communautaire devient un processus à partir du moment où de la synergie, de la coopération, de la transparence et de la circulation de l'information se développent sur la base des atouts potentiels. Elle est le résultat d'une participation collective à des actions politiques. Elle requiert l'implication active des personnes pour une redistribution des ressources favorables à l'ensemble des composantes de la communauté. Dans ce cadre, il est primordial de consolider les

Dans notre capitalisation de l'expérience, le lecteur se familiarisera avec le contexte et l'historique de la recherche. Suivront une présentation de l'approche méthodologique utilisée, puis une analyse de la pertinence, de l'appropriation, de la viabilité, de l'adaptation et de la réplication de l'approche, suivie des résultats saillants de la recherche. L'étude de cas s'achèvera sur les conclusions des chercheurs et les perspectives de capitalisation de l'expérience par d'autres acteurs de la gouvernance, tant au Mali qu'ailleurs.

forces et les atouts souvent mal connus et inutilisés, notamment ceux des CSV (par exemple leur situation majoritaire en termes de votants, leur capacité d'innovation et d'adaptation, la pertinence de leurs besoins auprès des partenaires au développement...).

Selon les instruments en vigueur au Mali, les parties prenantes de la gouvernance locale vont du citoyen ordinaire aux plus hautes autorités politiques, en passant par les organes et structures de conception, d'orientation, de coordination et d'exécution à tous les niveaux et les partenaires techniques et financiers, qu'ils soient internationaux (multilatéraux, bilatéraux et de la coopération internationale décentralisée) ou nationaux. Ces parties prenantes appartiennent à plusieurs catégories : publiques, privées et/ou de la société civile. Elles ont des responsabilités sectorielles et/ou transversales, notamment dans les domaines de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, du Genre et Développement (GED), du VIH/SIDA et de la protection de l'environnement.

Avec l'ancrage des politiques et stratégies de la décentralisation, l'AEN et ses partenaires traditionnels (des ONG aux bases communautaires) ont pris conscience des opportunités d'enrichissement de leur portefeuille de programmes. Voulant rester fidèle à son groupe cible, tout en intégrant les actions et activités dans la dynamique multi et intersectorielle voulue par la législation, la « famille AEN » a entrepris une revue exhaustive de sa mission, sa vision et de ses stratégies. Il en est

196- Cette notion fait référence au concept anglais « empowerment » et de celle de processus d'habilitation communautaire se réfèrent aux définitions de HAWLEY, E, de Mc WHIRTER E. (1991), LACKEY A.S., BURKE R. et PETERSON M. (1987) et aux principes d'approches de Community Driven Development (CDD).

197- Les attitudes et les valeurs sont liées au « sens communautaire » des individus.

198- Les capacités tiennent compte des connaissances et compétences des membres de la communauté.

199- La structure organisationnelle se réfère au développement des organisations locales.

200- Le « leadership » pour les individus et les organisations est l'opportunité d'exercer leur initiative au niveau communautaire.

résulté un cadre général d'orientation des interventions pour la période 2005-2009 ayant pour objet essentiel « l'ouverture du champ d'intervention aux acteurs pouvant faciliter la création de conditions assurant un rôle important, une pleine participation et une implication significative des Couches Sociales Vulnérables dans la conception, la coordination, la mise en œuvre et le suivi évaluation des politiques, stratégies et projets/programmes de gouvernance locale et de développement social, économique et culturel durables aux niveaux local et sub-local ».

Forts de cette résolution, l'AEN et ses partenaires ont entamé la planification stratégique des actions et activités à mener avec les élus et le personnel des collectivités territoriales, les services de tutelle et techniques de l'État, les prestataires de services intervenant aux niveaux local (communal) et sub-

local (au niveau des agglomérations, villages et fractions qui composent les communes) en collaboration et au bénéfice des CSV et de leurs organisations et groupements.

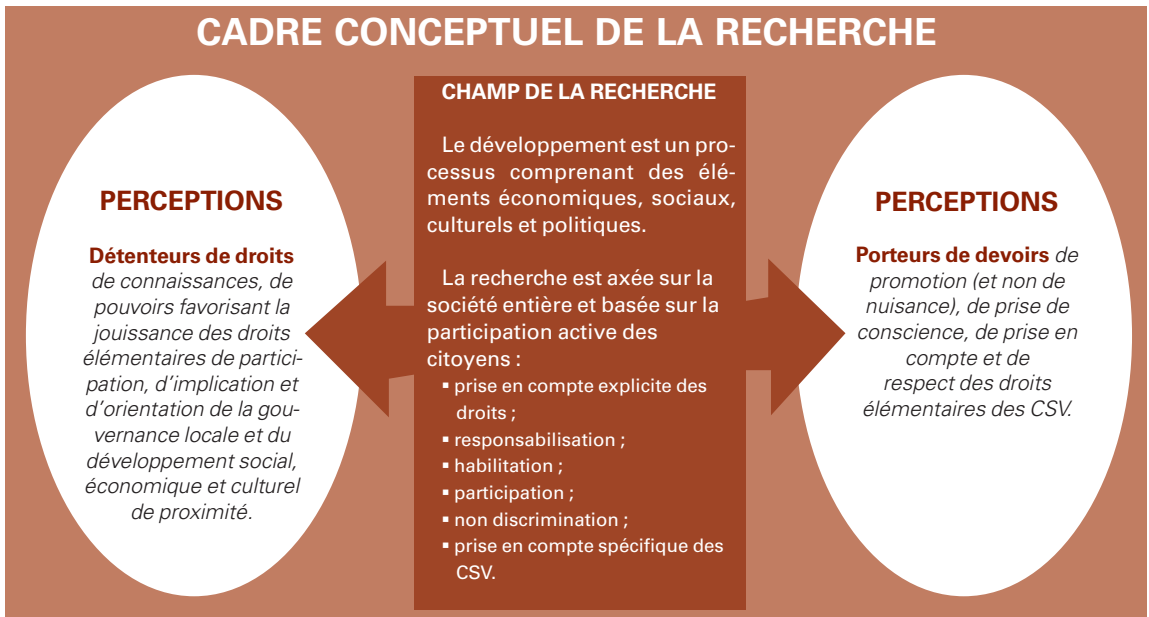
Voulant faire reposer sa planification participative sur un faisceau d'informations nécessaire à la durabilité des approches et à un choix pertinent des acteurs partenaires, l'AEN a commandité une étude sur *la société civile pour une gouvernance responsable dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal*²⁰¹. L'objectif général de l'étude, ouverte à la compétition entre des bureaux d'étude nationaux, est : « *établir une étude diagnostique de la mise en œuvre de la décentralisation et de l'état de la gouvernance dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal, accompagnée de propositions d'actions pour la mise en place d'un programme pluriannuel de la société civile pour une gouvernance responsable* ».

5.2.2. APPROCHE ADOPTÉE POUR LA RECHERCHE

En réponse à l'appel à propositions, deux approches d'étude sur cinq parvenues ont été retenues. La première proposait un audit institutionnel, organisationnel et opérationnel de la mise en œuvre de la décentralisation et une étude analytique de la participation de la société civile. La seconde orientait la recherche vers une étude des perceptions des CSV de l'action gouvernementale et une analyse des forces, faiblesses, opportunités

et contraintes de la pleine participation et de l'implication des CSV et leurs organisations dans la gouvernance locale et le développement social, économique et culturel.

Reconnaissant les opportunités de croisement des deux approches, les commanditaires ont négocié une mise en œuvre de l'étude intégrant les deux visions.



201- Voir CEDREF – Koni Expertise (octobre 2005).

Dans le respect des principes directeurs de l'AEN prônant, au niveau mondial, une approche générale du développement fondée sur les droits humains, l'équipe de chercheurs, en collaboration avec les membres de l'AEN, a privilégié deux hypothèses de base :

■ les femmes et les filles, les jeunes marginalisés, les enfants, les personnes infectées et affectées par le VIH/SIDA et les organisations que ces groupes créent sont **détenteurs de droits**. Leurs besoins pratiques et stratégiques méritent d'être davantage pris en considération par les parties prenantes de la gouvernance locale. Pour leur pleine participation et implication à la gouvernance locale, ils ont des besoins de renforcement qui jus-

qu'ici sont peu pris en compte par les autres acteurs de la décentralisation et leurs partenaires techniques et financiers ;

■ les élus locaux, les chefs traditionnels, les services de tutelle et techniques, les organisations intervenant dans le développement local sont **des porteurs de devoirs**. Ces derniers doivent inciter les CSV à davantage participer à la gouvernance locale. L'institutionnalisation de leurs comportements est fortement tributaire de leur appropriation et de la promotion des forces et atouts potentiels des CSV et de leurs organisations. Celles-ci ont des besoins de renforcement peu pris en compte par les dispositifs et mécanismes en cours.

5.2.3. ÉTUDE DE LA DOCUMENTATION EXISTANTE

Afin de mener à bien la recherche, l'équipe a jugé nécessaire, en premier lieu, d'explorer le corpus documentaire existant sur le suivi évaluation de la gouvernance. À l'instar des autres secteurs de développement du pays, cette documentation est largement dispersée et peu exploitée. La diffusion des résultats des actions et activités de suivi évaluation n'est que très faiblement institutionnalisée. Ceci a rendu cette tâche laborieuse.

Les textes législatifs et règlementaires traitant du cadre, du dispositif et des mécanismes de gouvernance locale ont été collectés et analysés pour établir un état du cadre statutaire de la gouvernance locale. Les informations et documents sur la mise en œuvre ont été exploités pour alimenter cet état des lieux de la décentralisation et pour servir de référent à la planification et à la préparation des investigations in situ.

Les données contenues dans la base de données OISE (voir encadré sur les indicateurs) confèrent

des opportunités pour le suivi évaluation et la recherche en matière de gouvernance. Toutefois, les retards d'insertion des données dans la base et les limites des applications d'exploitation constituent des freins à la capitalisation par les parties prenantes.

Pour faire face à ces difficultés, l'équipe s'est dotée d'une expertise documentaire et informatique. Le mandat de cette équipe d'appui portait sur l'identification, la collecte et l'exploitation des sources. Constatant d'amples paradoxes et contradictions entre les informations des différentes sources documentaires, l'équipe a réalisé des triangulations et contrôles des données clés pour les supports et outils des investigations in situ.

Les moyens et le temps nécessaires à ces activités ont joué sur le calendrier et l'ampleur de la recherche : les opérations ont pris plus de temps que prévu et les coûts ont été majorés.

5.2.4. ÉLABORATION DES OUTILS D'INVESTIGATION IN SITU

Un jeu de quatorze outils, comprenant des questionnaires (avec des questions fermées et ouvertes), des guides d'entretien et des thèmes de discussion, adapté à l'ensemble des cibles, a été

préparé pour les enquêtes de terrain. Le tableau suivant résume les groupes cibles des enquêtes et les thèmes d'investigation abordés avec chacun d'eux.

Cibles	Perceptions des enquêtés
Populations	<ul style="list-style-type: none"> - les rôles et responsabilités des parties prenantes : élus, tutelle, services techniques, chefs traditionnels, Organisations de la Société Civile (OSC), populations ; - l'impact de la décentralisation sur la qualité de vie ; - la pertinence, la disponibilité et l'accessibilité des services et produits selon les besoins personnels et professionnels des populations ; - la qualité de la consultation et de l'information de la part les élus envers les populations ; - le niveau de prise en compte des avis des populations par les élus ; - le niveau de recherche des intérêts des populations par les élus ; - le niveau d'activisme politique des hommes/femmes/jeunes/chefs traditionnels/OSC ; - les effets/impacts de la décentralisation sur la quantité et la qualité des services ; - l'évolution de l'information des citoyens sur leurs droits et devoirs ; - l'identification des structures/personnes habilitées à résoudre les problèmes de la population - la capacité de réponse locale durable des collectivités territoriales en matière de développement social, économique et culturel ; - l'accessibilité aux besoins d'éducation, de santé, d'eau, d'état civil des populations ; - l'accessibilité et la pertinence des recours en cas d'insatisfaction des populations ; - l'évolution de la cherté de vie depuis la décentralisation ; - la pertinence et l'applicabilité des politiques fiscales ; - l'évolution des opportunités de génération de revenus depuis la décentralisation ; - l'égalité d'opportunité et de chance entre homme et femme en matière de participation et d'implication à la gouvernance locale ; - le niveau d'implication et de participation des jeunes à la gestion de la collectivité territoriale ; - les mesures et actions à entreprendre pour une plus forte participation et implication des couches sociales vulnérables en matière de gouvernance locale.
Responsables des Organisations de la Société Civile	<ul style="list-style-type: none"> - les rôles et responsabilités des parties prenantes : élus, tutelle, services techniques, chefs traditionnels, OSC, populations ; - la lecture des instruments et actes de fonctionnement de l'organisation, de ses activités et de ses rapports avec les autres acteurs de la gouvernance locale ; - l'appréciation de la participation de l'organisation dans les cadres de concertation ; - l'auto évaluation des capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles de l'organisation ; - l'appréciation de la gouvernance par l'organisation.
Catégorie d'acteurs cibles membres d'Organisations de la Société Civile	<ul style="list-style-type: none"> - les rôles et responsabilités des parties prenantes : élus, tutelle, services techniques, chefs traditionnels, OSC, populations ; - la démocratie de la gouvernance de l'organisation ; - les capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles de l'organisation ; - la capacité de réponse de l'organisation par rapport aux besoins pratiques et stratégiques des membres/des populations (selon la mission de l'organisation) ; - l'appréciation des membres du processus de prise de décisions, de participation des membres ; - les attentes des membres de l'organisation.
Maires et personnel clé	<ul style="list-style-type: none"> - les rôles et responsabilités de gouvernance des parties prenantes : élus, tutelle, services techniques, chefs traditionnels, OSC, populations ; - la lecture des instruments et actes de fonctionnement de la structure, de ses activités et de ses rapports avec les autres acteurs de la gouvernance locale ; - l'appréciation de la participation des parties prenantes en matière de gouvernance locale ; - l'auto évaluation des capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles de la structure ; - les forces, faiblesses, opportunités et contraintes pour une plus forte implication des CSV en matière de gouvernance locale.
Présidents du conseil de cercle et personnel clé	
Présidents de l'assemblée régionale et personnel clé	
Préfets et personnel clé	
Sous-préfets et personnel clé	
Percepteurs	
Services techniques au niveau cercle	
Services déconcentrés au niveau régional	

CCC et chargés de suivi	<ul style="list-style-type: none"> - la maîtrise des rôles et responsabilités respectives des parties prenantes en matière de gouvernance locale ; - la représentativité des organes et structures de gouvernance locale ; - la pertinence et la démocratie des actes des organes et structures de gouvernance locale ; - les forces, faiblesses, opportunités et contraintes d'une plus forte participation et implication des populations et de leurs organisations.
Chargés de projets / programmes	<ul style="list-style-type: none"> - la maîtrise des rôles et responsabilités respectives des parties prenantes en matière de gouvernance locale ; - la représentativité des organes et structures de gouvernance locale ; - la pertinence et la démocratie des actes des organes et structures de gouvernance locale ; - les forces, faiblesses, opportunités et contraintes d'une plus forte participation et implication des populations et de leurs organisations.

5.2.5. COLLECTE DES DONNÉES SUR LE TERRAIN

Trois équipes (deux pour la seule région de Tombouctou du fait de sa superficie et une pour les régions de Gao et Kidal) ont été constituées pour les travaux de terrain, chacune sous la direction d'un chef d'équipe spécialisé en gestion d'enquêtes et connaissant bien le nord malien. La collecte de l'ensemble des données s'est déroulée sur quinze jours.

Les investigations ont eu lieu à quatre niveaux : dans les trois chefs-lieux de région ; dans les chefs-lieux de sept cercles et au sein de dix-huit communes ; auprès de cinquante-quatre communautés (soit des villes de plus de 5 000 personnes, soit des agglomérations de moins de 5 000 personnes, soit des villages, des hameaux et/ou des fractions non chefs-lieux) selon un choix aléatoire. Pour assurer un échantillon représentatif des différentes couches sociales, suivant les critères de l'étude, les équipes ont collecté les perceptions d'un certain nombre de catégories, dans chacun de ces niveaux, notamment celles des chefs traditionnels, des « chargés de relations²⁰² » avec l'administration, de jeunes hommes, de jeunes femmes, de femmes membres d'organisations paysannes et de femmes membres d'une autre OSC.

Pour ce diagnostic, les OSC ont été classées en quatre groupes, suivant l'approche appliquée par l'Union Européenne au cours de la mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile²⁰³.

■ Le premier groupe est celui des OSC dites du 1^{er} degré : organisations de base, souvent peu formalisées, et s'autofinançant grâce aux contributions de ses membres (associations féminines, de jeunes...).

■ Le second est celui des OSC du 2^{ème} degré : constitués d'acteurs formellement reconnus, ayant un niveau avancé de structuration et pouvant avoir plusieurs types de missions, comme la protection et la défense des droits et intérêts de la population, la recherche des intérêts de ses membres (syndicats, associations professionnelles) ou encore la contribution au développement durable (prestataires dans le domaine du développement).

■ Le troisième est celui des OSC de 3^{ème} degré, dites organisations faitières : constituées par un collectif d'organisations s'associant et collaborant selon une logique thématique et/ou géographique. Ces organisations ont une mission fondamentale de coordination et de renforcement de leurs membres.

■ Le quatrième est celui des OSC de 4^{ème} degré, dites organisations des organisations faitières : conçues comme des espaces de concertation pour faire front commun face à une problématique externe commune. La structuration est quasiment inexistante et les relations entre les acteurs sont souvent très peu formalisées.

Ainsi, les équipes de terrain ont rencontré : 266 citoyens (dont 127 femmes et 156 jeunes), 83 responsables d'OSC, 63 personnes des catégories d'acteurs cibles appartenant à une OSC, 28 élus, 43 acteurs des services déconcentrés de l'État, 8 conseillers des centres de conseils communaux (CCC) ou chargés de suivi régionaux du dispositif de suivi technique de la décentralisation, et 7 chargés de projets/programmes d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale de portée locale, régionale ou nationale.

202- Cette personne est souvent la plus éduquée du lieu et est désignée par les populations comme pouvant « comprendre et se faire comprendre ».

203- FLORIDI M., CORELLA B.S. et al. (juillet 2004).

Groupes cibles	Tombouctou	Gao	Kidal	Total
La société civile	310	73	29	412
<i>Populations</i>	181	62	23	266
<i>OSC</i>	66	11	6	83
<i>Catégorie d'acteurs cibles membres d'OSC</i>	63	0	0	63
Les élus	17	7	4	28
<i>Maires</i>	12	4	2	18
<i>Présidents du conseil de cercle</i>	4	2	1	7
<i>Présidents d'assemblée régionale</i>	1	1	1	3
Les services déconcentrés de l'État	26	10	7	43
<i>Préfets</i>	4	2	1	7
<i>Sous-préfets</i>	9	2	2	13
<i>Percepteurs</i>	3	1	1	5
<i>Services techniques au niveau du cercle</i>	9	3	0	12
<i>Services déconcentrés au niveau de la région</i>	1	1	2	4
Les conseillers CCC et chargés de suivi	4	3	1	8
Les projets et programmes de développement	1	2	4	7
Total	354	92	44	490

Les conditions générales, la superficie de la zone et les distances intra et inter régionales entre les localités dans le nord du Mali ont posé des difficultés importantes de logistique pour les investigations in situ. Pour y faire face, l'équipe a identifié des enquêteurs ayant l'expérience de la zone. Pour éviter qu'une éventuelle « intimité » ne biaise les résultats (particulièrement le résultat des questionnaires et les discussions ouvertes), les supports et outils contenaient de nombreuses redondances permettant de recouper l'information. Ceci a alourdi les supports et joué, à la fois, sur le calendrier et l'ampleur de la recherche.

Au-delà de ces défis d'ordre logistique, les équipes ont fait face à des défis inhérents à l'originalité de l'approche qui était mal comprise par les enquêtés. Par exemple, les femmes se montraient réticentes à partager leurs opinions, particulièrement face à des enquêteurs hommes. Certaines jugeaient l'exercice « trop personnel » et d'autres

ne comprenaient pas en quoi leurs perceptions pourraient être utiles pour élaborer des stratégies de développement. Certains acteurs (les élus, le personnel de la tutelle et des services techniques) citaient sans problème les définitions statutaires concernant les rôles et responsabilités des diverses parties prenantes. Quant à partager leur réflexion sur le niveau des compétences et capacités effectives des acteurs, beaucoup se montraient réticents, soit par crainte de dépasser les prérogatives de leurs postes, soit par appréhension d'un manque d'objectivité dans les résultats de la recherche.

La recherche avait un but stratégique : les résultats devaient servir pour la planification future de l'AEN et de ses partenaires. Malgré ceci, les chercheurs n'ont pas eu l'impression que les enquêtés essayaient de donner des réponses « tactiques » afin d'être à l'avenir « favorisés ».

5.2.6. TRAITEMENT DES DONNÉES ET ÉLABORATION DU RAPPORT D'ÉTUDE

Avec l'appui d'un personnel qualifié dans le domaine du traitement de l'information et des statistiques, les données documentaires et des enquêtes de terrain ont été traitées avec les logiciels SPSS® et Excel®. Les thématiques de tris et de croisements suivants ont été appliquées :

- connaissance du cadre statutaire par les parties prenantes ;
- actes et perceptions des parties prenantes et des compétences et capacités des acteurs porteurs de devoirs, en tenant compte de la situation générale et des spécificités régionales de gouvernance locale ;
- participation et collaboration entre les acteurs de la gouvernance locale (en général et par région) ; résultats, effets et impacts généraux de la décentralisation (en général et par région) ;
- présentation de la société civile, populations et organisations (en général et par région) ;
- participation et implication de la société civile dans la gouvernance locale (en général et par région) ;

- perceptions, capacités et compétences politiques, institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles des détenteurs de droits de la gouvernance locale ;

- forces, faiblesses, opportunités et contraintes de la société civile pour l'habilitation des CSV en matière de gouvernance locale.

En se fondant sur l'ensemble des résultats, deux analystes (l'un en gouvernance et l'autre en développement institutionnel et organisationnel) ont élaboré le rapport d'étude. Ce dernier comprend notamment un état des lieux de la décentralisation dans les régions du nord, une étude des perceptions des acteurs accompagnée de recommandations stratégiques générales pour l'enrichissement des interventions des partenaires de l'AEN, un cadre logique pour des stratégies d'action et d'activités porteuses pour l'habilitation des couches sociales vulnérables, particulièrement des femmes et des jeunes.

5.2.7. QUELQUES LEÇONS APPRIS

Les perceptions, hors champ statistique usuel, demandent des compétences et des mesures spécifiques pour leur recueil

L'innovation de la mesure de perceptions, d'opinions et d'appréciations des acteurs a nécessité une formation complémentaire des d'enquêteurs.

Habités à la collecte d'informations « classiques » sur la gouvernance et la décentralisation, les enquêteurs, particulièrement dans les services de l'État et les femmes, se sont montrés réticents à dévoiler leurs perceptions personnelles. Pour réduire ce biais, les chefs des équipes de terrain ont organisé des séances préparatoires, avant l'arrivée des agents d'enquête, avec les responsables des localités enquêtées, afin de rechercher leur collaboration au bon déroulement des activités d'investigation. De plus, les enquêteurs étaient dotés de documents garantissant leur discrétion par rapport aux informations obtenues. En cas de difficultés majeures, ils pouvaient solliciter l'appui de leur chef d'équipe.

Ces mesures, bien que porteuses, ont engendré, comme pour les autres difficultés rencontrées, des retards et des coûts supplémentaires.

Le produit obtenu est complexe et difficile à synthétiser du fait de l'ampleur des thèmes abordés

Les termes de référence de l'étude comprennent quinze objectifs spécifiques et huit résultats attendus, associés à trois grands produits : l'état des lieux de la gouvernance locale, l'étude des perceptions des acteurs et les recommandations et propositions pour la programmation d'activités. Il en résulte un produit très complexe et difficilement exploitable, autant pour les commanditaires que les acteurs et parties prenantes.

Pour faciliter la compréhension et la synthèse des résultats, les commanditaires ont organisé un atelier de restitution réunissant les acteurs et parties prenantes directement et indirectement

intéressés par la recherche. Il s'agit notamment des représentants nationaux et locaux des structures de l'État, des organisations intervenant dans le développement (internationales, nationales et locales) et des organisations de la société civile (internationales, nationales et locales). Une délégation des détenteurs de droits et des porteurs de devoirs de chacune des zones d'intervention de l'AEN a également participé à l'atelier.

Il aurait donc été intéressant que trois activités de diffusion des produits de l'étude soient entreprises :

- l'élaboration d'outils de promotion et de vulgarisation de la méthodologie aux fins de plaider pour la prise en compte des perceptions, opinions, appréciations des acteurs de la gouvernance dans le cadre du dispositif général du suivi évaluation ;
- l'élaboration d'une synthèse des points saillants de l'étude pour les rendre accessibles aux acteurs et parties prenantes directement ou indirectement intéressés par la recherche ;
- l'élaboration d'une synthèse générale et de synthèses spécifiques (par région, par type d'acteurs...) mettant l'information à la portée des différents acteurs et parties prenantes locaux, aux fins de capitalisation.

L'étude confirme l'ancrage de la décentralisation dans le nord Mali, mais...

Les résultats de l'audit montrent que, de façon générale, la décentralisation s'ancre dans le nord Mali. Toutefois, il est à regretter que la faiblesse des compétences et capacités des porteurs de devoirs, ainsi que le poids des traditions socio culturelles, limitent la pleine participation et l'implication de l'ensemble des acteurs, particulièrement dans la région de Kidal.

En termes de représentation, les collectivités territoriales de la zone ne reflètent que faiblement la composition sociale de l'électorat, dans la mesure où les femmes n'occupent que très peu de postes de prise de décisions.

À l'instar d'autres régions du pays, les CT du nord dénotent de faibles compétences et capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles.

La tenue des sessions n'est pas régulière. La planification et la budgétisation sont marquées d'incohérences. Le taux de réalisation est généralement faible. Le taux général de mobilisation des ressources internes est parmi les plus faibles du pays. Le transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales est problématique dans la zone, notamment dans la région de Kidal. Le taux de déconcentration des services de l'État est faible, particulièrement dans cette même région.

Les appuis techniques des structures chargées de renforcer les capacités des CT ont engendré des améliorations, mais également des déséquilibres

Les appuis techniques des structures chargées du renforcement technique des CT ont porté plus particulièrement sur le renforcement des compétences et capacités de fonctionnement des organes et structures de prise de décisions et de leur personnel.

Certaines améliorations ont eu lieu dans les trois régions, en ce qui concerne l'élaboration du compte administratif, la passation de marchés, la maîtrise d'ouvrage et la correspondance administrative. Cela a aussi engendré des améliorations dans les rapports entre les services de tutelle, les élus et leur personnel.

Cependant, ce renforcement a eu des effets importants sur la dynamique globale de gouvernance : les prestataires techniques et la société civile ne sont plus en phase avec les capacités des élus. Il faudrait donc développer des appuis pour mettre ces acteurs à niveau.

L'avènement du Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation est salutaire pour la mise en œuvre d'une approche de renforcement technique et financier plus intégrée, plus égalitaire et plus équilibrée. Ce programme vise le renforcement de l'ensemble des acteurs, tant les porteurs de devoirs que les détenteurs de droits, pour une meilleure prise en charge de leurs rôles et responsabilités dans la décentralisation.

Les réalisations de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) et des autres partenaires techniques et financiers sont importantes à plusieurs titres

Un nombre important d'infrastructures a été réalisé grâce à des appuis techniques et financiers extérieurs. Par ces réalisations, les populations voient se concrétiser la notion de « décentralisation ».

Plus de 60 % des populations rencontrées déclarent que l'existence de ces investissements constitue pour elles la preuve du changement. Ces personnes estiment que l'existence d'investissements dans des bâtiments (qu'ils soient fonctionnels ou non) est une garantie que, tôt ou tard, les services qu'ils sont sensés abriter seront fournis. Ces enquêtés estiment aussi que leur réalisation est un pas important vers l'accessibilité générale des populations aux services dont elles ont besoin.

Pour les autres acteurs, la pertinence, la viabilité et la durabilité de ces investissements est une source de préoccupations, notamment devant le nombre de réalisations non ou peu fonctionnelles par manque de personnel et/ou de ressources matérielles et financières pour leur fonctionnement.

Il paraît de la plus haute importance que l'offre effective des services préconisés soit assurée dans les meilleurs délais.

Les insatisfactions des chefs traditionnels et les habitudes des populations sont sources de risques

L'ensemble des acteurs, à l'exception des chefs traditionnels, est en marche vers une gouvernance locale responsable. Ainsi, pendant que l'ensemble des acteurs cherche à jouir de leurs prérogatives légales, les chefs traditionnels, insatisfaits du rôle que la législation leur a attribué, recherchent des voies et moyens pour exercer davantage d'influence.

Ces insatisfactions et des comportements actuels représentent des risques pour la paix et la stabilité dans la zone, notamment dans la région de Kidal où l'insatisfaction des chefs traditionnels et la tendance des populations à se tourner vers eux pour la résolution de leurs problèmes sont les plus prononcées. L'ensemble de ces constats mérite approfondissements et réflexions sur les mesures à entreprendre.

Plus de 52 % des populations enquêtées recourent, en premier lieu, aux chefs traditionnels pour des problèmes de citoyenneté. Seuls 3 % de cette population engageront des recours légaux auprès de la tutelle, gardien du respect de la légalité selon les textes en vigueur.

Les tendances déontologiques de certaines OSC mettent leur contribution légitime à risque

L'analyse des perceptions des représentants des organisations de 2^{ème} et 3^{ème} degré laisse penser que ces organisations se détournent facilement de leur rôle d'appui de la société civile, afin qu'elle participe mieux et s'implique davantage dans la gouvernance locale, pour privilégier les objectifs socio-économiques des promoteurs et membres des dites organisations.

Selon les résultats des enquêtes, les responsables de ces organisations classent leurs rôles de la manière suivante :

- créer des activités génératrices de revenus pour leurs membres et pour l'organisation ;
- mobiliser des financements de projets/programmes à exécuter par leurs membres ;
- et seulement en troisième position, dispenser de l'appui technique et du conseil aux élus et aux chefs traditionnels.

Aucun parmi plus de soixante responsables rencontrés ne s'est attribué un rôle de promotion de la participation de la société civile à la gouvernance locale. Moins de 10 % des organes de direction des OSC rencontrées se donnent un rôle d'impulsion, de protection ou de défense des droits et intérêts des populations, même si elles affichent en théorie une telle mission.

Plus de 75 % des enquêtés membres d'organisations de 2^{ème} et 3^{ème} degrés, ayant une mission de protection, de défense ou de promotion des populations ou de participation au développement durable, favorisent la satisfaction des besoins de leurs adhérents. Pour ces personnes, la satisfaction de leurs besoins est la conditionnalité de leur adhésion aux organisations et du paiement de leurs cotisations.

Ces « réactions » des organisations structurées de la société civile, ayant une mission affichée de défense, de promotion et/ou de protection des intérêts et besoins des populations, risquent de

compromettre leur rôle légitime. Ce faisant, des conflits d'intérêt pourraient retarder le renforcement des capacités des populations de stimuler l'action gouvernementale afin qu'elle réponde à leurs aspirations et besoins réels.

Les perceptions sur l'égalité d'opportunité et de chance entre les hommes et les femmes en matière de gouvernance sont préoccupantes

Globalement, les populations estiment que les femmes participent à la vie politique.

Plus de 90 % de l'échantillon enquêté estiment que les femmes sont actives politiquement du simple fait qu'elles participent aux élections.

Toutefois, l'analyse de la composition des conseils communaux permet de constater que les femmes sont quasiment exclues des postes politiques.

Les femmes représentent moins de 3 % de l'ensemble des conseillers communaux de la zone. Dans plus de 75 % des conseils communaux, il n'y a pas de femme élue.

Curieusement, 73 % des femmes enquêtées déclarent qu'elles peuvent avec les hommes prétendre aux mêmes opportunités et ont autant de chance que les hommes d'être élues dans les régions du nord Mali.

Les premiers responsables des organes de prise de décisions ne perçoivent pas ce paradoxe. Ils estiment les femmes bien représentées.

Plus de 80 % des premiers responsables des organes de prise de décisions pensent que leurs organes respectifs reflètent « bien » ou « parfaitement » la société qu'ils représentent.

Ces constats posent des questions troublantes. D'abord, quelles mesures les parties prenantes devront-elles entreprendre pour contribuer davantage aux objectifs nationaux « genre et développement » (GED) ? Ensuite, les affirmations des parties prenantes reflètent-elles l'intériorisation de certaines inégalités ? Enfin, les femmes en question ont-elles une conception différente de celle appliquée par le GED sur l'égalité d'opportunité et de chance entre hommes et femmes ou bien cachent-elles leurs perceptions de crainte de représailles socio culturelles, socio économiques ou autres ?

5.2.8. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

La méthodologie adoptée et les résultats obtenus²⁰⁴ lors de cette étude sur la société civile pour une gouvernance responsable dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal, fournissent une vision globale montrant les dynamiques entre les acteurs.

La méthodologie adoptée permet de mesurer à la fois :

- le niveau de mise en œuvre de la gouvernance dans la zone à travers l'évaluation de l'évolution des capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles des détenteurs de devoirs ;
- le niveau d'appropriation et d'effectivité du rôle des citoyens à impulser la gouvernance locale au service de leurs intérêts et besoins à travers l'analyse des perceptions, opinions et appréciations des acteurs de la gouvernance locale.

L'analyse des perceptions dans le suivi évaluation de la gouvernance locale présente potentiellement un enrichissement du dispositif en vigueur. En effet, en s'assurant que les outils et supports (notamment des indicateurs) prennent en compte les perceptions, opinions et appréciations des acteurs, les porteurs de devoirs seront mieux armés pour garantir la pertinence, la viabilité et la durabilité des approches entreprises pour la gouvernance et le développement. Ainsi, la contribution citoyenne œuvrant à la construction de la nation se verrait renforcée.

Le rapport de l'étude a été largement ventilé après l'atelier national de restitution. L'AEN prépare des ateliers locaux de restitution des résultats et également l'édition d'une version destinée à un plus large public.

204- *L'état des lieux de la gouvernance, l'étude des perceptions des acteurs de la gouvernance et les propositions d'actions et mesures pour assurer une plus forte participation et une implication des couches sociales vulnérables dans la gouvernance.*

L'AEN a opté pour le renforcement des capacités des détenteurs de droit et des porteurs de devoirs et mène une réflexion pour faire de la gouvernance un thème transversal dans ses domaines d'intervention prioritaires.

Dans un premier temps, l'accent sera mis sur le renforcement de la participation des femmes dans la vie publique. L'élaboration d'un projet visant à augmenter le taux de femmes électrices et candidates dans les trois régions du nord du Mali a débuté.

Ainsi, l'AEN et ses partenaires ont démarré un processus avec « Femmes, Droit et Développement en Afrique » (WILDAF) qui intervient déjà dans le sud du pays avec un programme similaire, financé par l'Union Européenne. Parallèlement, l'AEN est partie prenante d'une initiative de la SNV-Mali pour l'élaboration d'un programme conjoint d'actions des organisations de développement et des structures étatiques afin de stimuler la participation des femmes aux élections présidentielles et législatives de 2007 et communales de 2009.

ANNEXE I : SIGLES

AEN	Aide de l'Église Norvégienne
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
CCC	Centre de Conseil Communal
CDD	Community Driven Development (Développement Impulsé par la Base)
CEDREF	Centre d'Études, de Documentation, de Recherches Et de Formation
CNO	Comité National d'Orientation des appuis techniques aux collectivités
CPS	Cellule de Planification et de Statistiques
CSV	Couches Sociales Vulnérables
CT	Collectivité Territoriale
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
GED	Genre Et Développement
GOLDD	Gouvernance Locale Déconcentration Décentralisation (PNUD)
Helvetas	Association suisse pour la coopération internationale
OISE	Outil Informatisé de Suivi Évaluation
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PACT/GTZ	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales/Coopération technique allemande
PARAD	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
PDI	Programme d'Appui au Développement Institutionnel
PDDSS	Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODEC	PROgramme décennal de Développement de l'Éducation
PRODEJ	PROgramme de Développement de la Justice
PRODESS	PROgramme de Développement Sanitaire et Social
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
UE	Union Européenne
VIH/SIDA	Virus d'Immuno Déficience Humaine
WILDAF	Women In Law and Development in Africa (Femmes Droit et Développement en Afrique)

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

AEN (de 1984 à 2005)

Documents de projets et programmes sur le suivi évaluation à l'AEN (document de travail), AEN, Bamako.

AEN (2004)

Plan quinquennal AEN 2005-2009, AEN, Bamako, 41 p.

AEN (2005)

Code de financement AEN/OADS (document de travail), AEN, Bamako, 23 p.

BRUN O. et SY O. (2003)

Document de référence pour l'appui du PNUD à la gouvernance démocratique et locale au Mali (2003-2007), PNUD, Bamako.

CEDREF – KONI Expertise (octobre 2005)

Étude sur la société civile pour une gouvernance responsable dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal, rapport final (document de travail), Bamako, 132 p. + annexes.

CERCA (juillet 2002)

Rapport final sur la société civile au Mali, tome 1, analyse des résultats (document de travail), 48 p. + annexes.

Constitution de la République du Mali du 25 février 1993

CORNWALL J.R. and PERLMAN B. (1990)

Organizational entrepreneurship. Homewood. Il Irwin, 56 p.

Décret n° 99-268 P-RM (1999)

instituant les comités régionaux et locaux de planification du développement.

Décret n° 00-269/PM-RM du 08/06/2000, arrêté n° 2301/MATCL-SG du 26/07/2000, décision n° 001/DNCT du 22/08/2000

portant création du Comité National d'Orientation (CNO) des appuis techniques aux collectivités territoriales, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du CNO et du Centre de Conseil Communal (CCC).

DIRECTION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (2003)

Rapport d'étude diagnostique pour l'élaboration d'un schéma national opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales, DNCT, Bamako.

FLORIDI M, CORELLA B.S. ET AL, (juillet 2004)

Rapport final de la mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali (Projet 9 ACP MLI 01), UE, Bamako, 159 p. + annexes.

GIBSON C.H. (1991)

A concept analysis of empowerment. Journal of Advanced Nursing 16, pp. 354-361.

HAWLEY E. and MC WHIRTER E. (1991)

Empowerment in counselling. Journal of Counselling and Development 69, pp. 222-227.

KATZ R. (1984)

Empowerment and Synergy. Prevention in Human Services 3, pp. 201-226.

LACKEY A. S., BURKE R., PETERSON M. (1987)

Healthy communities: The goal of community development; Journal of the Community Development Society, 18 (2), pp. 1-17.

Loi n° 93-008 du 11/02/1993

déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16/10/1996.

Loi n° 95-034 du 12/04/1995

portant code des collectivités territoriales en République du Mali, modifiée par la loi n° 98-010 du 15/06/1998 puis modifiée par la loi n° 98-066 du 30/12/1998, déterminant les attributions et les ressources des différents niveaux de collectivités.

Loi n° 0044 du 07/07/2000

déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

**Loi n° 00-042 du 07/07/2000 et
décret 00-386/P-RM du 10/08/2000**

portant création de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) et fixant son organisation et son fonctionnement.

**MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DES PERSONNES
AGÉES ET DE LA SOLIDARITÉ (1998)**

Programme de Développement Sanitaire et Sociale (PRODESS) 1998-2002, MSPAS, Bamako, 65 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1998)

Programme décennal de Développement de l'Éducation (PRODEC), MEN, Bamako, 56 p.

**Ordonnance n° 41/1959/PCG
sur les associations**

**PROGRAMME D'APPUI À LA RÉFORME
ADMINISTRATIVE ET À LA DÉCENTRALISATION (2005)**

Cadre, dispositif et mécanismes de suivi évaluation du PARAD, PARAD, Bamako, 25 p.

**PROJET GOUVERNANCE LOCALE DÉMO-
CRATISATION DÉCENTRALISATION (2005)**

Rapport d'étude sur l'état des lieux de la déconcentration au Mali, PNUD, Bamako, 45 p.

RAPPAPORT J., HESS R. and SWIFT C. (1984)

Studies in empowerment: Steps toward understanding and action. New York: The Hayworth Press, 75 p.

MATCL, SNV, Helvetas, PACT/GTZ (2004)

Outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales, Bamako, 60 p.

ZIMMERMAN M.A. (1990)

Taking aim on empowerment research: On the distinction between individual and psychological concepts. American Journal Psychology 18, pp. 169-177.

ANNEXE III : PERSONNES RESSOURCES ET ADRESSES UTILES

Personnes ressources :

Fatoumata Cissé (AEN)

Email : fatou.cisse@afribone.net.ml

Stéphanie Diakité (consultante indépendante)

Email : sdiakite@aol.com

Hallassy Sidibé (consultant indépendant)

Email : hallasysidib@yahoo.fr

Adresses utiles :

Aide de l'Église Norvégienne

Badalabougou

BP 8031, Bamako, Mali

Tél. : (+223) 222 51 50

Fax. : (+223) 222 62 74

Email : aen@afribone.net.ml

**CEDREF (Centre d'Études, de Documenta-
tion, de Recherches Et de Formation)**

Email : cedref@cefib.com

Koni Expertise

Email : koniexpertise@cefib.com

5.3. Mali : Comment évaluer les impacts de la décentralisation ?

L'étude, « **Comment évaluer les impacts de la décentralisation ?** », a été préparée par Djoumé Sylla et Hamidou Ongoïba pour le compte du Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) (voir annexe I).

Ils décrivent les efforts déployés par le FENU pour analyser les impacts du processus de décentralisation au Nord Mali, dans la région de Tombouctou. Le FENU intervient dans cette zone depuis la fin des années 1990, en appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, avec des objectifs de réduction de la pauvreté bien spécifiques. C'est dans le cadre de ce projet et d'une initiative plus large du FENU que l'organisme et ses partenaires du Nord Mali se sont mis d'accord pour conceptualiser, puis analyser les effets de la décentralisation sur différents aspects de la pauvreté.

Comme l'étude le montre, il s'agit bel et bien d'un véritable défi méthodologique dans un contexte de rareté des données statistiques sur le développement au niveau local et d'absence de situation de référence.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	237
5.3.1. Présentation de la région de Tombouctou	239
5.3.2. Cadre conceptuel du programme de développement local	
5.3.3. Cadre d'analyse de l'impact de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté	240
5.3.4. Impact des investissements socio économiques sur la réduction de la pauvreté au plan local	241
5.3.4.1. Sécurité alimentaire	242
5.3.4.2. Couverture des besoins en eau potable	242
5.3.4.3. Évaluation de l'impact de l'intervention sur la pauvreté	243
5.3.5. Impact des interventions du projet au plan national	244
Conclusion	245
Annexe I : sigles	246
Annexe II : bibliographie	246
Annexe III : personnes ressources, documents en ligne et adresses utiles	246

INTRODUCTION

Selon le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), document de référence sur la politique de développement du Mali pour les années 2002 à 2006, la lutte contre la pauvreté constitue la priorité du gouvernement du pays. Le CSLP propose de réduire la pauvreté de 63,8 % à 47,5 % grâce au maintien d'un taux moyen de croissance du produit intérieur brut de 6,7 % sur la période 2002-2006 et par la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de mesures. Celles-ci doivent s'appliquer, d'une part, dans le domaine du développement institutionnel, de l'amélioration de la gouvernance et de la participation de toutes les parties prenantes²⁰⁵ et, d'autre part, dans celui du développement humain durable et du renforcement de l'accès des populations aux services socio-économiques de base et enfin, dans celui du développement des infrastructures et de l'appui aux secteurs productifs.

D'après le CSLP, la pauvreté est un phénomène généralisé, qui, tout en sévissant essentiellement dans les zones rurales, touche de plus en plus les grandes villes, en raison de la dégradation du marché du travail et des flux migratoires.

L'axe stratégique relatif au développement institutionnel vise entre autres le renforcement des capacités institutionnelles pour assurer une meilleure gestion des affaires publiques, à travers la mise en œuvre de la décentralisation, le renforcement de l'État de droit et la réforme de la fonction publique.

Dans un tel contexte, le suivi évaluation permet de porter une appréciation sur l'atteinte des objectifs immédiats (effets) et des objectifs de développement (impacts). L'importance du suivi évaluation des effets et impacts de la décentralisation sur la pauvreté se situe à différents niveaux :

- au niveau local, il permet un meilleur pilotage des interventions en faveur des populations pauvres ;
- au niveau national, il permet aux autorités du pays de capitaliser les expériences réussies localement, en vue de les répliquer à une échelle plus globale en termes de politiques, stratégies et programmes.

La problématique du suivi évaluation des impacts de la décentralisation sur la pauvreté fait appel à trois concepts clés, à savoir le concept de la décentralisation, celui de l'impact et celui de la pauvreté.

La **décentralisation**²⁰⁶ est un système administratif de partage des rôles et responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales, consacré par un transfert de compétences et de ressources du premier (assurant la tutelle) vers le second (assurant la maîtrise d'ouvrage) en vue du développement local.

L'**impact**²⁰⁷ d'une intervention peut se définir comme l'ensemble des changements qu'une intervention est susceptible de provoquer ou conduire – changements qui ne se seraient pas produits sans elle²⁰⁸.

Le FENU évalue les impacts de ses interventions sur les institutions, les communautés et les conditions de vie des populations à travers une analyse des conséquences à long terme.

La **pauvreté** se rencontre sous trois formes. La première est la pauvreté de conditions de vie ou pauvreté de masse. Elle se traduit par une situation de manque dans les domaines de l'eau et de l'électricité, de l'éducation, de la santé, de l'emploi, du logement...²⁰⁹ La deuxième est une pauvreté monétaire, un manque de revenus, qui exprime une insuffisance de ressources engendrant une consommation insuffisante. Et la troisième est une pauvreté de potentialités, caractérisée par le manque de capital (accès à la terre, au crédit, aux équipements...) et par le manque de pouvoir.

205- Collectivités territoriales, organisations communautaires de la société civile, services déconcentrés.

206- SYLLA D (1999), *La perception des acteurs locaux du processus de décentralisation au Mali*, thème de mémoire, 57 p.

207- PNUD (2003), *Évaluation d'effet du processus de décentralisation au Mali*.

208- PNUD (2003), *Évaluation d'effet du processus de décentralisation au Mali*.

209- Les taux relatifs à la pauvreté cités dans l'introduction se réfèrent à cette dimension. Pour plus de détails sur le concept de pauvreté des conditions de vie et le calcul des seuils de pauvreté, voir le document CSLP, Gouvernement du Mali, 2002.

Aujourd'hui, la définition de la pauvreté est passée d'une notion de manque de revenus et de privations matérielles à une perception plus subtile, pluridimensionnelle et qualitative, intégrant l'accès et le contrôle des ressources de production, les privations humaines, le manque de moyens d'actions et de pouvoir et enfin l'insécurité²¹⁰.

Un consensus se dégage aujourd'hui, au sein des organismes de développement, autour du fait que la gouvernance démocratique crée les conditions d'un développement durable et de réduction de la pauvreté. Dans le contexte de ce nouveau paradigme, les collectivités territoriales par leurs institutions locales et la connaissance qu'ont les élus locaux de leur milieu, ont un rôle de première importance à jouer, du fait de leur proximité géographique et politique avec les populations.

Cet article aborde le cadre conceptuel de l'intervention du FENU²¹¹ en développement local, le modèle d'analyse du suivi évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et enfin les impacts obtenus aux différentes échelles.

La rédaction de cette capitalisation a nécessité l'exploitation de la littérature produite par le FENU au sujet du rôle des collectivités locales dans la lutte contre la pauvreté, notamment les différents rapports d'évaluation interne et externe produits sur le PACR-T et nos expériences personnelles sur ces questions. Elle est destinée aux spécialistes intéressés par la problématique de l'accompagnement des collectivités locales de type rural avec un intérêt spécifique pour le suivi évaluation.

210- BONFIGLIOLI A. (août 2004). *Capitalisation des expériences des PACR (T/M) au Mali*, FENU.

211- Le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), organisation internationale multilatérale et bailleur de fonds a été créée en 1966 par la résolution 2186 de l'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) afin de réaliser des investissements de petite taille dans les pays les plus pauvres (les pays les moins avancés).

5.3.1. PRÉSENTATION DE LA RÉGION DE TOMBOUCTOU

Le FENU intervient au Nord du Mali depuis 1983 dans le cadre d'un partenariat avec le PNUD.

La région de Tombouctou couvre une superficie de 497 926 km² et représente 40 % du territoire national. Elle comprend cinq cercles : Tombouctou, Diré, Gourma Rharous, Niafouké et Goundam. Elle est constituée de 52 communes, dont 49 rurales et 3 urbaines, de 528 villages et de 343 fractions nomades. Selon des projections réalisées à

partir des données du recensement national de 1998, la région compte une population d'environ 550 000 habitants, soit environ 5 % de la population malienne. Environ 80 % de cette population se concentre le long du fleuve du fait des opportunités économiques. La taille moyenne des ménages est de 9,2 personnes. Cette population vit essentiellement d'agriculture et d'élevage dans un environnement fragile et vulnérable. Elle connaît un des niveaux de pauvreté les plus élevés du pays.

5.3.2. CADRE CONCEPTUEL DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

L'une des principales hypothèses lors de la conception du programme de développement local est que toute forme de pauvreté est profondément liée à une mauvaise gouvernance, à un manque de capacité et de responsabilisation des acteurs locaux. Aussi, la pauvreté comme phénomène multidimensionnel (politique, économique, social et culturel) nécessite une réponse adaptée. Pour améliorer durablement l'accès des pauvres aux infrastructures de base et aux services publics, ainsi qu'à des moyens de subsistance durables, la bonne gouvernance locale et la gestion améliorée des ressources naturelles semblent être un des moyens. Cette analyse a fortement influencé le programme du FENU au Mali. Celui-ci intervient dans les domaines suivants :

- le **développement institutionnel** pour marquer l'importance des institutions locales en renforçant les rôles et pouvoirs des acteurs institutionnels locaux et en contribuant à établir les normes leur permettant d'agir individuellement et collectivement dans la prise en charge de tous les aspects du développement local ;
- le **renforcement des capacités** pour rendre les acteurs institutionnels locaux capables d'assumer les responsabilités nouvelles que le processus de décentralisation leur octroie. Il implique des initiatives d'information, de sensibilisation et de formation de l'ensemble des parties prenantes (élus locaux, leaders des communautés de base et responsables des services techniques déconcentrés...);
- le **financement du développement local** pour permettre aux collectivités locales d'accéder aux ressources financières qu'elles doivent gérer conformément aux principes de bonne gouvernan-

ce. Les projets utilisent le Fonds de Développement Local (FDL) comme instrument permettant d'allouer des ressources d'appui à la planification décentralisée, d'assurer la livraison d'infrastructures socio économiques de base et de services publics (santé, éducation, transport, marchés...). Les FDL peuvent aussi comporter une composante pour le financement d'activités visant à améliorer la gestion des ressources naturelles et à renforcer le cadre de gouvernance environnementale ;

■ enfin, la **fourniture de services et d'infrastructures de base**, selon l'hypothèse que l'amélioration de l'infrastructure locale et de la prestation de services sont des éléments clés d'une stratégie visant à la réduction de la pauvreté et que les institutions locales sont les mieux placées pour la réalisation des infrastructures locales. En effet, d'une part, les responsables locaux ont potentiellement une meilleure réactivité face aux problèmes locaux qui leur sont plus familiers tout en étant davantage responsables de leurs actions, et d'autre part, les institutions auxquelles ils appartiennent sont en principe amenées à perdurer, ont une existence légale et arriveront plus facilement à toucher les populations.

Aussi, les approches de gouvernance locale du FENU mettent l'accent sur l'impact espéré des politiques de décentralisation, ainsi que sur l'objectif de réplication des programmes pilotes par les gouvernements ou par d'autres bailleurs, de manière à ce que leur impact soit plus significatif.

Pour le cas du Mali, la conception du Projet d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou (PACR-T/M) est intimement liée à celle de la décentralisation comme nouveau cadre institutionnel du développe-

ment local. Le cadre conceptuel de ces projets reste fortement influencé par la complexité de la pauvreté. Ils ont été mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat avec le PNUD, le Gouvernement du Mali, le Fonds Belge de Survie, le Luxembourg et le programme des VNU.

En vertu des mécanismes et approches décrits ci-dessus, tous les Programmes de Développement Local (PDL) du FENU visent à produire les résultats spécifiques suivants :

- lutter contre la pauvreté, et ce faisant, contribuer à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies, par la réalisation d'infrastructures sociales et économiques, d'investissements publics et communautaires correspondant aux attentes des populations et par la gestion des ressources naturelles ;

- renforcer la participation de la société civile à l'identification des priorités de développement en favorisant un dialogue structuré avec les élus locaux ;

- améliorer l'efficacité, la réactivité et la transparence des systèmes de réalisation des investissements locaux, grâce au développement de processus locaux de planification participative, de budgétisation et de mise en œuvre ;

- renforcer les capacités des gouvernements locaux et des institutions communautaires, afin de promouvoir des mécanismes institutionnels locaux transparents impliquant la société civile ;

- identifier et mettre en œuvre des initiatives pilotes innovantes dans le domaine de l'investissement public décentralisé, ces innovations pouvant être ultérieurement prises en compte au niveau des politiques nationales et des réformes institutionnelles ou être l'objet de réplification.

5.3.3. CADRE D'ANALYSE DE L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Mesurer l'impact de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté est une « démarche semée d'embûches » parce qu'il s'agit de comparer des situations avec ou sans décentralisation et de distinguer les mesures liées à la décentralisation des autres interventions sectorielles entre autres.

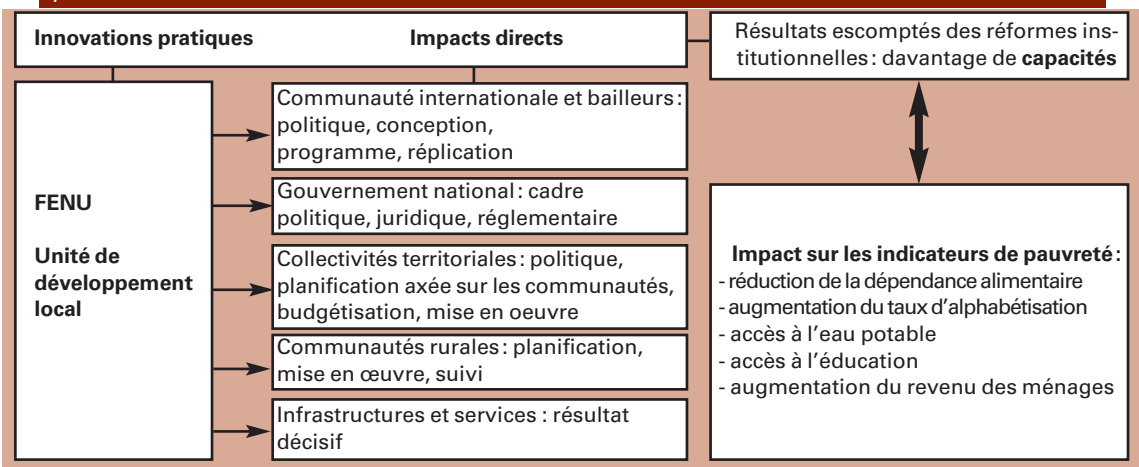
Le modèle d'analyse du PACR-T distingue les impacts directs et les impacts indirects :

- l'**impact direct** se perçoit au niveau institution-

nel pris au sens large, avec un ciblage aux niveaux de la communauté internationale des bailleurs, des gouvernements nationaux, des collectivités territoriales et des communautés rurales. Il se traduit par la création d'un environnement (juridique, institutionnel...) favorable à la décentralisation et au développement local ;

- l'**impact indirect** est perceptible au niveau individuel (ménages) et collectif (services publics) par la mise à disposition de services conformes à la demande.

Encadré 1 : cadre d'analyse des impacts de la décentralisation sur la pauvreté utilisé par le FENU



5.3.4. IMPACT DES INVESTISSEMENTS SOCIO ÉCONOMIQUES SUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ AU PLAN LOCAL

Nous insistons ici sur l'impact des investissements socio économiques dans la mesure où la difficulté d'accès aux services socio économiques de base est la dimension de pauvreté la plus ressentie dans la région de Tombouctou. L'analyse de cette question a nécessité une évaluation interne conduite par l'équipe du PACR-T sur la base des indicateurs du cadre logique du projet et ensuite, en mars 2004, une évaluation d'impact indépendante.

La principale contrainte rencontrée lors de cet exercice, piloté par le projet, a été **la médiocre qualité de l'information relative à la situation de référence**. En effet, certaines données étaient indisponibles du fait, notamment, de la non désagrégation des informations statistiques au niveau communal. Pour contourner cette situation, l'équipe du projet a tenté une approche originale d'enquête qualitative « consensus méthodologique »²¹² afin d'apprécier de façon participative l'impact observé sur la pauvreté par les bénéficiaires de l'intervention.

L'autre contrainte rencontrée est **d'ordre socio-logique**. En effet, il n'existe pas dans la majorité des cas étudiés de tradition de mesure des quantités des produits obtenus. Par exemple, le volume d'eau fourni par un puits ou un forage n'est pas habituellement mesuré. De même, dans ce type d'agriculture d'autoconsommation, la production agricole n'est jamais estimée, encore moins le rendement. Dans le domaine pastoral, l'autoconsommation est la destination première des produits qui échappent ainsi, le plus souvent, au contrôle de quantité. Il faut également noter que les faits d'état civil ne sont pas régulièrement déclarés (naissances, décès...), ce qui rend difficile la constitution de statistiques fiables de nature à mieux renseigner une évaluation d'impact.

Ainsi, pour apprécier l'impact d'une intervention dans le domaine de l'alimentation en eau potable, l'évaluateur doit croiser les données relatives aux infrastructures d'eau potable fonctionnelles, celles relatives à l'accès des populations à cette eau et celles relatives à la satisfaction des besoins en eau potable selon la norme de dix huit litres d'eau par jour et par habitant. Faute de données fiables sur les naissances, les décès, donc sur l'effectif de population, il est impossible d'avoir un jugement fiable sur l'impact de cette intervention en référence à la norme.

La plupart des investissements réalisés par les collectivités territoriales dans le cadre du PACR-T relève de la sécurité alimentaire et de l'accès à l'eau potable.

Le consensus méthodologique permet de définir la perception de la pauvreté du point de vue des bénéficiaires : mode d'emploi

Sur la base de cette perception locale, classer les villages et les fractions de chaque commune du plus pauvre au moins pauvre. Puis, à l'intérieur de chaque commune, répartir les différentes communautés en trois classes de pauvreté : les 25 % les plus pauvres, les 50 % intermédiaires et les 25 % les moins pauvres.

La participation des différentes communautés au processus de planification et la destination communautaire des fonds d'investissement communaux sont analysées afin d'identifier laquelle des trois classes a reçu plus d'investissements.

Pour réaliser ce travail, sur les 27 communes couvertes par le projet, 14 communes ont été retenues de manière aléatoire : 3 dans le cercle de Tombouctou, 5 dans celui de Gourma Rharous et 6 dans celui de Diré.

212- CCP/PACR-T & PAVD/Tombouctou (septembre) : la maîtrise d'ouvrage communale et le village des communautés les plus pauvres.

5.3.4.1. Sécurité alimentaire

De nombreux équipements et infrastructures ont été réalisés dans des villages ou fractions dans lesquels vivent des communautés les plus pauvres. Ces infrastructures concourent à la sécurité alimentaire. Même si ces investissements n'ont pas encore apporté des changements notables dans les conditions de vie des bénéficiaires, il est possible dès à présent de prévoir des effets tendant vers une amélioration des conditions de vie :

- les **ouvrages de submersion contrôlée** garantiront une production agricole pour les familles ;
- les **aménagements de périmètres irrigués** villageois et équipement en motopompes ont été des réalisations financées par les communes à la demande des communautés les plus pauvres. Ces aménagements sécurisent une partie de la production agricole ;

Même si la superficie nouvellement aménagée semble dérisoire pour le moment, à peine 20 ha pour deux villages de plus de 2 000 habitants, c'est un investissement important pour les communautés les plus pauvres.

- quatre **moulins et décortiqueuses** ont été mis à la disposition des communautés féminines les plus pauvres par les communes. Ces équipements sont destinés à soulager le travail manuel de mouture des céréales et de décortilage du riz paddy. Leurs impacts sur l'allègement des tâches ménagères sont confirmés par les bénéficiaires ;

Dans le village d'Amaragoungou, commune de Séréré, l'installation de la décortiqueuse s'est traduite par une réduction des distances habituellement parcourues par les femmes pour assurer la mouture ou le décortilage des céréales qui se faisait habituellement dans des villages situés à plus de 5 km.

- les nombreux **puits pastoraux** réalisés auront un impact sur la sécurité alimentaire puisque par la mise en valeur de grandes étendues de pâturage, jadis inexploitées faute d'eau, l'effectif des animaux va s'accroître du fait des meilleures conditions de reproduction. De plus, mieux nourris, les animaux produiront de la viande et des produits laitiers en plus grande quantité et de meilleure qualité. Ces nouvelles infrastructures auront certainement aussi

une influence sur le mode de vie des éleveurs nomades du fait de la réduction des distances à parcourir pour la recherche de l'eau et du pâturage.

5.3.4.2. Couverture des besoins en eau potable

La réalisation de puits constitue une part importante des programmes de développement mis en œuvre par le FENU. Ces puits représentent 47 % des 55 infrastructures et équipements réalisés pour aider les communautés considérées comme étant les plus pauvres par les populations elles-mêmes (consensus méthodologique). Cela montre bien l'importance de la satisfaction des besoins en eau potable pour ces communautés. Dans la plupart des cas, il s'agit de puits à la fois à usage domestique et pastoral. Dans 84,5 % des cas (c'est-à-dire 22 puits sur 26), ces puits constituent la seule source d'eau potable pour les communautés bénéficiaires.

Ces réalisations ont déjà produits des impacts perceptibles. Les puits ont permis **d'améliorer l'état sanitaire** des populations et de réduire le taux de mortalité. En effet, d'une part, la consommation des eaux de mares et du fleuve engendrait des maladies, notamment des diarrhées infantiles. Dans bien des cas, les populations ont elles-mêmes avancé l'hypothèse que la diminution de ces pathologies liées à l'eau était une conséquence de la consommation de l'eau des puits récemment réalisés. D'autre part, la confection de puisards dans le lit des mares, après le retrait des eaux de surface, provoquait assez souvent des accidents mortels. La création de puits limite donc cette activité dangereuse.

Elles ont permis également de réduire les distances pour la recherche de l'eau. Par conséquent, cela **diminue la dépense d'énergie** et fait **gagner du temps** qui peut alors être consacré à d'autres activités.

Dans les 21 villages et fractions qui ne disposaient pas de source d'eau potable avant la réalisation des puits communaux, la corvée de l'eau était une réelle préoccupation, pour les femmes dans les villages songhaï et pour les hommes dans les fractions nomades. La distance moyenne parcourue pour la recherche de l'eau était de 7 km.

Ces réalisations participent à la **sédentarisation** des populations nomade. En effet, suite à des pertes de bétail par manque de pâturage et d'eau, de nombreuses fractions nomades cherchaient à se sédentariser sur leurs terroirs d'attache. Les fractions définies comme étant les plus pauvres et ayant bénéficié des premières réalisations de puits ont déjà amorcé leur processus de sédentarisation. Dans la zone d'intervention du PACR-T, à ce jour, cinq fractions nomades parmi les plus pauvres sont en voie de sédentarisation du fait de la présence de puits financés par les communes. Cette sédentarisation devrait permettre la diversification des activités économiques et la possibilité de scolarisation des enfants (surtout des filles), ce qui joue un rôle important pour la réduction de la pauvreté.

L'impact **environnemental** des puits est également visible. En effet, la multiplication du nombre de puits a permis d'alléger la pression autour de points d'eau qui connaissaient le surpâturage et par conséquent une dégradation du milieu naturel. L'accès à de nouveaux pâturages jusqu'alors inexploités est maintenant possible. Il est donc prévisible qu'à court terme, il y ait une reprise de la végétation naturelle dans les anciennes zones de parcours des animaux.

Toujours concernant **l'environnement**, les moyens d'exhaure traditionnels (puits à grand diamètre) sont grands consommateurs de bois pour la confection des fourches. Vu le nombre de ce type de puits, cette pratique a un impact négatif sur cet écosystème déjà fragilisé. Le développement de nouvelles infrastructures hydrauliques modernes peut donc être un des moyens de lutte contre la déforestation.

Pour un puits à grand diamètre, il en faut compter une dizaine de troncs de diamètre important, rares dans cette zone pré désertique.

La réalisation d'infrastructures hydrauliques a également eu des répercussions sur les **conflits fonciers**. D'un côté, une diminution remarquable du nombre de conflits autour des points d'eau a été observée puisqu'il y a moins de pression autour de chaque puits. A contrario, la viabilisation de nouvelles zones de pâturage suscite actuellement une autre logique d'appropriation du foncier. En effet, des espaces qui jadis ne faisaient pas l'objet de convoitise apparente, dès lors qu'ils sont viabilisés par l'implantation d'un puits sont revendiqués par différentes fractions nomades et les conflits engendrés sont souvent meurtriers.

5.3.4.3. Évaluation de l'impact de l'intervention sur la pauvreté

Une évaluation indépendante a été menée en mars 2004 et confirme, d'une certaine manière, les effets observés décrits ci-dessus. L'objectif de cette évaluation était d'établir l'impact de l'intervention du projet sur la pauvreté, sur les politiques, la réplcation et la pérennité des interventions. La méthodologie d'évaluation a combiné les techniques quantitatives (enquête ménage) et qualitatives (par catégorie d'acteurs cibles, informateurs clés). Toutefois, il existe des limites à la méthodologie utilisée : en considérant le succès du projet selon ses mérites propres et en se concentrant sur les communes ayant bénéficié des interventions du PACR-T, les évaluateurs ne sont pas en mesure de comparer les effets sur la pauvreté entre ces zones et celles restées en dehors de l'aire du PACR-T.

L'enquête ménage a porté sur un échantillon de 200 ménages, constitués de 5 à 7 personnes. Les cercles couverts représentent une population totale de 250 000 habitants.

Pourcentage de personnes enquêtées qui pensent que le revenu total de leur ménage s'est accru depuis le début du projet	62,3 %
Pourcentage de personnes enquêtées qui pensent que la sécurité alimentaire de leur ménage s'est accrue depuis le début du projet	72,5 %

Concernant **l'impact sur le renforcement du pouvoir des populations**, les résultats de l'enquête indiquent que le niveau de participation à la prise de décision et au choix des projets est élevé pour toutes les couches sociales et notamment pour les femmes.

Cependant, le fait d'assister aux réunions ne se traduit pas forcément par une participation véritable

à la prise de décision. Dans presque la moitié des cas, les ménages ont signalé que les décisions avaient été prises par les chefs coutumiers. Par ailleurs, les représentants locaux n'ont été élus que dans moins de 20 % des cas. La plupart du temps, ils ont été désignés par les chefs de villages et les cadres locaux du PACR-T.

5.3.5. IMPACT DES INTERVENTIONS DU PROJET AU PLAN NATIONAL

Au niveau national, l'expérience pilote du PACR-T a positivement influencé, entre autres, l'élaboration des procédures de mise en œuvre du Fonds d'Investissement des Collectivités géré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), notamment à propos de la maîtrise d'ouvrage communale des investissements, des critères de répartition des fonds d'investissement et des mécanismes de décaissement à travers le trésor public.

La maîtrise d'ouvrage communale des investissements :

Parmi les procédures d'intervention du PACR-T, une des innovations en matière de financement des investissements a été de confier intégralement toutes les étapes de la maîtrise d'ouvrage aux collectivités. L'ANICT a ensuite utilisé cette même procédure au niveau national pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Les critères de répartition des fonds d'investissement :

Dans sa recherche d'une répartition équitable de ses fonds d'investissement (FICT et FSI) entre les différentes communes, le PACR-T avait eu recours, entre autres, à deux critères qui ont été utilisés par l'ANICT pour la détermination des droits de tirage des collectivités territoriales au niveau national : il s'agit du poids démographique et du degré d'éloignement.

Les mécanismes de décaissement des fonds d'investissement à travers le trésor public :

Le PACR-T a expérimenté avec succès le mécanisme de décaissement des fonds d'investissement communaux par l'intermédiaire des paieries régionales et des perceptions du trésor public. Ce mécanisme a également été repris par l'ANICT pour le règlement des prestations des entrepreneurs sur mandat des ordonnateurs des collectivités territoriales.

CONCLUSION

Le processus de suivi évaluation d'un programme est une phase capitale dans tout processus de développement. Pour le FENU, la qualité du suivi et de l'évaluation est tributaire d'un certain nombre de préalables, tels que l'établissement d'une situation de référence fiable au début de l'intervention, la définition d'un cadre participatif de planification et de programmation, la mise en place d'outils participatifs de suivi évaluation, la conduite d'une évaluation à mi-parcours et finale et enfin, l'évaluation d'impact dans des délais planifiés.

Dans la mesure où il n'existe encore aucune démonstration claire et convaincante de l'existence d'une relation linéaire entre décentralisation et pauvreté²¹³, le processus de suivi évaluation des programmes d'appui aux collectivités décentralisées est capital pour vérifier les liens fonctionnels existants entre ces deux processus.

De nos expériences, trois leçons méritent une attention particulière, à savoir :

- quelque soit la pertinence du cadre et des outils de suivi évaluation d'une intervention, la mesure de son impact sur la pauvreté est dépendante de la disponibilité et de la qualité de l'information de base (sectorielle et intersectorielle) générée localement et de l'accès à cette information dans des délais raisonnables. À défaut, un consensus méthodologique peut servir d'alternative sans pour autant conférer une totale fiabilité des informations collectées ;
- l'évaluation d'impact d'une intervention sur la pauvreté ne doit pas se limiter aux zones qu'elle couvre. Le fait de pouvoir comparer les résultats obtenus dans la zone d'intervention à ceux d'une zone témoin (hors de celle-ci) permet d'analyser les performances ou limites propres à cette intervention, ou du moins de les relativiser, car il est rare de trouver une zone qui ne bénéficie d'aucun appui ;

■ il existe le plus souvent dans un milieu précaire et pauvre comme le nord Mali, une forte corrélation entre la fourniture aux populations de services conformes à leur demande et la réduction des conflits intra et intercommunautaires.

Actuellement, les actions de suivi évaluation des impacts de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté ne semblent préoccuper que les seuls chercheurs et bailleurs de fonds. Or, elles constituent un moyen de lecture critique et, par conséquent, un instrument permettant une prise du recul par rapport aux hypothèses de base des approches qui fondent l'intervention des projets de développement. Tout porte à croire que si les décideurs des pays en voie de développement en faisaient une utilisation systématique dans leur pratique de gestion, le bénéfice en serait grand pour les conditions de vie des populations pauvres.

Il est conseillé aux décideurs, de faire du suivi évaluation un instrument d'apprentissage, de gestion participative et stratégique du développement. Bien que complexe pour des autorités nationales soumises aux différentes pressions de la gestion quotidienne, ce processus pourrait être mis en place de façon pilote et progressive à une échelle réduite (un à deux services publics), en vue d'en apprécier ses avantages et limites.

Le FENU est en train de rendre systématique l'articulation entre les enseignements tirés des évaluations et la conception des nouvelles interventions avec la participation des autorités nationales des pays d'intervention, afin d'accroître leur maîtrise d'ouvrage de ce processus.

ANNEXE I : SIGLES

ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
CCP	Cellule de Coordination du Projet
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
FDL	Fonds de Développement Local
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
FOPES/UCL	Faculté Ouverte en Politique Économique et Sociale / Université Catholique de Louvain
FSI	Fonds Spécial d'Investissement
PACR-T/M	Projet d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou/ Mopti
PAVD	Projet d'Appui des Volontaires des Nations Unies à la Décentralisation
PDL	Programme de Développement Local
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
VNU	Volontaire des Nations Unies

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

BONFIGLIOLI A. (novembre 2003)

Le pouvoir des pauvres, FENU.

BONFIGLIOLI A. (octobre 2004)

Terres des pauvres, gouvernance environnementale et gestion décentralisée des ressources naturelles, FENU.

PNUD (2003)

Évaluation d'effet du processus de décentralisation au Mali.

RÉPUBLIQUE DU MALI, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (2002)

Cadre Stratégique de lutte contre la Pauvreté 2002-2006.

SYLLA D. (1999)

La perception des acteurs locaux du processus de décentralisation au Mali, thème de mémoire, FOPES/UCL, 57 p.

PACR-T/PAVD (septembre 2003)

La maîtrise d'ouvrage communale et le ciblage des communautés les plus pauvres, PACR-T & PAVD/Tombouctou.

ANNEXE III : PERSONNES RESSOURCES, DOCUMENTS EN LIGNE ET ADRESSES UTILES

Personnes ressources :

Djourné Sylla (FENU Mali)

Email : djoume.sylla@undp.org

Hamidou Ongoïba, consultant (ancien chef du projet PACR-T)

Email : ongoiba@yahoo.fr

Ressources en ligne :

www.fenu.org

www.undp.org

Adresses utiles :

Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU)

Bamako, Mali

Tél. : (+223) 222 01 81

Fax : (+223) 222 62 98

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Bamako, Mali

Tél. : (+223) 222 01 81

Fax : (+223) 222 62 98

CONCLUSION : ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET DÉFIS À RELEVÉR

Les études de cas et les échanges d'expériences ont fait apparaître un grand nombre d'**enseignements tirés des processus engagés**. Parmi les plus importants on peut retenir les suivants :

L'élaboration en commun d'instruments prend du temps.

L'élaboration et le test d'instruments de S&E, impliquant différents acteurs de la décentralisation aux niveaux national, régional et local, est une opération qui prend du temps. Lorsqu'on travaille avec des conseillers communaux et des acteurs de la société civile qui n'ont pas ou peu d'expérience des instruments de S&E, il faut veiller à leur laisser le temps d'apprendre à identifier, à discuter et à interpréter les indicateurs et les statistiques. C'est un élément essentiel du renforcement des capacités de S&E de la décentralisation et de la gouvernance locale. De plus, de nombreux cas montrent que la confiance parmi les acteurs et les procédures de travail ne se construisent pas en un jour. Dans des contextes pluriethniques et plurilingues, il faut aussi tenir compte du temps nécessaire pour les traductions. Si on ne le fait pas, les diverses parties prenantes impliquées dans cette phase d'élaboration et de test d'un outil pourraient avoir du mal à interagir au sein du groupe ou à exprimer leurs points de vue.

L'identification et l'ajustement des indicateurs est un processus dynamique.

Cela vaut dans une certaine mesure pour la plupart des exercices de S&E, mais c'est particulièrement vrai dans le cas des expériences qui ont été décrites. La décentralisation et la gouvernance locale sont aussi des processus dynamiques. Il serait par conséquent peu réaliste de tenter de définir un trop grand nombre d'indicateurs dès le début de la phase de test d'un instrument spécifique de S&E. Même une fois formalisé, il est important que cet instrument conserve une certaine flexibilité permettant des ajustements, voire au besoin la possibilité de changer certains indicateurs pour coller à la nature dynamique des processus de réforme. Par exemple, une commune récemment

créée peut choisir de concentrer dans un premier temps l'auto évaluation des performances sur des fonctions clés, telles que la gestion des ressources et des finances, le fonctionnement du service d'état civil et la maîtrise du processus de planification du développement. Par la suite, après le transfert d'un plus grand nombre de responsabilités et de ressources, l'auto évaluation peut inclure de nouveaux domaines, tels que la gestion des ressources naturelles, la promotion du développement économique local et la fourniture de services de base (par exemple santé, éducation, hydraulique). Il conviendra alors de définir et de tester de nouveaux indicateurs permettant d'évaluer les performances dans ces domaines.

Les alliances stratégiques présentent des avantages.

Plusieurs des études de cas soulignent l'importance des alliances stratégiques entre bailleurs, agences de développement, acteurs de la gouvernance locale et autorités centrales, pour tester et répliquer des instruments de S&E destinés aux collectivités. Il ne fait aucun doute qu'une approche testée conjointement, utilisée dans différents contextes locaux et validée par le gouvernement central, se prête beaucoup plus facilement à une large diffusion et à une institutionnalisation à l'échelle du pays qu'une initiative de petite envergure, testée uniquement dans quelques localités par un seul acteur. Les alliances stratégiques peuvent également se révéler intéressantes en terme de temps, car elles permettent de tester un instrument de manière simultanée dans différentes parties du pays et de mettre en commun les ressources financières et humaines des différentes agences et institutions.

La gestion de la dynamique de processus multi acteurs pose des défis spécifiques.

Comme le montre l'étude de cas sur l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales au Mali, les personnes s'engageant dans des exercices multi acteurs et des alliances stratégiques, en vue de l'élaboration et du test d'instruments de

S&E, doivent bien avoir conscience que le chemin de l'élaboration à la diffusion risque fort d'être long et semé d'embûches. Si l'on veut qu'une approche soit vraiment participative et bénéficie du soutien d'un vaste ensemble d'acteurs représentatifs, aux vues et opinions diverses, il faut apporter le plus grand soin à la gestion des contributions. L'appui d'un consultant externe ou d'une personne ressource habituée à mettre en œuvre une telle approche pourrait se révéler fort utile, voire indispensable.

Les résultats de S&E doivent être suivis d'effets.

La plupart des approches et des outils décrits se traduisent pour les participants à ces exercices de S&E par une meilleure connaissance des performances et des effets de la gouvernance locale. Il s'agit non seulement d'informations sur les évolutions positives et les bonnes performances, mais aussi sur les points faibles ou les échecs, les aspects qui n'ont donné que peu de résultats ou doivent être modifiés. Il convient, à cet égard, de veiller à ce que les mesures correctives fassent l'objet d'un solide consensus et soient mises en œuvre. Si ce n'était pas le cas, le risque est alors grand de voir les acteurs locaux se désintéresser peu à peu des actions de S&E. De plus, pour tous les groupes impliqués, le défi à relever sera de parvenir à adapter leurs attitudes et leurs modes de travail, afin de dissiper les sources éventuelles de malentendu ou de méfiance identifiées durant les exercices de S&E.

Par leur nature même, les instruments de S&E destinés aux parties prenantes de la gouvernance locale et de la décentralisation sont confrontés à **de nombreux défis**. Les participants peuvent par exemple ne pas avoir l'habitude de travailler ensemble et pourraient donc ne pas avoir une vision claire de leurs rôles, de leurs droits et de leurs devoirs respectifs. Les études de cas abordées dans ce document ont permis de mettre en évidence - parmi d'autres - les défis suivants :

Réduire les obstacles culturels pour permettre les critiques constructives.

Les études de cas montrent que des obstacles de nature culturelle doivent être surmontés lorsqu'on teste des instruments de S&E. Dans un premier

temps, les participants aux exercices d'évaluation ou d'auto évaluation au Mali étaient assez réticents à l'idée d'exprimer des critiques de manière directe. En particulier dans les réunions publiques, ils jugeaient inapproprié de formuler ouvertement des critiques. L'élaboration et l'utilisation d'instruments de S&E devraient peu à peu permettre aux acteurs de surmonter ces hésitations, ancrées dans la culture et les usages locaux. Cela signifie aussi qu'un outil testé avec succès dans une collectivité territoriale ne peut pas forcément être utilisé exactement de la même manière dans une autre. À cet égard, l'assistance d'un facilitateur ou d'un utilisateur habitué à ce type de processus peut permettre de dépasser les obstacles culturels et de créer un climat de confiance.

Faire en sorte que l'élaboration et l'utilisation des outils de S&E restent abordables.

Toutes les approches et tous les outils présentés ont été lancés par des organisations de développement ou élaborés avec leur soutien actif. Les organisations de développement ont fourni des conseils d'ordre méthodologique et financé (ou cofinancé) les facilitateurs, les réunions et le matériel nécessaire. Dans de nombreux cas, il est assez difficile de se faire une idée claire du coût réel de l'élaboration et de l'utilisation des outils de S&E, en particulier pour ce qui est des « coûts de participation ». Les discussions lors du séminaire régional ont fait apparaître que lors du processus d'élaboration d'un outil, trop peu d'attention avait généralement été portée aux coûts de son utilisation durable par la collectivité territoriale et les autres acteurs participant. Le défi est donc de mettre au point des méthodes pouvant aider les collectivités locales à renforcer leurs capacités de S&E et à produire des données à un coût à la portée de leurs capacités financières, lorsqu'il existe des parties prenantes locales prêtes à s'impliquer dans un processus conjoint de S&E.

Assurer la durabilité des efforts de renforcement des capacités.

La notion de durabilité prend plusieurs dimensions dans le contexte qui nous occupe. Une de ces dimensions est sans conteste l'aspect financier mentionné ci-dessus. Une autre est plus institutionnelle et liée à la complexité des méthodes et

des outils proposés. Les instruments simples, facilement compris et appliqués par des acteurs aux niveaux de formation et contextes professionnels très divers, se prêtent en effet davantage à une utilisation durable que les instruments complexes. C'est un des enseignements mis clairement en évidence par cet exercice de recensement et les discussions qui y sont liées. Un autre facteur renforçant la durabilité institutionnelle d'un outil de S&E (en plus de l'appropriation de la méthode par les acteurs locaux) est la validation de cet outil par les autorités centrales et les efforts de ces dernières pour diffuser son utilisation à travers le pays. Ceci peut contribuer à institutionnaliser une approche de S&E testée avec succès et faire en sorte que les collectivités locales réservent ou reçoivent les ressources nécessaires pour un renforcement pérenne de leurs capacités et l'utilisation durable de cet outil.

Eviter le « détournement » des instruments et des capacités locales de S&E.

Une fois qu'un outil de S&E a été mis œuvre avec succès au niveau local, il faut continuer à s'assurer que son utilisation sert toujours à renforcer les capacités de S&E des collectivités locales et contribue à la gouvernance locale. Comme le montrent les études de cas, un processus participatif d'élaboration et de test d'un outil de S&E permet aux collectivités locales de parvenir peu à peu à conduire elles-mêmes leurs propres exercices de S&E. Par la suite, lorsque les collectivités locales et les autres parties prenantes utilisent cet instrument avec succès, l'État central, les bailleurs et les organisations de développement peuvent être tentés de standardiser les informations générées dans les exercices locaux de S&E, afin de pouvoir comparer les données d'un lieu à l'autre. Cette évolution pourrait être contraire aux objectifs de renforcement des

capacités autonomes de S&E au niveau local et d'habilitation des acteurs à ce même niveau local, quand bien même elle contribue à répondre aux nouvelles ambitions nationales de S&E.

Contribuer au partage des expériences faites autour du renforcement des capacités pour le S&E de la décentralisation et de la gouvernance locale.

La description et l'analyse du processus de capitalisation engagé avec différentes parties prenantes dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et le partage des réflexions et échanges réalisés autour de quelques études de cas présentées, n'est qu'une expérience parmi d'autres d'apprentissages possibles pour des acteurs engagés pour le changement. Il est intéressant d'avoir l'opportunité d'organiser son expérience pour mieux la partager, la confronter avec celle d'autrui, rechercher le point de vue des autres sur ce qui est fait et y réfléchir avant de poursuivre ses activités en assumant les implications. Quelque soit la catégorie d'acteurs à laquelle nous appartenons, cela s'inscrit en droite ligne d'une volonté commune qui nous anime d'améliorer nos pratiques et celles des autres sur la base de nos expériences et des leçons tirées. Mais la construction d'un savoir partageable n'est pas chose aisée, pour de multiples raisons, dont plusieurs ont été évoquées. Elle est encore trop souvent perçue comme un travail supplémentaire (car rarement planifié ou budgétisé), ou bien encore « fragilisant », car à l'échelle individuelle ou de groupe, il faut accepter de se remettre en question, ainsi que d'interroger ses pratiques et ses convictions, sous le regard d'autres parties prenantes. De là tout l'intérêt pour chacun d'entre nous de penser à s'investir dans l'instauration d'une tradition d'échange, d'une dynamique de partage entre les acteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale dans une perspective de développement à différents niveaux.

ANNEXES PARTIE II

ANNEXE I : BIOGRAPHIE SUCCINCTE DES AUTEURS DES ÉTUDES DE CAS (LISTE ALPHABÉTIQUE)

Ag Aboubacrine Ahmed travaille aujourd'hui comme coordinateur de suivi-évaluation avec CARE International au Burundi. Statisticien, avec une spécialisation dans l'aide à la prise de décisions, il a occupé pour CARE le poste de coordinateur régional de suivi-évaluation au Mali jusqu'en 2005.

Asanga Christian, qui a une grande expérience dans le domaine de la foresterie et de l'environnement au Cameroun, a contribué à la mise en œuvre de plusieurs programmes de gouvernance locale (dont actuellement pour Helvetas - Association suisse pour la coopération internationale) et à l'opérationnalisation de politiques nationales dans le domaine de la décentralisation et de la gestion participative des ressources naturelles.

Caspari Ulrich travaillait depuis plusieurs années au Mali pour le Service allemand de développement (DED). Jusqu'à la mi-2006, il était assistant technique dans le domaine de la planification participative du développement et intervenait au sein du Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT) de la Coopération technique allemande (GTZ). Il est maintenant en poste au Bénin pour la GTZ.

Cissé Fatou travaille pour l'Aide de l'Église norvégienne (AEN). Titulaire d'un DEA de Lettres Modernes, elle est conseillère pour le Programme national de l'AEN et responsable des programmes « Société civile pour une gouvernance responsable » et « Éducation dans les régions du nord du Mali ». Depuis 1987, elle a beaucoup travaillé sur la conception, le suivi et l'évaluation de projets et a participé à plusieurs études réalisées essentiellement dans les régions du nord du Mali.

Coulibaly Abdoul Karim, statisticien et démographe de formation, est présentement le coordinateur de l'unité de suivi-évaluation de CARE International au Mali. Il dispose d'une riche expérience dans le domaine du suivi-évaluation et est l'auteur de plusieurs publications portant sur l'évaluation de projets et les enquêtes socio-démographiques.

Dao Dramane, licencié en finances et comptabilité, est conseiller à l'Organisation néerlandaise de développement (SNV-Mali) et chargé des questions de transfert de compétences et de ressources vers les collectivités territoriales. Précédemment, il a appuyé diverses structures de santé : comme conseiller de la SNV auprès des Directions régionales de la santé et du développement social dans le cadre du Programme de développement sanitaire et social (PRODESS) et comme gestionnaire de plusieurs programmes de santé, aux niveaux local et régional, pour des services gouvernementaux.

Dery Bruno B. est directeur adjoint de la Commission nationale de planification du développement (CNPD) du Ghana. Il est actuellement à la tête de la division décentralisée du suivi et de l'évaluation qui est responsable de l'élaboration du cadre de suivi et d'évaluation des districts. Auparavant, dans le cadre d'organisations internationales, il a pris part, dans plusieurs pays, à des travaux de recherche et de développement.

Diarra Konaré Rokia est actuellement chef du Programme d'appui aux communes et organisations de base (PACOB) de CARE International au Mali. Biologiste de formation, elle a une expérience très variée dans le domaine du développement : décentralisation, micro finance, approche participative.

Dorway Audrey est une praticienne du développement qui travaille pour la Coopération technique allemande (GTZ) comme spécialiste en planification du développement. Elle connaît bien le système ghanéen des collectivités locales et territoriales et a fait partie de l'équipe chargée d'effectuer au niveau national le relevé cartographique de la pauvreté.

Dumont Florence, géographe tropicaliste (Université de Rouen, France), travaille depuis plusieurs années comme consultante indépendante au Mali. Spécialisée dans la mise en place de systèmes d'information géographique (SIG) et dans l'accompagnement de ses utilisateurs, elle appuie actuellement la SNV et ses partenaires dans la conception et l'exploitation d'un SIG sur la région de Koulikoro. Dans la région de Mopti, elle renforce également l'assemblée régionale et l'équipe d'une ONG, la « New East Foundation » (NEF), dans ce même domaine.

Floquet Anne, agronome, docteur en agro économie (Université de Hohenheim, Allemagne), est chercheuse. Elle a de nombreuses années d'expérience en Afrique. Au Bénin, elle a contribué à l'élaboration de méthodes associant les producteurs agricoles au développement de technologies. Actuellement, elle intervient dans le cadre du Forum international pour le développement et l'échange de savoir et de savoir-faire au service d'une promotion rurale auto entretenue (FIDESPRA). Elle est chargée de concevoir et mettre en œuvre le Suivi d'impact local participatif (SILP), ainsi que divers programmes de recherche-développement, de promotion du contrôle citoyen et de recherche sur la pauvreté.

Hilhorst Thea travaille à l'Institut royal des tropiques (KIT) pour la section développement économique. Elle s'est spécialisée depuis plusieurs années sur le thème de la décentralisation rurale et de la gouvernance locale. À travers l'Afrique de l'Ouest, pour la SNV, elle coordonne des travaux de capitalisation et de recherche-action. Elle a notamment initié des démarches qui visent à développer des approches favorisant le travail en partenariat autour de la santé publique, comme une stratégie possible pour promouvoir la synergie des actions dans le territoire communal.

Ischer Markus a été coordinateur d'équipe pour Helvetas (Association suisse pour la coopération internationale) dans différents pays d'Afrique. Il est actuellement en poste dans l'ouest du Cameroun pour un programme d'appui à la décentralisation, de renforcement de capacités des communes et de gestion de connaissances.

Keïta Mamadou Yoro, statisticien, est le coordinateur régional de suivi-évaluation pour CARE International au Mali. Il travaille actuellement dans le Programme d'appui aux communes et organisations de base (PACOB) et œuvre depuis des années dans le domaine du suivi-évaluation.

Le Bay Sonia, géographe tropicaliste, est conseillère en gouvernance locale, planification, suivi et évaluation à la SNV au Mali. Elle travaille depuis une vingtaine d'années en Afrique de l'Ouest où elle a notamment contribué à la conception de plusieurs systèmes participatifs de suivi-évaluation et à la mise en œuvre de programmes de développement pour des coopérations bilatérales et des ONG internationales, telles que la Coopération technique allemande (GTZ), la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC), l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), CARE International...

Lodenstein Elsbet, sociologue, est conseillère à l'Organisation néerlandaise de développement (SNV). Actuellement basée au Ghana, elle s'occupe de la capitalisation des expériences en matière de planification, mobilisation des ressources locales et financement des services de santé. Entre 2002 et 2005, elle travaillait au Mali dans le domaine de la planification, du suivi-évaluation communal et de la gestion décentralisée des services de santé. Elle a contribué à plusieurs publications abordant la problématique de la décentralisation et du secteur de la santé.

Maïga Moussoulimoune Y., économiste, est conseiller au Programme d'appui aux acteurs de la décentralisation (PAAD) d'Helvetas (Association suisse pour la coopération internationale) au Mali. Il est chargé du renforcement des capacités des élus et des agents des collectivités territoriales. Avant cela, durant une dizaine d'années il a occupé différents postes à responsabilité dans le domaine de la formation des adultes pour la Coopération technique allemande (GTZ) et le Centre de service de production audio-visuelle (CESPA).

Mongbo Roch, agronome, docteur en socio anthropologie (Université de Wageningen, Pays-Bas), est enseignant chercheur à la Faculté des sciences agronomiques de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin. Depuis 1990, avec des collègues, il a initié une institution de formation pour adultes et de recherche-action, le FIDESPRA (Forum international pour le développement et l'échange de savoir et de savoir-faire au service d'une promotion rurale auto entretenue), dont il est présentement le coordinateur. Après avoir contribué au développement de démarches participatives de planification et de suivi dans plusieurs secteurs d'activités, il participe à des opérations pilotes de contrôle citoyen de l'action publique, tant au niveau local que national.

Ongoïba Hamidou, ingénieur agronome et titulaire d'un D.E.S. en études du développement de l'Université de Genève, était le coordinateur du Projet d'appui aux communes rurales de Tombouctou (PACR-T), projet conjoint du FENU, du PNUD et du gouvernement du Mali. Actuellement, il travaille comme consultant et personne ressource du FENU en gouvernance locale pour l'Afrique de l'Ouest, du centre et de l'Est.

Ouédraogo Zeinabou, diplômée en gestion des entreprises, basée à Niamey, est actuellement responsable de l'institutionnalisation du « genre », ainsi que de la promotion des droits des femmes et du « leadership » féminin dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale pour la SNV.

Samaké Bakary, Docteur ingénieur agronome, (universités Martin Luther Halle-Wittenberg et Leipzig, Allemagne) est agro informaticien spécialiste en statistiques, analyse et gestion de bases de données. Après une formation en cartographie et SIG à l'Institut de planification régionale et communale de l'Université technique de Berlin (Allemagne), depuis 2003, il s'occupe au Mali de la gestion du système d'information géographique du Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT) de la Coopération technique allemande (GTZ).

Sène Gaoussou, titulaire d'une maîtrise en psycho-sociologie, basé à Zinder depuis trois ans, apporte un soutien aux structures gouvernementales, non gouvernementales et du secteur privé dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance locale. Auparavant, en poste au Mali, il a contribué pour la SNV et comme consultant indépendant à la conception de plusieurs outils d'appui aux collectivités territoriales et à des publications.

Sylla Djoumé, socio-économiste de formation, est actuellement conseiller en développement local au bureau régional du FENU à Dakar. Auparavant au Mali, il était en charge du programme du FENU, après avoir assuré successivement les fonctions de directeur de l'ONG Association d'appui à l'auto développement communautaire (AADeC) et de conseiller au Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL).

Sylla Ibrahima, planificateur, gère au Mali un bureau d'études spécialisé en gestion administrative et financière, évaluation, formation des acteurs de la décentralisation et animation d'ateliers. Avant cela, il a travaillé durant 6 ans pour Helvetas (Association suisse pour la coopération internationale) comme coordinateur d'un programme d'appui à la décentralisation dans le sud du Mali.

Tamini Jacques, ingénieur agronome, est actuellement conseiller pour Helvetas (Association suisse pour la coopération internationale). Spécialiste du sud du Mali, il est chargé de la mise en relation des acteurs de la décentralisation et de l'appui à la mise en cohérence à l'échelle communale et locale des politiques de développement. Auparavant, il a été assistant de recherche et chargé de projets pour des structures nationales.

Tiénou Osé, économiste, travaille dans le développement local depuis une quinzaine d'années au Mali. Il est le responsable d'un Centre de conseil communal (CCC) qui fournit de l'appui conseil aux collectivités territoriales. Précédemment, il a occupé les fonctions de chef de la division suivi et évaluation dans le projet Promotion des initiatives locales (PRODILLO) de la GTZ (Coopération technique allemande) et a travaillé pour plusieurs organisations comme consultant (Programme micro réalisations de l'Agence canadienne de développement international et Plan International).

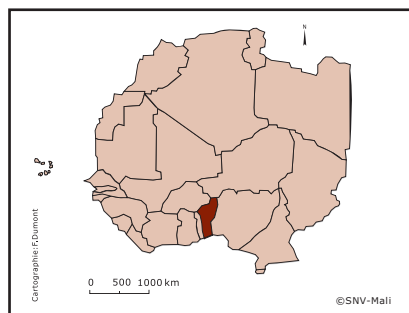
Toonen Jurrien, médecin, travaille à l'Institut royal des tropiques (KIT), à Amsterdam. Il coordonne plusieurs projets et des activités de « développement des systèmes de santé ». Cela couvre les aspects institutionnels, ressources humaines, financement de la santé, suivi-évaluation et participation communautaire. Depuis 1992, il a contribué à l'évolution du domaine de la santé publique au Mali, notamment lors de la formulation d'une politique nationale en ressources humaines et de l'évaluation du programme national de santé (PRODESS-I).

Woltermann Silke, docteur en sciences économiques, s'occupe des volets finances locales et appui aux structures de suivi-évaluation du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) dans le Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal de la Coopération technique allemande (GTZ) au Bénin. Dans ce cadre, elle a aidé l'Observatoire du changement social (OSC) à développer et à utiliser des démarches de Suivi d'impact local participatif (SILP).

ANNEXE II : FICHES PAYS

- Bénin	258
- Cameroun	262
- Ghana	265
- Mali	268
- Niger	272

FICHE PAYS : BÉNIN



Décentralisation et gouvernance locale

Comme dans le reste de l'Afrique occidentale, à l'époque coloniale, les prémices d'une décentralisation existent avec les Communes de Plein Exercice²¹⁴ (CPE), mais le pouvoir de décision administrative et financière reste entre les mains des autorités de l'État central. À partir de 1960, la période d'exercice de souveraineté nationale ne connaît que tardivement l'application effective de lois de décentralisation, malgré une certaine volonté des gouvernements de rompre avec une centralisation excessive.

Sous l'orientation politique marxiste-léniniste, les découpages territoriaux et la réforme opérés en 1981²¹⁵ basée sur le centralisme démocratique, ne permettent pas une véritable amorce du processus de décentralisation. Si l'État crée les provinces et les districts, il garde le contrôle, grâce aux instances du parti unique. Toutefois, au niveau local, cette période correspond à l'initiation de nouvelles couches sociales et professionnelles à l'exercice du pouvoir. Les organisations locales peuvent désigner démocratiquement leurs représentants dans les instances qui incarnent le pouvoir, depuis le village ou le quartier en ville, jusqu'à l'Assemblée nationale révolutionnaire.

Décentralisation démocratique

À partir de 1990, avec la « Conférence des forces vives de la nation », s'ouvre une ère de transition démocratique. Le principe de décentralisation

administrative comme système d'administration territoriale est adopté et prévu dans la constitution²¹⁶. Un régime de type présidentiel et de nouvelles institutions (telles que l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême...) font désormais contrepoids au pouvoir exécutif. Toutefois, les projets de loi de décentralisation, élaborés en 1993, ne sont promulgués qu'en janvier 1999²¹⁷ et mars 2000²¹⁸. Il faut attendre les élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003 et les législatives de mars 2003, suivies de l'installation des conseils communaux, pour que la politique de décentralisation prenne corps.

Collectivités territoriales et administration du territoire

La décentralisation vise à responsabiliser les populations à la gestion de leurs localités et ainsi contribuer à l'enracinement de la démocratie à la base et à la promotion d'un développement durable. La constitution consacre la libre administration des collectivités locales par des conseils élus au suffrage universel qui à leur tour élisent le maire et ses adjoints²¹⁹. Au sein de ces conseils, il n'est pas prévu de représentation des institutions de la société civile, ni de représentation des autorités coutumières. La seule légitimité est la légitimité démocratique. La commune est dotée d'une personnalité morale, de l'autonomie budgétaire, mais soumise à la tutelle du préfet avec exercice d'un contrôle de légalité a priori sur ses actes les plus importants et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'État.

214- Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française (AOF). Concerne les CPE de Porto-Novo, Cotonou, Ouidah, Abomey et Parakou.

215- Loi n° 81-009 du 10 octobre 1981.

216- Adoptée le 11 décembre 1990.

217- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration en république du Bénin, loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en république du Bénin, loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en république du Bénin.

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

219- Articles 150 et 151 de la Constitution.

Tableau 1 : organisation administrative

Découpage administratif	Collectivité locale	Circonscription administrative	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe déconcentré de tutelle
12 départements ²²⁰		x	conseil départemental de concertation et de coordination	préfet	
77 communes ²²¹	x		conseil communal	maire	préfet
546 arrondissements		x	conseil d'arrondissement	chef d'arrondissement	
3 828 villages		x	conseil de village	chef de village	
quartiers		x	conseil de quartier	chef de quartier	

Source : d'après Partenariat pour le développement municipal, observatoire de la décentralisation (2003) : état de la décentralisation en Afrique. Cotonou, Paris.

Les domaines dans lesquels les communes reçoivent des compétences sont le développement économique, l'aménagement, l'habitat, l'urbanisme, les infrastructures, les équipements, les transports, l'environnement, l'hygiène, la salubrité, l'enseignement maternel et primaire, l'alphabétisation, l'éducation des adultes, la santé, l'action sociale et culturelle, les services marchands et les investissements économiques. Les communes à statut particulier sont aussi compétentes en matière d'enseignement, de formation professionnelle, de transport et circulation, de sécurité et de communication. Par ailleurs, dans le cadre du développement local, la législation fait aussi obligation aux communes de tenir compte des aspects environnementaux²²².

Mise en œuvre de la réforme administrative

Au Bénin, la décentralisation s'inscrit dans la réforme administrative. Le pilotage du processus de décentralisation est confié au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales (MISPCL) et il existe trois structures distinctes d'accompagnement du processus :

- la Mission de Décentralisation²²³ (MD) fonctionne depuis juin 1998. Placée sous l'autorité du Ministre chargé de l'administration territoriale, elle a une composition interministérielle et un rôle de proposition au gouvernement, notamment en

matière de rédaction du cadre législatif et réglementaire (devant aboutir à un code administratif des collectivités locales), de politique et de stratégie de la réforme, de conception d'outils de travail administratif et technique à l'usage des nouvelles administrations locales et d'animation des actions interministérielles ;

- la Maison des Collectivités Locales²²⁴ (MCL) est opérationnelle depuis le décembre 1997. Créée pour préparer l'avènement des communes et les appuyer dans leur développement, sa fonction principale est de renforcer les capacités de gestion des communes à travers des formations, la mise au point d'outils d'aide à la décision et l'animation d'un réseau de conseil et d'assistance aux communes ;

- la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT) est une structure permanente du MISPCL. Son rôle traditionnel est de définir la politique générale de l'État en matière d'administration territoriale. Elle doit maintenant mettre en œuvre les changements induits au niveau de l'administration centrale et déconcentrée. Elle dispose de deux directions techniques. La Direction de l'Administration de l'État (DAE) est chargée des questions de la décentralisation et de l'administration territoriale et est aussi responsable de la mise en œuvre de la tutelle sur les communes. La Direction des Collectivités Locales (DCL), en collaboration directe avec les communes, est chargée des questions relatives à la coopération décentralisée, aux finances locales et aux transferts de compétences aux communes.

220- Sans personnalité morale, ni autonomie financière (niveau de déconcentration).

221- Dont 3 communes à statut particulier érigées en lieu et place de sous-préfectures et circonscriptions urbaines (villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou).

222- Loi-cadre n°98-030 du 12 février 1999 portant sur l'environnement en République du Bénin.

223- créée par le décret n° 97-254 du 23 mai 1997.

224- Établissement public à caractère administratif créé par le décret n° 97-272 du 9 juin 1997.

Toutes ces structures se concertent régulièrement au sein de la Cellule de Concertation et du Suivi de la Réforme de l'Administration Territoriale (CCSRAT), dirigée par le directeur de cabinet du MISPCL.

Acquis et défis de la décentralisation

La gestation des communes a été longue, en raison de la durée du processus d'adoption des textes de loi et de l'organisation des élections. L'État est le premier acteur de la décentralisation. C'est de son appui dont dépend le développement des communes. Avec le passage d'un système sans collectivités locales à un système de 77 communes, l'enjeu principal de la décentralisation réside dans la gestion politique du partage du pouvoir et des ressources entre l'État et les autres acteurs publics, dont les collectivités locales, mais aussi dans la gestion administrative et financière qui en découle.

La création et la poursuite des activités de la MCL en tant « qu'accompagnateur » et de la MD comme « éclairer » constituent un atout majeur pour le processus et pour les nouvelles entités, tout comme la création de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), structure représentative des communes. Par ailleurs les différents bailleurs de fonds continuent de faire de leur appui au processus de décentralisation une priorité, ce qui ne peut que conforter la mise en œuvre de l'un des 4 piliers de développement retenus par le Gouvernement : « améliorer la gouvernance et appuyer les réformes institutionnelles ».

L'existence d'un cadre législatif et réglementaire constitue un fondement important pour le processus. De nouveaux décrets d'application doivent être élaborés, afin de suivre au plus près l'évolution du contexte. L'arsenal réglementaire doit être complété sur des thématiques importantes, telles que l'intercommunalité, la taxe de développement local, le fonds d'investissement communal.

Les dispositions des lois de décentralisation sont claires au sujet du transfert de compétences et de ses modalités. Les compétences des nouvelles collectivités locales sont bien définies dans des domaines déterminés : compétences propres, partagées ou déléguées. Reste à ce que les compétences des communes se développent à un

rythme suffisant, dans un contexte où l'on note une certaine instabilité des communes, avec la tendance à la destitution facile des maires et une faible capacité de résolution des conflits internes.

La formation des membres des nouvelles administrations communales est un véritable défi, puisque de sérieux problèmes de disponibilité des capacités humaines et techniques existent dans la plupart des communes, ainsi que d'adéquation avec les compétences légalement reconnues aux communes et surtout avec leur mission de développement local. Le fonctionnement infra communal est aussi peu satisfaisant, notamment au niveau des conseils d'arrondissement restés non opérationnels, puisque la consultation démocratique, prévue par la loi, pour la désignation des membres du conseil de village ou de quartier n'a pas eu lieu.

Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC), instance de concertation entre le préfet, autorité de tutelle, les maires et leurs adjoints et les représentants de l'union départementale des producteurs, de la chambre consulaire départementale et de la fédération départementale des associations des parents d'élèves se réunit deux fois par an. Il est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux.

Les préfets assument régulièrement leur fonction de contrôle de légalité des actes pris par les instances communales. Un comité du contrôle de la légalité, composé des services techniques de la préfecture et des services déconcentrés, siège pour étudier les actes pris par les communes et soumis à l'approbation du préfet. Des chargés de mission ont été adjoints aux préfets dans leur rôle d'assistance et de conseil aux communes. Toutefois des difficultés existent en raison de la faible coordination des services déconcentrés de l'État pour assister les communes et de problèmes de disponibilité d'effectif suffisant et qualifié.

Un organe de proposition, de mise en cohérence et de suivi des actions et activités des structures déconcentrées de l'État au niveau du département, la Conférence Administrative Départementale

(CAD) se réunit au moins une fois par mois. Elle se compose du préfet, du secrétaire général et des directeurs et chefs services déconcentrés et des sociétés et offices d'État.

Les ressources des communes sont insuffisantes, autant du côté des ressources propres que des transferts de l'État. La COMmission NATIONALE des FINances Locales (CONAFIL) chargée de proposer au ministre des finances le montant des dotations globales de fonctionnement, des dotations de péréquation, des dotations de compensation et du fonds de concours est créée, mais elle n'est pas encore fonctionnelle. Un fonds d'appui au développement des communes est également en création. La loi portant régime financier des communes a prévu la création d'un Fonds de Solidarité Intercommunal qui pourrait jouer le rôle de dotation globale d'investissement pour le gouvernement, mais il n'est toujours pas fonctionnel.

Un autre défi à relever est l'implication de la société civile en tant que partenaires des communes. La démocratisation de la société a renforcé l'émergence progressive d'Organisations de la Société Civile (OSC) qui sont de plus en plus sollicitées pour contribuer aux processus de définition et de mise en œuvre des orientations générales de développement. Des mécanismes de dialogue dans le cadre du développement national existent, tels le Conseil Économique et Social (organe de représentation des composantes de la société) ou le Parlement (représentant du peuple), mais la société civile doit s'organiser pour démontrer la qualité de son engagement dans le processus en cours.

Depuis les dernières élections présidentielles de mars 2006, le contexte paraît globalement plus favorable à la mise en œuvre de la décentralisation. Certains indices sont contenus dans plusieurs déclarations du Chef de l'État. Pour lui le renforcement de la décentralisation de l'administration, se mesure à travers l'accélération du transfert des compétences, l'appui institutionnel aux nouvelles communes, le fonctionnement réel des instances politico administratives au niveau des villages et quartiers de ville, la promotion de l'intercommunalité et la mise en place du fonds de solidarité intercommunale. Il a également déclaré que « le 3^{ème} axe de la politique de développement du Gouvernement est le développement à la base dont l'un

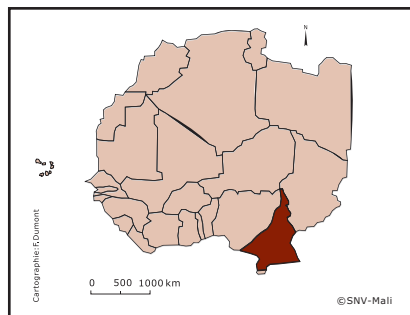
des instruments de gestion est la décentralisation. [...] Le Gouvernement, ensemble avec les communes, s'engage à accélérer, à organiser et à soutenir le développement local, en vue de la promotion des pôles de développement régionaux. L'État encouragera les communes contiguës à s'associer sur des critères combinés d'ordre socioculturel, économique ou écologique pour constituer des espaces de développement partagés dans le cadre de l'intercommunalité »²²⁵.

Même si pour le moment certaines pesanteurs perdurent du côté de l'administration, des opportunités existent pour les communes qui sont responsables du développement local. Les différents acteurs doivent se saisir de ces bonnes dispositions pour faire progresser la décentralisation dans un réel partenariat avec l'État. La récente création du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) s'inscrit dans cette dynamique. Il se veut être « une articulation qui rapproche le Gouvernement et les populations et vise l'approfondissement de la démocratie et de la bonne gouvernance au Bénin »²²⁶.

225- Discours prononcé le 31/07/06 par le Chef de l'État à l'occasion du 46^{ème} anniversaire de l'accession du Bénin à l'indépendance.

226- Conseil des Ministres n° 26/PR/SGG/Com/Extra du 04/12/2007, adoption d'un projet de décret portant création, organisation, attribution et fonctionnement du HCGC.

FICHE PAYS : CAMEROUN



Décentralisation et gouvernance locale

Au Cameroun, les premières expériences communales commencent sous les administrations française et britannique qui instituent des systèmes de décentralisation différents. L'administration française débute la « municipalisation » en 1941, pour aboutir à 71 Communes Mixtes Urbaines (CMU) et Communes Mixtes Rurales (CMR) en 1955. Parallèlement, au Cameroun occidental, une autre forme de « municipalisation », s'appuyant sur les autorités traditionnelles, « Native Authorities », est appliquée. Dès 1932 des conseils locaux, connus sous le nom de « Local Governments », s'esquissent. Ils sont au nombre de 30 en 1967.

Collectivités territoriales et administration du territoire

La réforme de 1974²²⁷ met fin au dualisme municipal, en instituant deux types de communes : les Communes Urbaines (CU), dont certaines ont un régime spécial, et les Communes Rurales (CR). L'exécutif des nouvelles communes est assuré par un maire élu au sein du conseil municipal pour les CU et par une autorité nommée par le gouvernement pour les CU à régime spécial et les CR. Dès ce moment, le nombre des communes va croissant. En 1977, elles sont 174 et actuellement 362.

En 1987, une loi²²⁸ crée un nouveau type de communauté urbaine correspondant aux grandes agglomérations de Douala et Yaoundé. Subdivisées en communes urbaines d'arrondissement, elles sont administrées par un conseil de communauté,

constitué de membres élus des conseils des différentes communes d'arrondissement. L'exécutif est, quant à lui, nommé par acte de l'autorité de tutelle. En 1992, une loi²²⁹ institue le principe d'un maire élu pour les CR.

En 1996, avec la réforme constitutionnelle²³⁰, un second palier de la décentralisation est atteint, avec la transformation des provinces en régions. Un sénat est également créé pour assurer la représentation parlementaire des collectivités locales. Dans les deux cas, la réforme n'est pas encore entrée dans les faits.

227- Loi n° 74-23 du 23 décembre 1974 portant organisation municipale.

228- Loi n° 87-015 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines.

229- Loi n° 92-002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux.

230- Loi n° 96-6 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972.

Tableau 1 : collectivités territoriales et organisation administrative

Découpage territorial		Collectivité territoriale	Circonscription administrative	Nom de l'organe délibérant	Nom de l'organe exécutif	Organe déconcentré de tutelle
Dénomination	Nbre					
Région ²³¹	10	x		conseil régional	président	gouverneur
Département	58		x			préfet
Communauté urbaine	12	x		conseil communauté	délégué du gouvernement ²³²	gouverneur
Arrondissement	268		x			sous-préfet
Commune	362	x		conseil municipal	maire	préfet
District	58		x			chef de district

Source : d'après Partenariat pour le développement municipal, observatoire de la décentralisation (2003) : état de la décentralisation en Afrique. Cotonou, Paris. Données actualisées par SNV Cameroun

Les collectivités décentralisées, disposant de l'autonomie financière, administrative et de la personnalité morale, sont la région et la commune. Les 10 régions recoupent les limites des anciennes provinces. À la tête de chacune figure un conseil régional doté d'un président. Le mandat des conseillers régionaux dure 5 ans. Ce sont, soit des délégués des départements, élus au suffrage universel indirect, soit des représentants du commandement traditionnel, élus par leurs pairs. Les communes sont gérées par des conseils municipaux élus au suffrage universel direct dont le maire est issu.

Le système de tutelle en vigueur au Cameroun est celui du « contrôle à priori ». Ce pouvoir est exercé par le ministre chargé de l'administration territoriale et, sous son contrôle, par les gouverneurs et les préfets. Dans cette mission de contrôle, les autorités de tutelle disposent à l'égard des organes municipaux et des actes pris par ces derniers, d'un pouvoir de sanction et de contrôle qu'elles exercent par voie d'approbation, d'annulation, de substitution, de suspension et de révocation.

Décentralisation et représentation locale

Aux termes de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, le Cameroun est un État unitaire décentralisé. Les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et selon les conditions fixées par la loi. Ils sont composés de

membres élus au suffrage universel et de représentants des chefs traditionnels, ainsi que des parlementaires élus dans le cadre de la région. Le Cameroun tente de réconcilier légitimité démocratique et légitimité historique et de trancher le débat sur le fédéralisme introduit par la zone anglophone.

Acquis et défis de la décentralisation

Juillet 2004 marque la promulgation des trois premières lois²³³ portant respectivement orientation générale de la décentralisation et les règles applicables aux communes et aux régions, mais leurs textes d'application tardent à venir.

Il n'y a pas encore à proprement parler de transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités locales, notamment aux communes. En attendant, celles-ci bénéficient d'une compétence générale en matière locale, à travers le conseil municipal qui délibère sur les affaires de la commune. Il détient les attributions en matière de planification, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de culture, de sports et de loisirs. Ses autres attributions portent sur le fonctionnement interne de l'administration communale. Ces compétences sont davantage des attributions des conseils municipaux que des compétences communales.

Avec les multiples créations de communes par le gouvernement, la question de leur viabilité se pose avec acuité car de nombreux dysfonctionnements existent. Des communes n'ont pas de véritable

231- Pour l'instant pas encore installée. Les provinces continuent à fonctionner comme des circonscriptions administratives.

232- Pour l'instant ils ne sont pas encore nommés dans les communes nouvellement créées.

233- Lois n° 2004/017, 2004/018 et 2004/019 du 22 juillet 2004.

existence matérielle (locaux, matériel de travail, personnel...) et n'ont pas les capacités suffisantes pour élaborer des documents d'orientation du développement communal (les plans de développement communaux par exemple).

En ce qui concerne le personnel, l'absence de statut propre régissant la fonction publique territoriale est un problème récurrent. Un projet de décret, à l'étude depuis 1974, tarde à voir le jour. En 2008, la fonction publique territoriale constitue une des priorités du MINATD (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation). En attendant, les agents des collectivités locales sont régis par des dispositions applicables aux agents de l'État. Cette situation est préjudiciable à une gestion rationnelle du personnel pour lequel il n'existe souvent pas de profils et d'attributions clairs. Cela va souvent de pair avec un problème de qualification professionnelle qui, à l'exception de quelques communes urbaines, se rencontre partout. Ce déficit est plus sensible dans le domaine administratif que dans le domaine technique.

Pour aider à palier ce manque de qualification des administrations locales, l'État met à leur disposition certains cadres de la fonction publique nationale. Ainsi, par exemple, les fonctions de secrétaire général de mairie ou de comptable matières sont fréquemment assurées par un cadre issu de la fonction publique de l'État et nommé par acte de l'autorité de tutelle. Toutefois, les liens hiérarchiques qu'ils entretiennent avec leur administration d'origine ne favorisent pas l'autonomie communale.

Les efforts d'investissement des communes sont très en deçà des besoins. La fiscalité locale est double : une fiscalité propre et une fiscalité partagée avec l'État. Il s'agit de la source essentielle de revenus des communes, mais elle est loin d'avoir un rendement optimal. Des réformes sont en cours, notamment pour l'établissement d'un cadastre fiscal, mais les résultats tardent à se faire sentir. En dehors des mécanismes de financement de l'État à travers les dotations en CAC (Centime Additionnel Communal²³⁴), il n'existe pas de système fonctionnel de subvention globale de l'État aux communes. Comme elles ont une capacité d'épargne relativement élevée (surtout les CR), cela sert à couvrir les remboursements et les cotisations au Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale²³⁵ (FEICOM). Cet établissement public administratif

assure une sorte de solidarité intercommunale et joue le rôle d'une banque des communes. Mais son existence est de plus en plus contestée en raison de problèmes chroniques de gestion. Parallèlement, le développement local est aussi indirectement financé par l'État à travers divers programmes (par exemple : PNDP - Programme National de Développement Participatif - PADC - Programme d'Appui au Développement Communautaire) et le budget d'investissement public mais à disposition des services déconcentrés. Toutefois des problèmes récurrents de gestion en limitent l'impact.

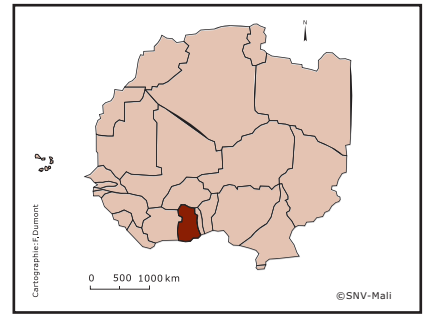
L'expérience rencontre de nombreuses limites, à la fois d'ordre économique (les communes ont du mal à financer leurs charges) et politique (le pouvoir a remplacé d'autorité certains maires issus de l'opposition par des délégués du gouvernement). De nombreux défis doivent encore être relevés pour faire des régions et des communes des espaces où le développement est pensé, mis en œuvre et évalué, et où les pratiques démocratiques s'organisent. Par ailleurs, il y a un risque potentiel que la mise en œuvre de la décentralisation au niveau régional puisse aggraver certains problèmes existants (par exemple revendications fédéralistes).

En octobre 2006, un nouveau cap a été franchi dans le processus de décentralisation. Un comité de concertation, placé auprès du MINATD, a été créé. Comprenant les principaux types d'acteurs engagés dans le processus de décentralisation (départements ministériels, aussi bien qu'acteurs nationaux et internationaux), ce comité doit devenir un cadre opérationnel pour mieux coordonner et harmoniser les actions, projets et programmes d'appui des partenaires au développement. À ce titre, dans un souci de plus grande efficacité, visant à terme une programmation conjointe d'actions et une mutualisation des financements, le comité suit et évalue les actions, veille au partage de l'information, formule des propositions d'intervention des structures impliquées. Ce comité a également préparé la mise en place en 2008 du Conseil National de la Décentralisation (CND) et du comité interministériel des services locaux. Ces structures, qui étaient prévues par la loi d'orientation de la décentralisation, s'occupent respectivement du suivi évaluation de la mise en œuvre du processus de décentralisation et des questions de transfert de compétences - Par ailleurs, plusieurs réformes sont à l'étude.

234- Fonds recouverts par l'État qui sont redistribués aux communes à travers le FEICOM sur la base du critère de population.

235- Décret n° 77-85 du 22 mars 1977 fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du FEICOM, modifié par le décret n° 96-098 du 7 mai 1996.

FICHE PAYS : GHANA



Décentralisation et gouvernance locale

Au Ghana, les premiers efforts de décentralisation datent de l'époque coloniale. À ce moment, les collectivités locales, gérées par les chefs traditionnels ont des fonctions coutumières, politiques, administratives et législatives. Elles cohabitent difficilement avec les agents locaux du gouvernement central et entretiennent avec eux des relations hiérarchiques problématiques. Depuis 1950, plusieurs réformes constitutionnelles ont mis en place des gouvernements locaux démocratiquement élus qui ont peu à peu érodé le pouvoir des chefs traditionnels.

Décentralisation démocratique

S'en suit un nouvel effort de renforcement des collectivités locales dans le cadre de la démocratisation du système politique du pays. En 1988, la loi sur les collectivités locales²³⁶ marque l'adoption d'une politique de décentralisation de l'appareil de l'État. Elle permet l'installation des différents conseils (de district, urbains, municipaux). Puis, en 1992, la 4^{ème} Constitution de la République et le « Local Government Act » de 1993 jettent les bases d'une décentralisation démocratique.

Cette réforme vise à renforcer les compétences, ressources et capacités des collectivités territoriales et à amener l'ensemble des citoyens au niveau local à participer à la gouvernance et au processus de développement. En 1993, les premières élections locales ont lieu, suivies par celles organisées en 1997, 2002 et 2006.

Collectivités territoriales et administration du territoire

Un seul niveau de collectivités décentralisées existe : les districts, actuellement au nombre de 138. Ils disposent d'assemblées comme organes délibératifs et législatifs. En fonction du nombre d'habitants et du caractère urbain ou rural, il s'agit d'assemblées de district, d'assemblées municipales ou métropolitaines²³⁷. Les districts sont aussi subdivisés, en sous-districts en milieu rural et en zones en milieu urbain auxquels ils peuvent transférer des compétences. Ces entités disposent de conseils, mais elles n'ont pas de pouvoirs législatifs ou financiers.

Le système de gouvernance locale vise un compromis entre la démocratie directe et représentative : 70 % des membres des assemblées de district sont élus par la population, 30 % sont nommés par le président de la république, en concertation avec les chefs de district et d'autres groupes d'intérêts locaux, sur la base de leurs compétences techniques. La moitié des sièges alloués à des membres nommés sont réservés aux femmes et 30 % aux autorités traditionnelles. Il n'en reste pas moins que la représentation féminine au niveau des assemblées de district reste faible (moins de 10 %).

Les assemblées de district sont présidées par un responsable de district (le « District Chief Executive »), nommé par le président. Il a une double fonction : diriger le district sur la base des décisions de l'assemblée et y représenter le gouvernement central.

236- « Local Government Law », PNDC, Law 207.

237- Assemblées de district pour une population minimale de 75 000 habitants ; assemblées municipales pour une population égale ou supérieure à 95 000 habitants ; assemblées métropolitaines pour de grandes agglomérations de plus de 250 000 habitants (comme la capitale Accra, Koumasi et Shama Ashanta East).

Des agents y sont déployés par le service publique, tels qu'un chef des services techniques (« District Coordinating Director »), un trésorier, un agent de planification et un inspecteur des collectivités territoriales.

Compétences des 138 districts au sein des 10 régions

La constitution garantit aux districts un nombre de compétences minimales, dans différents domaines, tel que celui de l'état civil, de la prévention et la lutte contre les feux de brousse, du prélèvement des impôts, taxes et redevances locales, de la planification et de la mobilisation des ressources pour le développement local. Le « Local Government Act » de 1993 a transféré une série d'autres compétences aux districts dans les domaines suivants :

- la planification et la promotion du développement local ;
- la promotion de l'emploi ;
- le soutien aux activités productives ;
- la promotion de l'habitat et de la protection de l'environnement ;

- le développement des infrastructures ;
- le maintien de la sécurité ;
- la promotion de la justice.

La loi demande aussi aux assemblées de districts de mettre en œuvre, sur leur territoire, le plan national de développement, de superviser les projets et programmes et de promouvoir la participation de tous les acteurs aux plans de développement et à leur exécution.

Au dessus des districts, il y a 10 régions, chacune dirigée par un ministre régional nommé par le président, après avis favorable du parlement. Chaque région a un conseil de coordination régionale présidé par le ministre résident et composé de ses adjoints, des présidents des assemblées de district, des « District Chief Executive », des responsables des administrations ministérielles déconcentrés représentés au niveau de la région et des autorités traditionnelles.

Tableau 1 : collectivités locales et administration territoriale

Entité territoriale	Type	Organes de gestion
Région (10)	Circonscription administrative	Ministère régional, dirige les services de l'État et préside le conseil de coordination régionale.
District (138)	Collectivité territoriale	Assemblée (de district -124 - municipale - 10 - ou métropolitaine - 4 -), organe délibérant, élit un comité exécutif en son sein disposant de compétences administratives et exécutives pour le compte de l'assemblée. Responsable de district (« District Chief Executive ») nommé pour un mandat de deux ans, coordonne l'exécutif.
Sous-district	Circonscription administrative Sous-division du district	Conseils sous métropolitains, conseils urbains, conseils de zone, conseils municipaux. Structures consultatives, sans budget propre dont les représentants sont partiellement nommés. Exécutent des fonctions déléguées par l'assemblée de district.

Source : d'après Partenariat pour le développement municipal, Observatoire de la décentralisation (2004) : état de la décentralisation en Afrique. Cotonou, Paris.

Acquis et défis de la décentralisation

Grâce à l'adoption de nouvelles lois et au renforcement des compétences statutaires des districts, ces derniers sont aujourd'hui bien ancrés en tant que collectivités territoriales dans le système politique ghanéen. Néanmoins, quelques défis restent à relever.

La loi de 2003 instituant les services des collectivités locales a défini le cadre juridique nécessaire, mais la mise en œuvre s'est avérée plus compliquée que prévue et l'expertise technique fait souvent défaut. Par ailleurs, sur le terrain, la rivalité entre les secteurs constitue un frein important au processus.

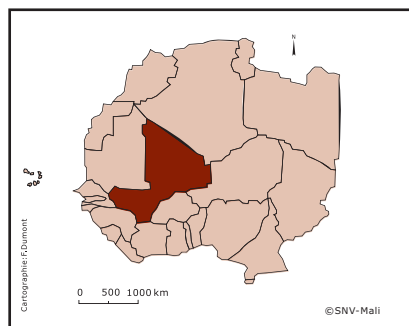
La création des services des collectivités locales s'est accompagnée de celle de services déconcentrés pour l'éducation, la santé et les forêts. Il s'agit d'organismes de services importants pour une large frange de la population, mais qui rencontrent un problème d'intégration au niveau local.

Le renforcement des capacités qui a accompagné la décentralisation a essentiellement pris la forme de projets et de programmes financés par des bailleurs. Bien que cela ait permis de réaliser de nombreuses activités en peu de temps, l'harmonisation, la coordination et la complémentarité entre ces efforts sont des éléments à améliorer.

La question du recrutement et, plus fondamentalement, de la stabilité du personnel qualifié, surtout au niveau des districts, se pose avec acuité. Les districts ruraux, dépourvus de bonnes infrastructures et de services de base, ne sont guère attrayants pour un personnel qualifié. Les fréquentes mutations entraînent une perte de mémoire institutionnelle et des incohérences opérationnelles. Cela nécessite aussi un effort continu de renforcement des capacités de gouvernance locale.

S'agissant de la décentralisation fiscale, des enveloppes financières raisonnables (compte tenu des capacités existantes au niveau des districts) ont été mises à la disposition des collectivités locales. Toutefois, la préparation du budget national reste sectorielle. Faute d'une capacité de mobilisation de ressources locales importantes, les enveloppes budgétaires des secteurs de district continuent donc de dépendre des organismes nationaux.

Si les districts semblent être des structures appropriées pour l'identification des besoins locaux, du point de vue des communautés locales, ces structures de gestion et de décision apparaissent trop éloignées. La création des sous-districts pourrait renforcer la démocratie et promouvoir la participation des citoyens à la gouvernance locale. Toutefois, leur rôle reste encore faible, par manque de compétences, de ressources financières et humaines et de légitimité.



Décentralisation et gouvernance locale

Au Mali, la décentralisation s'inscrit dans un long processus dont les premiers jalons remontent à l'époque coloniale. En 1918, à la fin de la première guerre mondiale, suite aux réorganisations territoriales et administratives de la France, des communes mixtes sont créées²³⁸. Ce statut leur confère une personnalité civile et les prérogatives d'une commune de plein exercice. Toutefois, les fonctions de maire restent dévolues à un fonctionnaire de l'administration coloniale. Il est assisté d'un conseil municipal dont les membres sont, en fonction du degré de développement de la commune, soit nommés par l'administration coloniale, soit élus. Ces communes deviennent de plein exercice en 1955²³⁹ et leurs autorités exécutives et délibérantes sont désormais issues d'élections.

À l'indépendance, en 1960, le Mali compte, en plus de sa capitale, 13 Communes Urbaines (CU). Sous la 2^{ème} République (1968-1991), ce nombre est porté à 19, avec la création des 6 CU du district de Bamako. Mais c'est sous la 3^{ème} République que le processus de décentralisation trouve une ampleur sans précédent, s'attachant aux idéaux de paix, de démocratie et de développement.

Décentralisation démocratique

Principe réaffirmé dans les constitutions successives des différentes Républiques, la décentralisation est inscrite dans celle de la 3^{ème} République²⁴⁰

comme une des grandes priorités « en tant que réforme fondamentale pour assurer le progrès et le développement économique, l'équilibre régional et l'équité sociale ». Elle prend plus concrètement forme à travers six principes directeurs : la sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, l'implication des populations dans la création des communes, la gestion démocratique des collectivités territoriales, la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales, la progressivité et la concomitance dans le transfert des compétences et des ressources et la libre administration des collectivités territoriales.

En 1993²⁴¹, la loi-cadre sur la décentralisation est votée, posant le principe du triple niveau de décentralisation (région, cercle et commune) et reconnaissant la libre administration des collectivités locales par des conseils élus. En 1996²⁴², les communes rurales (CR) sont créées sur le territoire non couvert par les CU, sur la base de certains critères²⁴³ et du principe d'adhésion volontaire de la population des villages et des fractions. Actuellement, il y a 703 communes (dont 684 CR et 19 CU) pour lesquelles, par deux fois (1999 et 2004), les conseils ont été démocratiquement élus pour un mandat de cinq ans. En 1999, la réorganisation administrative et territoriale se confirme à travers une loi²⁴⁴ portant création des collectivités territoriales, des cercles et des régions.

238- Arrêté général du 20 décembre 1918 : communes mixtes de Bamako et de Kayes en 1919, de Ségou et Mopti en 1953 et de Sikasso en 1954.

239- Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française (AOF).

240- Promulguée le 25 février 1992.

241- Loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996.

242- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales et loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création de communes.

243- Ils portent sur des aspects socioculturels, démographiques, géographiques, de distance et d'accessibilité, de viabilité économique.

244- Loi n° 99-035 du 10 avril 1999.

Collectivités territoriales et administration du territoire

Après la tenue des élections communales, le transfert progressif des compétences de l'État aux nouvelles collectivités territoriales s'opère. Les

élus locaux se voient confier la responsabilité du développement local. Les organes des collectivités doivent instaurer les conditions propices à l'expression des initiatives de base et garantir l'accès de manière équitable aux services et ressources locales.

Tableau 1 : schéma général de la décentralisation

	Commune (703)	Cercle (49)	Région (8) ²⁴⁵
Composition	▪ villages et fractions pour la CR, quartiers pour la CU	▪ communes urbaines et rurales	▪ cercles
Organes	▪ conseil communal élu au scrutin proportionnel par les citoyens de la commune ▪ bureau communal et maire élus par les membres du conseil communal et présidé par le maire	▪ conseil de cercle composé de représentants des communes, élus en leur sein par les conseils communaux ▪ bureau du conseil de cercle composé d'un président et de deux vice-présidents élus par le conseil de cercle	▪ assemblée régionale composée de représentants des cercles élus en leur sein par le conseil de cercle ▪ bureau régional composé d'un président et de deux vice-présidents élus par l'assemblée régionale
Tutelle	▪ représentant de l'État au niveau du cercle	▪ représentant de l'État au niveau de la région	▪ ministre chargé des collectivités territoriales
Compétences générales²⁴⁶	▪ budgets et comptes : aménagement du territoire, programmes de développement ▪ création et gestion des organes des collectivités, marchés de travaux et fournitures, baux et autres conventions, institution des taxes et fixation des taux dans le cadre prévu par la loi ▪ emprunts et octroi de subventions, modalités d'application du statut du personnel...		
Compétences spécifiques⁹	▪ enseignement préscolaire, alphabétisation ▪ 1 ^{er} cycle de l'enseignement fondamental ▪ dispensaires, maternités et centres de santé communautaires ▪ infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal ▪ transport public et plans de circulation ▪ foires et marchés ▪ hydraulique rurale ou urbaine ▪ sport, arts et culture	▪ 2 nd cycle de l'enseignement fondamental ▪ centres de santé et prévention sanitaire ▪ infrastructures routières et de communication classées dans le domaine du cercle ▪ hydraulique	▪ enseignement secondaire, général, technique et professionnel ▪ éducation spécialisée ▪ hôpitaux régionaux ▪ infrastructures routières et de communication classées dans le domaine de la région ▪ tourisme ▪ énergie ▪ mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire

Source : d'après Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté (ODHD) / Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (2003), rapport national, Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées (MDSSPA), Bamako.

Mise en œuvre de la réforme

La mise en œuvre de la décentralisation a engendré la nécessaire clarification des rôles de tous les acteurs²⁴⁷ et surtout une réforme concomitante de l'État pour adapter au nouveau contexte ses institutions, ses politiques sectorielles et les missions des services sectoriels dans le cadre d'un processus de déconcentration. Alors que l'appareil d'État se

recentre sur ses fonctions régaliennes (finances, défense, police, affaires étrangères), une coopération entre les autorités déconcentrées (par exemple les services techniques) et les autorités décentralisées (par exemple les communes) est organisée.

À partir de 2000, le Programme National d'Accompagnement des Collectivités Territoriales (PNACT) piloté par le Ministère de l'Administration

245- À côté des 8 régions, le district de Bamako bénéficie d'un statut particulier, conformément à la loi n° 96-025 du 21 février 1996.

246- Selon la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali, modifiée par la loi n° 98-010 du 15 juin 1998 et par la loi n° 98-066 du 30 décembre 1998.

247- De nouveaux acteurs apparaissent sur la scène politique, tels les acteurs économiques issus de la privatisation.

Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL²⁴⁸) est mis en oeuvre. Il bénéficie du soutien d'une majorité des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui mettent en commun leurs ressources pour que l'ensemble du territoire soit couvert par un dispositif unique. Le volet financier, constitué d'un Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT), est géré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT²⁴⁹) et s'occupe de l'appui au financement des investissements des collectivités. Le volet technique, orienté vers l'appui à la maîtrise d'ouvrage, est mis en oeuvre par les Centres de Conseil Communaux (CCC) au niveau cercle et coordonné par la Cellule de Coordination Nationale (CCN), placée sous l'autorité de la DNCT et sous le contrôle d'une Commission Nationale d'Orientation (CNO).

De manière complémentaire, à partir de 2005, un Programme de Développement Institutionnel (PDI²⁵⁰), élaboré par le Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et des Relations avec les Institutions (MFPREIRI) est mis en oeuvre, afin d'adapter les institutions et l'administration de l'État aux exigences d'une démocratie et d'un système de gouvernement décentralisé. L'ensemble des éléments constitutifs de l'État et de l'action publique est pris en compte, de manière à renforcer la gouvernance, à travers des structures administratives stables, permanentes et crédibles, dans une perspective de développement durable. Il s'articule autour de cinq axes principaux : la réorganisation de l'État central à travers des méthodes et des procédures de gestion des affaires publiques, le renforcement de la déconcentration, la consolidation de la décentralisation, la valorisation et le renforcement des capacités des ressources humaines, la communication et les relations avec les usagers.

Toutes ces décisions politiques s'inscrivent également dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté²⁵¹ dont le premier axe prioritaire est « d'assurer le développement institutionnel, l'amélioration de la gouvernance et de la participation ».

Acquis et défis de la décentralisation

Des acteurs nombreux et variés sont donc très étroitement liés à la réussite des réformes qui s'inscrivent dans une vision à long terme, synthétisée dans le Document Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) 2005-2014. Ce cadre de référence et d'orientation des interventions dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration est la base commune de travail entre le gouvernement et ses partenaires bilatéraux et multilatéraux d'une part, entre le gouvernement et ses partenaires nationaux de l'autre (collectivités territoriales, organisation de la société civile, secteur privé...). Il vise à éviter les incohérences entre la décentralisation et les politiques sectorielles, entre le processus de décentralisation et les autres réformes de l'État et entre les programmes de développement de façon générale. Il ambitionne également de fournir un cadre permettant pour suivre et évaluer régulièrement la mise en oeuvre de la décentralisation sur la base d'objectifs et d'indicateurs clairs et partagés.

En février 2005, la « table ronde décentralisation » a fourni l'occasion pour le gouvernement et les PTF de mesurer les avancées du processus, d'en évaluer les acquis et de mieux apprécier les efforts à déployer conjointement pour atteindre des résultats visés actualisés.

Actuellement, les **principaux acquis** de la réforme sont :

- sur le plan juridique, l'adoption et l'application des textes fondamentaux de la décentralisation, l'adoption des décrets relatifs au transfert des compétences dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique, l'adoption des textes relatifs à la fonction publique des collectivités territoriales, à l'intercommunalité et enfin la lecture du code des collectivités territoriales ;
- sur le plan institutionnel, la mise en place des communes, le démarrage effectif du Haut Conseil des Collectivités (HCC²⁵²) et l'implication croissante de l'Association des Municipalités du Mali (AMM²⁵³) et de l'Association des Collectivités Cercles et Régions du Mali (ACCRM²⁵⁴) dans la prise de décisions ;

248- À partir de décembre 1999, le MATCL, à travers la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), prend le relais de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI) chargée depuis 1993 d'élaborer le dispositif législatif et institutionnel nécessaire à la mise en oeuvre de la décentralisation (selon le décret n°99-130 du 26 mai 1999 déterminant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la DNCT).

249- Établissement public administratif.

250- Adopté par le Gouvernement le 16 juillet 2003.

251- Gouvernement du Mali (29 mai 2002) : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) final, 91 p. + annexes.

252- Dernière institution mise en place en 2005, conformément à l'article 25 de la constitution, elle assure la représentation nationale des collectivités territoriales. Son avis est requis sur toutes les questions concernant la politique de développement local et régional, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités territoriales.

253- L'AMM a été créée le 22 novembre 2000, à la suite de la première journée nationale des communes. Elle remplace l'Association des Maires du Mali qui existait depuis 1993 et était constituée des 19 anciennes CU.

254- L'ACCRM a été créée le 21 octobre 2001 et est en voie de fusionner avec l'AMM.

■ le bon fonctionnement du dispositif national d'appui technique et financier décrit dans le PNACT, qui assure aux collectivités des ressources prévisionnelles d'investissement et constitue un cadre d'harmonisation efficace et pertinent auquel ont adhéré un nombre croissant de PTF ;

■ la mise en œuvre du plan opérationnel (2005-2007) du Programme de Développement Institutionnel ;

■ la tenue des élections communales avec, en 2004, un taux important de participation et l'amélioration de la représentativité des femmes témoignant d'une implication croissante des citoyens dans la gestion des affaires publiques, de la crédibilité acquise par la fonction d'élu local, d'une prise de conscience nationale des enjeux locaux en matière de développement social, économique et culturel ;

■ l'existence du DCPND dans lequel l'État s'engage au plus haut niveau et qui constitue un outil de dialogue entre acteurs et un cadre de référence pour le pilotage de la mise en œuvre de la réforme.

Les **principaux défis** devant être surmontés sont :

■ le manque de viabilité économique et financière des collectivités territoriales en raison d'un manque de ressources, tant internes qu'externes ;

■ le retard pris dans le transfert des compétences, du patrimoine et des ressources financières et humaines aux collectivités territoriales ;

■ le manque d'effectivité de la déconcentration pour permettre aux services de l'État d'assister efficacement les collectivités territoriales dans la maîtrise d'ouvrage du développement communal, local et régional, en complémentarité avec le secteur privé ;

■ le retard dans la prise de relève des CCC, clé de voûte du dispositif d'appui technique, par les Services Communs (SECOM, structures pérennes devant être gérées par les collectivités territoriales) ou par d'autres options ;

■ le manque de cohérence et de complémentarité entre les procédures de mise en œuvre des différents canaux financiers (entre les programmes sectoriels et le FICT par exemple), la planification sectorielle ne prenant pas en considération les planifications des collectivités ;

■ la faiblesse du suivi des effets produits sur les pratiques par les nombreuses initiatives de renforcement de capacités des acteurs de la décentralisation (élus et agents des collectivités territoriales, tutelle, services techniques déconcentrés, société civile...), alors qu'il existe des outils de suivi évalua-

tion des performances dont l'utilisation pourrait être systématisée ;

■ le manque d'articulation entre le développement régional et local, depuis la phase de planification, jusqu'à celle d'évaluation, en passant par les étapes de collecte et d'analyse de données de base, qui contribue à freiner les collaborations intercommunales, certaines prises de décisions et les actions de suivi ;

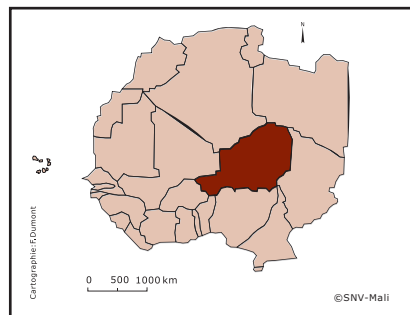
■ le faible niveau d'adhésion et de participation des citoyens au processus, en l'absence de sensibilisation sur les bénéfices de la décentralisation, à travers notamment des actions d'éducation civique, de communication et d'amélioration de l'accès à l'information ;

■ des faiblesses du dispositif de pilotage de l'accompagnement de la décentralisation en instaurant de nouveaux niveaux de concertation regroupant l'ensemble des acteurs de la décentralisation (ministères, HCC, Commissariat au Développement Institutionnel - CDI²⁵⁵ -, ANICT, organisations des élus, société civile), en animant un comité interministériel de pilotage de la réforme, de manière à pouvoir mieux relever les différents défis et à préparer une stratégie claire de désengagement progressif du PNACT avant son terme en 2010.

Les premières années de mise en œuvre du dispositif ont révélé quelques insuffisances en matière de planification, de coordination et de suivi de la décentralisation. Cela constitue le **principal défi** pour l'État qui veut recentrer ses missions sur des aspects de conception des politiques publiques, d'impulsion, de contrôle et d'évaluation et gagner en efficacité et en performance. La CCN a déjà pour mandat de s'impliquer davantage dans le suivi d'impact du dispositif, en rapport avec le développement des capacités des collectivités territoriales, à partir notamment de l'analyse des données de la base OISE²⁵⁶. Des études ont été réalisées dans le but de mettre en place un observatoire de la décentralisation qui serait en théorie alimenté principalement par les bases de données qui existent déjà chez les différents acteurs engagés dans le processus de décentralisation.

255- Créé par l'ordonnance n°01-022/P-RM du 20 mars 2001 et organisé par le décret n°01-374/P-RM du 21 août 2001, le CDI est à la base de la formulation du PDI. Il a notamment pour missions d'analyser les mutations institutionnelles induites par le processus de démocratisation, de susciter et/ou d'accompagner toute réforme institutionnelle de nature à conforter ce processus, d'élaborer et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures de réforme visant à renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles de l'État et des collectivités territoriales, d'apporter un appui à la mise en œuvre de la politique de déconcentration et de décentralisation...

256- Outil Informatisé de Suivi Évaluation, base de données alimentée par les CCC.



Décentralisation et gouvernance locale

Au Niger, les balbutiements de la décentralisation datent de l'époque coloniale. En 1957, un décret donne notamment aux chefs de territoire le pouvoir de créer des communautés rurales dotées de personnalité morale et d'autonomie financière. À l'indépendance, à partir de 1960, la décentralisation avance très lentement, malgré la promulgation de la loi portant organisation des collectivités territoriales²⁵⁷. Seules les deux communes de Zinder et de Maradi viennent en 1961 s'ajouter à celle de Niamey²⁵⁸. En 1964²⁵⁹, de nouvelles circonscriptions administratives sont créées : les départements, mais aussi les arrondissements et les communes qui eux sont érigés en collectivités locales. Les organes délibérants sont mis en place avec des élus communaux pour les conseils communaux et des députés pour les conseils d'arrondissement.

Le coup d'état de 1974 met en veilleuse le processus de décentralisation. Les conseils, les organes d'exécution et délibérants sont dissous et remplacés par des commissions consultatives²⁶⁰ qui elles aussi, en 1983, laissent la place à des sociétés de développement villageois, d'arrondissement, de département et national²⁶¹.

Ce n'est qu'au début des années quatre-vingt-dix qu'une véritable dynamique de décentralisation s'amorce à la faveur d'une période de démocratisation²⁶² et de dialogue national²⁶³. En 1994²⁶⁴, une nouvelle loi de décentralisation administrative maintient le statut de collectivités aux arrondisse-

ments et aux communes avec l'option d'en créer de nouvelles. À partir de 1996, malgré un coup d'État, les grandes lignes de la nouvelle politique de décentralisation sont tenues, mais leur mise en œuvre retardée. Il faut encore le référendum constitutionnel de 1999 et deux mandats présidentiels (1999 et 2004) pour que les élections communales, plusieurs fois reportées, aient finalement lieu en juillet 2004 et fassent entrer la décentralisation dans sa phase active.

Collectivités territoriales et administration du territoire

Jusqu'en 1964, le découpage territorial comprend des circonscriptions administratives uniquement déconcentrées, puisque administrées par des représentants nommés par l'État. Avec l'adoption de deux lois de décentralisation²⁶⁵, plusieurs tentatives de redécoupage territorial réalisées par une commission spéciale en concertation avec le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD), les choses changent. La commune, urbaine ou rurale, est la collectivité locale de base. Le département est la collectivité intermédiaire entre la commune et la région. Toutes les collectivités locales sont administrées par un conseil qui a une composition tripartite : les élus au suffrage universel direct (qui élisent ensuite un exécutif au sein du conseil), les parlementaires élus de la collectivité (qui sont membres de droit, mais n'ont pas de voix délibérante) et les notabilités coutumières.

257- Loi n° 61-50 du 31 décembre 1961 portant organisation des collectivités territoriales.

258- Selon la loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955, une commune de plein exercice était instituée dans la ville de Niamey.

259- Loi n° 64-023 du 17 juillet 1964 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

260- Décret n° 74-20/PCMS/MI du 13 août 1974 organisant à titre provisoire la participation des populations à la gestion des affaires publiques en attendant le renouvellement des conseils.

261- Ordonnance n° 83-26 du 4 août 1983 portant organisation de la société de développement.

262- Le 26 décembre 1992, une nouvelle constitution instaurant une démocratie pluraliste est approuvée par référendum.

263- Tenue du 29 juillet au 3 novembre 1991, la conférence nationale visait à aborder les questions de multipartisme et de revendication autonomiste au nord du pays.

264- Loi n° 94-028 du 21 octobre 1994 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes, ainsi que de leurs compétences et ressources.

265- Loi n° 96-05 du 6 février 1996 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales et loi n° 96-06 du 6 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Tableau 1 : organisation administrative

Découpage administratif ²⁶⁶	Collectivité locale	Circonscription administrative	Nom de l'organe délibérant	Nom de l'organe exécutif	Organe déconcentré de tutelle
7 Régions ²⁶⁷	x	x	conseil régional	président du conseil	gouverneur
communauté urbaine de Niamey (considérée comme une région ²⁶⁸)	x	x	conseil communauté urbaine	président du conseil	gouverneur
autres communautés urbaines (Zinder, Maradi, Tahoua)	x	x	conseil communauté urbaine	président du conseil	gouverneur
36 départements ²⁶⁹	x	x	conseil de département	président du conseil	préfet
155 arrondissements	x	x			sous-préfet
265 communes dont 213 rurales et 52 urbaines ²⁷⁰	x	x	conseil municipal	maire	maire

Source : d'après Partenariat pour le développement municipal, observatoire de la décentralisation (2004) : état de la décentralisation en Afrique. Cotonou, Paris

Mise en œuvre de la réforme administrative

L'objectif central de la décentralisation est de rapprocher l'administration des administrés et la prise de décision de son lieu de mise en œuvre, tout en responsabilisant les acteurs locaux. Les maires doivent désormais travailler sous le double contrôle des électeurs et de l'État, ce dernier assumant un contrôle à posteriori.

Suite à la mise en place, en février 2005, des organes de gestion et d'exécution des collectivités, leur opérationnalisation devient donc une priorité car les conseils municipaux des 265 communes sont chargés de satisfaire les besoins essentiels des citoyens, de manière également à contribuer à la lutte contre la pauvreté, programme lancé depuis 1999 par le gouvernement. Cela implique qu'elles gèrent un certain nombre de compétences que l'État central leur a rétrocédées. Bien qu'il y ait des différences entre les communes urbaines et rurales, il s'agit principalement des compétences qui correspondent aux préoccupations essentielles des populations : santé primaire, éducation préscolaire et primaire, voies de communication, infrastructures sociales, salubrité et hygiène, état civil, recensement, police municipale...

Acquis et défis de la décentralisation

La constitution déclare en son article 127 que « l'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. [...] La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources »²⁷¹.

Sur l'ensemble du territoire, les communes commencent à fonctionner à travers leur conseil municipal, véritable centre nerveux de réflexion et de prise de décisions. Les organes délibérants et exécutifs sont en place et les sessions municipales sont tenues régulièrement, selon les principes de la loi. Le budget communal est exécuté par les conseils municipaux et certaines activités de développement sont en cours.

Cependant, si l'option de « communalisation intégrale » a été retenue pour éviter notamment d'avoir un système d'administration à deux vitesses, il n'en reste pas moins que l'opérationnalisation de la décentralisation varie considérablement d'une région à l'autre, d'un département à l'autre et même d'une commune à l'autre. Plusieurs facteurs expliquent ces variations.

266- Loi n° 2001-023 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

267- La loi n° 98-31 du 14 septembre 1998 crée 7 régions et fixe leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux. La loi n° 2002-012 du 11 juin 2002 détermine les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes.

268- La loi n° 98-33 du 14 septembre 1998 crée la Communauté urbaine de Niamey, assimilée à une région et dont le territoire est constitué par les territoires des trois Communes de Niamey, dénommées Niamey I, II et III ; modifiée par la loi n° 2002-015 du 11 juin 2002 qui porte création de la communauté urbaine de Niamey.

269- La loi n° 98-30 du 14 septembre 1998 crée 36 départements et fixe leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux.

270- Loi n° 2002-14 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom de leur chef-lieu.

271- Constitution du Niger du 18 juillet 1999 (promulguée par décret n° 99-320/PCRN du 9 août 1999).

Elles sont par exemple liées à la capacité des acteurs à assumer leurs nouveaux rôles et responsabilités, dont beaucoup doivent encore être clarifiés. Chez les élus ruraux, le faible niveau d'alphabétisation pose problème et il y a une insuffisance d'offre « d'encadrement » par l'État. Parallèlement, on relève des niveaux très différents de mobilisation des populations autour des questions de développement et l'indisponibilité du personnel administratif et technique ayant des compétences adéquates. La présence ou non de partenaires au développement prêts à fournir des appuis, tant techniques que financiers aux collectivités, ainsi que la capacité des élus à influencer sur cette répartition peuvent aussi être des facteurs explicatifs.

Du point de vue technique, l'appui à la planification du développement communal fait partie des besoins prioritairement exprimés par les communes. Du côté financier, la loi sur le régime financier des collectivités détermine un certain nombre de ressources qui sont celles des communes et des collectivités territoriales en général. Il y a la fiscalité propre de la commune (constituée par les différents impôts et taxes locaux) et un éventail de taxes qui font partie de la gamme des impôts et qui contribuent à la fiscalité locale. En plus, il y a les autres impôts et taxes que l'État rétrocède annuellement au titre des lois de finance aux collectivités. Il y a aussi pour elles la possibilité de recourir à l'emprunt, aux subventions de l'État comme le prévoit la loi et de développer des partenariats. Toutefois, là encore les potentialités des communes sont inégales. Cela est lié à la présence ou non de ressources abondantes (naturelles et autres) et à une capacité à les mobiliser et à les transformer en atouts concrets pour contribuer au développement. Cette problématique se rencontre aussi au niveau de l'État car des tensions de trésorerie prévalent au niveau des finances publiques.

Le statut de maître d'ouvrage de l'État en matière de mise en œuvre et d'opérationnalisation de la décentralisation pose un problème de clarification des rôles et responsabilités qui éviterait des risques de déviation des objectifs dus à des rivalités institutionnelles. Les textes de loi, élaborés principalement pour les besoins de l'effectivité de la décentralisation, peinent à répondre aux préoccupations croissantes qui vont de pair avec l'évolution du contexte, tant national qu'international.

Le transfert de compétences et de ressources, prévu de manière progressive, se fait attendre et commence à provoquer quelques inquiétudes au niveau des gestionnaires des collectivités, tant en terme de nouvelles capacités à développer, que de bilan du patrimoine à établir ou que de ressources minimales à mobiliser. Cette inquiétude est partagée par l'État qui vise à faire de la formation et de l'information le premier axe de renforcement des communes, afin qu'elles puissent prendre en charge les premières compétences transférées.

Au niveau national, des institutions d'appui à la fonctionnalité des collectivités sont en train d'émerger comme le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT). Depuis son assemblée générale de 2003, l'Association des Maires du Niger (AMN) a entrepris sa restructuration et sa redynamisation. Devenue l'association des municipalités du Niger, elle procède à l'élection de ses dirigeants, qui auparavant étaient nommés, et elle vise à mutualiser les pratiques communales, de manière à contribuer à leur mise en cohérence au niveau national.

Dans cette phase de « rodage » de la décentralisation, des alliances commencent à se nouer entre acteurs qui, au début, avaient du mal à percevoir leur complémentarité. L'administration publique, chargée d'animer le dispositif institutionnel d'appui aux municipalités, cherche à se repositionner. Des outils d'accompagnement du processus voient le jour, à l'initiative de l'État (par exemple fonds de péréquation et fonds d'appui des collectivités territoriales) et de partenaires d'appui. La société civile se mobilise également pour accompagner un processus qui est encore dans sa phase de démarrage.

