

INITIATIVES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

INFRASTRUCTURES ET SERVICES POUR LES PAUVRES
EN AFRIQUE RURALE SUB-SAHARIENNE

Une synthèse
d'études de cas

réalisée par

Mike Winter



Fonds d'Équipement des Nations Unies

Copyright © décembre 2003
Fonds d'Équipement des Nations Unies
Two United Nations Plaza, 26th Floor
New York, NY 10017
internet : <http://www.fenu.org>
email : info@uncdf.org

Tous droits réservés
Deuxième impression janvier 2004

Les opinions et les interprétations exprimées dans cette publication sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des Fonds d'Équipement des Nations Unies.



Imprimé aux États-Unis d'Amérique sur papier recyclé à l'aide de technologies écologiques.

Table de matières

Acronymes et abréviations.....	vi
Remerciements	1
Avant-propos	2
Préface.....	4
Vue d'ensemble.....	6
1 : Collectivité locale en Afrique rurale : Défis et problèmes	7
1.1. Quatre pays en revue.....	11
2 : Cadre institutionnel des Collectivités locales en Afrique rurale :	
Différences et similarités	11
2.2. Décentralisation - contextes généraux.....	12
2.2.1. Historique	12
2.2.2. Types de décentralisation	12
2.2.3. Caractéristiques des entités locales	14
(1) <i>Caractéristiques générales</i>	14
(2) <i>Spécificités des collectivités locales dans les études de cas</i>	14
2.3. Décentralisation : opportunités et contraintes institutionnelles..	17
1.1.1. Opportunités et contraintes communes	17
(1) <i>Opportunités</i>	17
(2) <i>Contraintes</i>	18
2.2.2. Opportunités et contraintes distinctives.....	21
(1) <i>En matière de fonctionnement</i>	21
(2) <i>Aux plans financier et fiscal</i>	27
(3) <i>En matière de représentation</i>	32
3 : Innovations des programmes de développement locaux.....	35
3.1. Préambule.....	35
3.2. Domaines d'innovation.....	35
3.2.1. Innovations financières	35
(1) <i>Modalités d'allocation de fonds</i>	35
(2) <i>Discrétion locale et limites</i>	36
(3) <i>Appui au budget d'investissement ou facilités de micro-projet?</i>	37
(4) <i>Financement basé sur les performances et contrôles ex-post</i>	38

(5) <i>Financement ciblé</i>	40
(6) <i>Les contributions correspondantes</i>	41
(7) <i>Appui à l'amélioration de la collecte des revenus locaux</i>	41
3.2.2. <i>Planification et budgétisation</i>	41
(1) <i>Lien entre planification et budgétisation</i>	41
(2) <i>Planification inclusive et rentable</i>	42
(3) <i>Au-delà des évaluations des besoins: aspects techniques de la planification</i>	43
3.2.3. <i>Mise en œuvre/production</i>	44
(1) <i>Procédures de passation de marché</i>	44
(2) <i>Modalités d'acquisition et de production</i>	45
(3) <i>Supervision, contrôle et surveillance</i>	45
(4) <i>Promotion des entreprises</i>	46
(5) <i>Gestion et entretien (G&E)</i>	46
3.2.4. <i>Renforcement des capacités</i>	47
(1) <i>Formation</i>	47
(2) <i>Apprentissage par l'action</i>	48
3.2.5. <i>Responsabilité et transparence</i>	48
(1) <i>Stratégies de communication pour une responsabilité vers le bas</i> ..	50
(2) <i>Contrôle et évaluation</i>	50
(2) <i>Planification participative et responsabilité</i>	51
3.2.6. <i>Les fonctions "cachées"</i>	51

4 : Résultats en faveur des pauvres, au niveau institutionnel et sur les politiques

4.1. Résultats en faveur des pauvres	53
4.1.1. Intentions de politiques en faveur des pauvres	53
4.1.2. Résultats de la planification	55
(1) <i>Planification participative et opportunités accrues pour faire entendre sa « voix »</i>	55
(2) <i>Résultats par secteur d'investissement provenant du processus de planification</i>	56
(3) <i>Investissements par localité</i>	57
3.3.3 Résultats de la mise en œuvre/production	57
(1) <i>Efficacité</i>	57
(2) <i>Accès et utilisation d'infrastructures et de services</i>	58
(3) <i>Gestion et entretien</i>	59

4.2. Résultats institutionnels	60
4.2.1. Renforcement des capacités	60
4.2.2. Finance	60
(1) <i>Revenus locaux</i>	60
(2) <i>Modalités de financement</i>	61
4.2.3. Responsabilité et transparence	62
4.3. Résultats des politiques	62
4.3.1. Résultats mitigés?	62
4.3.2. Circonstances atténuantes ?	63
5 : Leçons apprises et questions soulevées.....	67
5.1. Quelques leçons générales – la grande image	67
5.2. Leçons sectorielles	68
5.3. Leçons financières	70
5.4. Leçons de planification et de budgétisation	72
5.5. Leçons de mise en œuvre et de production	73
5.6. Responsabilité	74
5.7. Renforcement des capacités	74
Conclusion	77
Notes	78
Tableaux et Encadrés	
Tableau 1 : Prestation de services des collectivités locales en Afrique: comparaison villes/campagnes.....	8
Tableau 2 : Profils des pays.....	11
Tableau 3: Caractéristiques des collectivités locales rurales.....	15
Tableau 4 : Investissements par secteur (valeur en % des investissements globaux)	56
Encadré 1 : Les Communes au Mali	23
Encadré 2 : Nouveaux niveaux de planification au Sénégal et au Mali	43
Encadré 3 : Renforcement des capacités basé sur la demande en Ouganda.....	49
Encadré 4 : Mettre l'information à la disposition du public.....	50
Encadré 5 : Opportunités pour une voix au nord du Mali	55
Encadré 6 : Informer le public sur l'évaluation des performances... ..	62

Acronymes et abréviations

AF	Année Financiere
ANICT	Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales
APD	Aide Publique au Développement
BRA	Bureau Regional Afrique
CCC	Centre de Conseil Communal
CE	Collège Électoral
CIP	Chiffre Indicatif de Planification
CL	Collectivité Locale
CM	Condition Minimum
CR	Communauté Rurale
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
EF	Exercice Fiscal/Financier
ERNA	État Régional National d'Amhara
ERP	Évaluation Rurale Participative
ETW	Équipe Technique de Woreda
FECL	Fonds d'Équipement des Collectivités Locales
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FDL	Fonds de Développement Local
FDW	Fonds de Développement de Woreda
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
FIS	Fourniture d'Infrastructures et de Services
FRC	Fonds de Renforcement des capacités
G&E	Gestion et Entretien
GC	Gouvernement Central
GL	Gouvernement Local
GO	Gouvernement de l'Ouganda
LGL	Loi sur les Gouvernements Locaux
MGL	Ministère des Gouvernements Locaux
MP	Mesure de la Performance
ODM	Objectifs de Développement pour le Millénaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACR-T	Projet d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou
PADMIR	Projet d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rurale
PALP	Plan d'Action de Lutte Contre la Pauvreté
PDD	Projet de Développement de District
PDL	Plan/Programme de Développement Local
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays Moins Avancés
PPA	Parité du Pouvoir d'Achat
RDH	Rapport sur le Développement Humain
RDM	Rapport sur le Développement Mondial
SUPA	Suffrage Universel Population Adulte

Remerciements

Ce projet a été conçu en tant qu'élément du plan de travail 2003 de l'Unité de Gouvernance Locale du FENU. Roger Shotton, conseiller technique régional du FENU pour l'Asie du Sud-est, a préparé la proposition. Le Bureau Régional pour l'Afrique (RBA) du PNUD qui a apporté sa contribution financière à la préparation des études de cas, par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire suisse, au titre de projet de suivi après la tenue du Cinquième Forum sur la Gouvernance Locale en Afrique (2002). Les études de cas qui ont été rédigées par Addis Anteneh (Ethiopie), Martin Onyach-Olaa (Ouganda), Djibril Semega (Mali) et Papa Ndiaye (Sénégal). Mike Winter qui a rédigé la présente synthèse, appuyé par Christian Fournier, conseiller technique régional du FENU pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Roger Shotton, et Joyce Stanley, conseiller technique regional du FENU pour l'Afrique du Sud et de l'Est. Enfin, Adam Rogers qui était responsable pour la conception et la production de la publication.

Avant-propos

La préparation des études de cas sur la construction d'infrastructures et la fourniture de services en faveur des pauvres dans les zones rurales subsahariennes contribue de manière significative au débat politique portant sur les liens entre bonne gouvernance locale et réduction de la pauvreté. Ces études de cas soulignent le rôle important que jouent les collectivités locales dans le domaine de la fourniture de services en faveur des pauvres en Afrique - où la majorité des populations les plus démunies se concentrent encore (environ 80%).

Le Sommet Africité, qui se déroule à tous les deux à trois ans dans une ville africaine différente, constitue la plate-forme la plus importante portant sur le dialogue de la décentralisation et le développement local. Le Sommet de cette année, intitulé « Assurer l'accès aux services de base dans les Collectivités Africaines », a bénéficié de la présence de 2 000 représentants de gouvernements locaux et centraux en provenance de partout en Afrique qui ont pu partager et échanger leurs points de vue et idées sur les politiques de décentralisation et de l'administration locale.

Lors de la cérémonie d'ouverture du Sommet, le professeur Akin L. Mabogunje, conseiller au Président du Nigeria, s'est exprimé ainsi « La non fourniture de service en milieu rural contribue aux problèmes urbains ». Il a rappelé bien que l'on mette beaucoup d'emphasis sur le développement des zones urbaines, les secteurs ruraux de l'Afrique sont souvent caractérisés et subissent une extrême pauvreté qui a tendance à accroître encore plus l'exode rural.

AU SUJET DE CETTE PUBLICATION

Les pouvoirs locaux ruraux sont souvent mis de côté et ignorés en raison de leurs faiblesses structurelles. Pourtant, ces études de cas démontrent que les collectivités locales sont en mesure de contribuer de manière significative et durable à la réduction de la pauvreté: lorsque l'on encourage les rapports entre les ministères/services sectoriels et les collectivités locales; lorsque la mobilisation des revenus locaux ainsi que la planification et la préparation budgétaire sont améliorées; lorsque de meilleures

activités sont mises en place et qu'est encouragée la pérennisation; et enfin lorsque l'obligation redditionnelle est renforcée, autant du haut vers le bas que du bas vers le haut.

La publication de ces études de cas, qui décrivent les enseignements clés tirés des expériences de réalisation d'infrastructures et de services, marque le début d'une importante initiative de l'Unité de Gouvernance Locale en matière de gestion des connaissances. À plus longue terme, l'Unité pourra rassembler les enseignements tirés des divers PMA bénéficiant de ses initiatives et partager ces expériences avec les gouvernements, les associations de collectivités locales et les autres partenaires donateurs. Ceci aidera également à concevoir de nouveaux projets et programmes qui cibleront la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM).



Kadmiel Wekwete
Directeur, Unité de gouvernance locale
Fonds d'Équipement des Nations Unies

Préface

Le troisième jour du sommet, le FENU a animé une session spéciale sur le *Financement et livraison des services dans les collectivités locales à caractère rural*. Plus de 130 délégués ont participé à la session qui a duré plus de quatre heures, qui a inclus des présentations des programmes de développement locaux mise en oeuvre dans les collectivités locales du Sénégal, du Mali, de l'Ouganda et de l'Éthiopie et financés par le FENU. Suite aux exposés des études de cas qui fut suivi par un débat avec les participants, une liste de recommandations a été présentée au secrétariat de la conférence :

RECOMMANDATIONS

Malgré une rapide croissance urbaine, la population de la plupart des pays d'Afrique au sud du Sahara continue de vivre en milieu rural. Pour cette raison, les collectivités locales de l'Afrique rurale - de par leurs capacités potentielles à fournir des biens et des services publics - méritent à la fois qu'un investissement y soit fait mais également qu'on leur accorde un intérêt particulier. En outre, c'est dans la campagne africaine qu'existent les plus grands défis de la lutte contre la pauvreté et cela implique presque invariablement la nécessité d'accorder une attention particulière aux dimensions rurales de la pauvreté. Si elles veulent répondre adéquatement à cette problématique et démontrer leur utilité à travers la fourniture de services appropriés, les collectivités locales ont donc des défis importants à relever en la matière.

Le défi consistant à faire la promotion d'une collectivité locale participative, responsable et efficace est plus grand en Afrique rurale qu'en milieu urbain. En fait, on commence à reconnaître que le développement rural, l'accélération de la croissance locale et la réduction de la pauvreté ont tout à gagner de l'existence de la fourniture d'infrastructures et de services par l'intermédiaire des collectivités locales. Les participants de l'atelier d'Africités, à la suite des débats recommandent :

De manière générale :

- L'approfondissement des questions portant sur la transparence, la responsabilisation et l'imputabilité au sein des collectivités locales ;
- Des actions orientées vers l'amélioration des revenus basés sur le développement des économies locales entre autres par l'accroissement de la demande publique locale.

De manière spécifique :

1. Aux gouvernements centraux

- Le transfert des compétences soit obligatoirement accompagné par un transfert conséquent de ressources humaines et financières correspondantes ;
- L'établissement de réels programmes de renforcement des capacités locales et notamment dans la maîtrise des textes législatif et réglementaire relatif à la gestion locale ;
- Une meilleure articulation des politiques sectorielles aux politiques locales ;
- La mise en place d'une fiscalité locale plus équitable en évitant la sur-imposition des pauvres par le biais d'impôts à caractère régressif comme les impôts per capita ;
- La prise en compte systématique des aspects genres dans les programmes de décentralisation, y compris à travers l'allocation de ressources budgétaires.

2. Aux collectivités locales et à leurs associations

- La programmation des investissements prenne en compte les charges récurrentes et les recettes à venir ;
- La planification locale s'articule au processus budgétaire ;
- Une meilleure inclusion des stratégies de lutte contre la pauvreté au niveau local en privilégiant le renforcement des capacités des ressources humaines, leur leadership et l'accroissement des revenus des populations les plus pauvres ;
- L'articulation du dialogue politique en faveur des programmes de lutte contre la pauvreté ;

3. Aux partenaires au développement

- Le partage des expériences afin de promouvoir l'harmonisation des méthodes et approches d'intervention ;
- L'orientation des investissements vers les zones à forte prévalence de pauvreté ;

4. Au Partenariat pour le développement Municipal (PDM)

- Un accroissement de la réflexion sur les collectivités à caractère rural.

Vue d'ensemble

Le présent document constitue la synthèse de l'analyse comparative d'études de cas portant sur la fourniture d'infrastructures et de services (FIS) par les collectivités locales en milieu rural dans quatre pays de l'Afrique sub-saharienne (Ethiopie, Mali, Sénégal et Ouganda). Pour cette synthèse nous avons :

- procédé à une revue des spécificités de la FIS rurale en Afrique;
- présenté le cadre géographique et institutionnel de la FIS dans les pays analysés ;
- procédé à un examen et une analyse comparative des différents cadres institutionnels;
- par la suite, étudié les innovations introduites par les programmes pilotes appuyés par le FENU dans chacun de ces quatre pays;
- procédé à une analyse des méthodologies et démarches des différentes approches mises en œuvre qui ont permis d'obtenir des résultats en faveur des pauvres et qui ont démontré leur utilité au plan institutionnel tout en permettant une valorisation des politiques nationales ;
- étudié les questions spécifiques relatives aux divers secteurs (santé, éducation, hydraulique, etc...) (provenant de l'expérience) et leurs effets dans la FIS pour les collectivités locales; et
- complété avec de brefs exposés sur les leçons essentielles qui ont été tirées.

Cette synthèse d'études de cas se base sur l'expérience obtenue à travers les projets de gouvernance locale appuyés par le FENU et qui ont tous été explicitement formulés dans le but de piloter des pratiques novatrices dans la FIS dans le cadre du fonctionnement des collectivités locales.

1

Collectivité locale en Afrique rurale : Défis et problèmes

Malgré une rapide croissance urbaine, la population de la plupart des pays d'Afrique au sud du Sahara continue de vivre en milieu rural. Pour cette raison, les collectivités locales de l'Afrique rurale - de par leurs capacités potentielles à fournir des biens et des services publics - méritent à la fois qu'un investissement y soit fait mais également qu'on leur accorde un intérêt particulier. En outre, c'est dans la campagne africaine qu'existent les plus grands défis de la lutte contre la pauvreté et cela implique presque invariablement la nécessité d'accorder une attention particulière aux dimensions rurales de la pauvreté. Si elles veulent répondre adéquatement à cette problématique et démontrer leur utilité à travers la fourniture de services appropriés, les collectivités locales ont donc des défis importants à relever en la matière.

Ainsi faire travailler les collectivités locales rurales en faveur des pauvres n'est pas une tâche simple. Au risque de simplifier la dichotomie ville-campagne, le tableau 1 résume quelques-uns des facteurs qui font de la prestation de services par les collectivités locales en Afrique rurale un défi particulier et en présente les conséquences.

En effet, le tableau 1 montre que - toutes choses étant égales - le défi consistant à faire la promotion d'une collectivité locale participative, responsable et efficace est plus grand en Afrique rurale qu'en milieu urbain. L'urbanisation exacerbe encore plus cette tendance en amenant un grand nombre de praticiens à se focaliser sur la problématique urbaine. Conséquemment on en sait plus sur les collectivités urbaines que sur les collectivités à caractère rural. En effet, même la conférence AFRICITÉ pour laquelle ce document est rédigé, sera probablement dominée par les représentants des collectivités urbaines africaines, montrant bien la difficulté du milieu rural à faire entendre sa voix.

TABEAU 1 : PRESTATION DE SERVICES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN AFRIQUE: COMPARAISON VILLES/CAMPAGNES

Caractéristique des collectivités locales	Milieu urbain	Milieu rural	Conséquences pour les collectivités locales rurales
Personnel professionnel	Plus attractif pour le personnel qualifié	Moins attractif pour le personnel qualifié	Plus faible capacité globale des ressources humaines
Membres élus	Plus forte probabilité d'avoir des élus instruits	Plus faible probabilité d'avoir une majorité d'élus instruits	Plus faible capacité globale des ressources humaines
Ressources financières	Plus grand potentiel fiscal (assiette et diversification)	Plus faible potentiel fiscal	Ressources financières limitées provenant des revenus locaux; plus faible capacité à financer les dépenses d'investissement et frais de fonctionnement; plus grande dépendance envers les transferts fiscaux
Densité démographique	Plus fortes densités permettant une meilleure rentabilité des investissements	Faibles densités démographiques et territoire plus vaste	Participation plus coûteuse; accès et utilisation des services qui demandent plus de temps
Distances et moyens de transport	Proches et nombreux (plus facile d'obtenir des économies d'agglomération)	Distances plus grandes et moyens de transport limités	Participation plus coûteuse; plus de difficultés de contacts entre les élus locaux avec leurs circonscriptions électorales; plus de difficultés pour les conseillers d'assister aux réunions/sessions des collectivités locales
Alphabétisation et instruction	Taux d'alphabétisation plus élevés, population plus instruite	Faibles taux d'alphabétisation, population moins instruite	Plus faible capacité globale des ressources humaines; impact réduit de l'information écrite; confiance en soi plus faible vis-à-vis d'interlocuteurs instruits

Caractéristique des collectivités locales	Milieu urbain	Milieu rural	Conséquences pour les collectivités locales rurales
Revenus	Pauvreté moins importante en raison de la disponibilité et de l'accessibilité des services de base	Plus grande pauvreté	Assiette fiscale réduite; possibilités réduites de recouvrement des coûts
Médias	Médias plus diversifiés et mieux développés	Médias moins nombreux et couverture géographique plus faible	Possibilités réduites de couverture médiatique ; transparence et responsabilité plus faibles
Secteur privé et/ou ONG	Plus développé	Moins développé	Moins d'options de choix ou d'options de service pour les clients ruraux; modèle comparatif plus limité pour l'évaluation de la qualité des prestations de services des collectivités locales; capacité technique plus faible pour la production d'infrastructures et de services; appel à la concurrence plus limité lors d'appels d'offres (coûts élevés de la FIS?)
Société civile	Institutions de la société civile plus développées; élites traditionnelles moins influentes	Société civile moins développée, très forte domination sociale des élites traditionnelles	Plus grande probabilité de rencontrer les élites; implication des femmes dans les affaires publiques plus faible; culture de rendre des comptes moins développée

2

Cadre institutionnel des Collectivités locales en Afrique rurale : Différences et similarités

1.1. QUATRE PAYS EN REVUE...

Les quatre études de cas qui servent de base à ce document ont été réalisées dans des pays africains très différents, mais présentant également des similitudes. Le tableau suivant fournit un bref profil comparatif pour les quatre pays en question.

TABLEAU 2 : PROFILS DES PAYS

	Ouganda	Mali	Sénégal	Ethiopie
Population totale	24,7 millions	12 millions	10 millions	67 millions
% de la population rurale	88%	80%	59%	Non disponible
Superficie (km ²)	241.000	1.240.000	197.000	1.104.000
Pouvoir d'achat par habitant (US\$)	1.329	840	1.510	720
Classement RDH	147	172	156	169
% de pauvres (ayant moins de 1\$/jour)	82%	76%	27%	82%
Taux d'alphabétisation des adultes	67%	40%	37%	39%
Histoire institutionnelle	Ancienne colonie britannique	Ancienne colonie française	Ancienne colonie française	Brièvement colonisée par l'Italie
Politique	République; sans parti politique	République; multipartisme	République; multipartisme	République (Fédérale); multipartisme émergent

Sources: études de cas par pays, RDM 2004, RDH 2003, UNICEF (site web)

Tous ces pays sont classés parmi les pays les moins avancés, et font partie des pays les plus pauvres du monde. En terme de taille de la population, l’Éthiopie est le deuxième pays le plus peuplé d’Afrique au sud du Sahara; les trois autres, par contre, sont démographiquement plus représentatifs des pays africains dans l’ensemble. À l’exception du Sénégal, l’écrasante majorité de leur population vit en milieu rural et leurs sources de revenus sont largement basés sur les activités agraires. Trois de ces quatre pays ont une histoire politique profondément marquée par les empires coloniaux européens (français et britannique), dont les héritages intellectuel et institutionnel ont encore des influences variées ; seule l’Éthiopie, parmi les quatre, a “échappé” à toute hégémonie coloniale durable.

2.2. DÉCENTRALISATION - CONTEXTES GÉNÉRAUX

2.2.1. Historique

La récente vague de décentralisation en Afrique rurale est certainement motivée par des raisons politiques. Élargir le degré d’auto-gouvernance des zones rurales a, dans plusieurs cas, été une réponse à la nécessité de donner une plus grande “voix” à une population souvent ethniquement diversifiée et leur permette une meilleure représentativité dans le processus politique – sans démembrer l’Etat en tant qu’entité géographique et politique. Les récentes politiques de décentralisation en Éthiopie, au Mali et en Ouganda, par exemple, doivent être considérées (pour une grande part), à travers le prolongement du renversement ou de la chute de régimes autoritaires et fortement centralisés, comme une tentative pour s’écarter de ce mode de gouvernement¹. Cette dimension hautement politique de la décentralisation – qui, paradoxalement peut-être, constitue une partie du processus de construction de la nation en cours dans beaucoup de parties en Afrique sub-saharienne – ne devrait pas être occultée lorsque l’on aborde les questions relatives à la prestation de services dans les collectivités locales en milieu rural.

2.2.2. Types de décentralisation

Les études de cas effectuées par le FENU comprennent trois grands “types” de décentralisation:

- un modèle “fédéral” comme en Ethiopie, où la constitution de 1995 prévoit la cohabitation de neuf états régionaux basés sur les ethnies (et deux zones autonomes²) avec un gouvernement fédéral à Addis Abeba. Certains des états régionaux de l’Ethiopie sont plus vastes que plusieurs autres pays africains³. En vertu de la constitution, les états régionaux ont le droit de faire sécession de la Fédération d’Ethiopie et de jouir de pouvoirs plus larges; les responsabilités du gouvernement fédéral sont – théoriquement – limitées aux fonctions inter-états (par ex. la défense, la politique monétaire, les affaires étrangères);
- un modèle de gouvernement local “anglo-africain”, comme en Ouganda, caractérisé par des structures locales moins rigides mais néanmoins hiérarchisées (les districts, les comtés, les sous-comtés), avec des entités plus vastes qui ont des responsabilités très importantes et une autorité sur la prestation de service public. Sur le papier cependant, dans ce type de décentralisation, le gouvernement central jouit plutôt de pouvoirs davantage “opérationnels” et sectoriels qu’un gouvernement fédéral.
- un modèle “franco-africain” de collectivités territoriales (ou locales), qui jouissent du droit d’auto-administration. Ici, il n’y a pas de gouvernements locaux au sens strict du terme; le gouvernement central (l’Etat, avec un grand “E”) continue d’exercer des pouvoirs substantiels aussi bien en matière de prestation de services que d’autorité sur les collectivités territoriales⁴. Bien qu’il existe une hiérarchisation territoriale des collectivités locales, il n’y a pas de hiérarchisation politique ; en outre, de par leur nombre, les plus petites entités (communes rurales) deviennent les plus visibles dans ce type de décentralisation.

Les deux premiers types de décentralisation – malgré leurs importantes différences constitutionnelles – sont plus proches l’un de l’autre qu’ils ne le sont du troisième type représenté par le modèle franco-africain.

2.2.3 Caractéristiques des entités locales

(1) *Caractéristiques générales*

Le tableau 3 fait une brève description des caractéristiques des différentes catégories de collectivités locales rurales analysées dans chacun des pays étudiés. Comme on peut le voir, il y a une importante différence entre les pays au niveau des caractéristiques des collectivités locales.

(2) *Spécificités des collectivités locales dans les études de cas*

La majeure partie des investissements consentis dans le cadre des programmes du FENU présentés dans le présent document est orientée vers les budgets d'investissement des collectivités locales et constitue une part importante du budget de ces dernières :

- **Ethiopie** : Le Fonds de Développement des woreda (FDW), au nord de Gondar, fournit un soutien aux woreda, qui représente la plus petite structure locale dans le système éthiopien de collectivités locales. Les woredas ont une population moyenne d'un peu plus de 100.000 habitants et sont gouvernés par un Conseil de woreda élu. Les fonctions exécutives sont assurées par des cabinets, responsables devant les Conseils de Woreda et sont composés de départements administratifs, financiers et sectoriels. Les woredas, à leur tour, sont composés d'un nombre variable de Kebele – également gouvernés par des Conseils élus, et dont la gestion quotidienne est assurée par des "cabinets" sectoriels.
- **Ouganda** : Le Projet de Développement de District (PDD) a piloté des activités dans cinq districts ougandais. Les districts sont de vastes entités de collectivités locales, disposant de pouvoirs et de responsabilités importants. De plus, ils emploient une bonne partie du personnel sectoriel de leurs juridictions. Quant aux fonctions législatives, elles sont assurées par le Conseil de district, dont le Président est par ailleurs le chef exécutif du district. Les districts sont responsables de la fourniture et de la prestation des services publics, avec des départements sectoriels chargés de la gestion quotidienne de ces services. Ils fournissent également une assistance technique aux sous-comtés (l'organe municipal le plus bas du système de collectivités locales ougandais). Cependant le PDD, en réponse à la plus grande importance accordée aux sous-comtés par

TABEAU 3: CARACTÉRISTIQUES DES COLLECTIVITÉS LOCALES RURALES

Pays	Catégorie de collectivité locale	Nombre	Taille moyenne		Autorité élue		Autorité budgétaire	Observations sur le fonctionnement
			Population (1 000 d'habitants)	Superficie (km ²)	Type	Mode d'élection		
Éthiopie	Etat	9	7.000	122.000	Conseil	SUPA	Oui	Largement autonome par rapport au gouvernement fédéral
	Zone	66	1.000	16.700	Aucun	-	Non	Entité administrative
	Woreda*	556	120	9.000	Conseil	SUPA	Partielle	Entité de CL clé de niveau inférieur
	Kebele*	n.d.	5	n.d.	Conseil	SUPA	Non	Entité de planification
	Got	n.d.	n.d.	n.d.	Conseil	SUPA	Non	Entité de planification
Ouganda	District*	56	440	3.500	Conseil	SUPA	Oui	Importante entité sectorielle et de personnel; entité de CL clé
	Comité	n.d.	n.d.	n.d.	Président	CE	Non	Entité administrative
	Sous-comité*	856	27	320	Conseil	SUPA	Oui	Entité de CL clé de niveau bas
	Paroisse	n.d.	n.d.	n.d.	Président	CE	Non	Entité administrative et de planification
	Village	n.d.	n.d.	n.d.	Président	Villageois	Non	Entité administrative et de planification
Mali	Région	8	1.200	155.000	Conseil	CE	Oui	Fonctions de supra-cercle
	Cercle	48	250	25.000	Conseil	CE	Oui	Fonctions supra-communales
	Commune*	703	17	1.700	Conseil	SUPA	Oui	Plus bas niveau de CL
	Région	11	600	18.000	Conseil	SUPA	Oui	Fonctions supra-locales et d'appui technique
Sénégal	Département	30.	n.d.	n.d.	Aucun	N/A	Non	Cellule administrative
	Communauté rurale*	320	5	615	Conseil	SUPA	Oui	Plus bas niveau de CL

* = principal point focal des activités pour l'élaboration des Plans de développement local

SUPA = Suffrage universel population adulte

CE = Collège électoral (généralement composé de membres des collectivités locales de l'échelon inférieur)

la Loi sur les Gouvernements Locaux (1997), est allé au-delà des districts et a fourni un appui pour la FIS au niveau des sous-comtés (malgré le scepticisme largement répandu à l'égard de ces entités de collectivités locales de proximité).

- **Mali** : Le Projet d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou (PACR-T), comme son nom l'indique, fournit aux communes de la Région de Tombouctou, au nord du Mali, un appui financier et au renforcement des capacités. Les communes sont des entités de collectivités locales relativement petites, ayant à leur tête des maires élus qui sont responsables devant les conseils communaux. Les communes maliennes disposent d'un personnel très limité (quelques fois une ou deux personnes) et ne possèdent pas d'autorité directe sur les services techniques de l'Etat.
- **Sénégal** : Le Projet d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR) fournit un appui financier et au renforcement des capacités aux Communautés rurales (CR), le niveau le plus bas mais le plus visible de collectivité locale dans le pays, dans les départements de Kaffrine et de Kébémér. Les CR sénégalaises ont des responsabilités identiques aux communes maliennes, même si elles sont souvent plus petites et que dans bien des cas elles ne comptent qu'un seul employé (secrétaire communautaire).

Toutes les collectivités locales avec lesquelles les programmes du FENU travaillent ont le pouvoir d'élaborer leur planification locale et leur budgétisation (disposent de pouvoirs variés pour lever l'impôt local), avec des responsabilités et des pouvoirs différents dans le domaine du développement rural et de la FIS. Outre ces fonctions "développementales" (qui traduisent – ou qui devraient se traduire – en profits directs pour les citoyens et les contribuables locaux), toutes ces collectivités locales fournissent certains services administratifs, tel que les fonctions d'état civil (la délivrance de bulletins de naissance, de certificats de mariage et de décès), le règlement/arbitrage de conflits, et – dans certains cas – des services de police et de sécurité publique⁵.

2.3 DÉCENTRALISATION – OPPORTUNITÉS ET CONTRAINTES

INSTITUTIONNELLES

Cette section présente une partie des opportunités institutionnelles et des contraintes liées à la prestation de services par les collectivités locales rurales des pays à l'étude. Nous essaierons de voir dans quelle mesure les cadres institutionnels existants encouragent ou inhibent la gouvernance locale et permettent la fourniture efficace d'infrastructures et de services au niveau local. Cette section met en contexte le cadre d'analyse en ce qui concerne les innovations en matière de programme de développement local.

1.1.1 Opportunités et contraintes communes

(1) *Opportunités*

Dans les quatre pays à l'étude, un certain nombre d'opportunités clés pour la fourniture d'infrastructures et de services par les collectivités locales ont été identifiées :

- Dans tous les cas mais peut-être de manière quelque peu différente, la FIS est une fonction légale des collectivités locales. Les districts ougandais, les woredas éthiopiens, les communes maliennes et les communautés rurales sénégalaises doivent tous fournir à leurs citoyens des biens et services publics. En fait, il ne s'agit pas "seulement" d'administrations (même si l'administration civile est souvent une de leurs fonctions) mais bien de structures pour la fourniture de services. D'après la loi, et conséquemment à travers les décrets d'application, les collectivités locales doivent rendre des services à leurs concitoyens.
- En général, par « essences » les cadres institutionnels existants appellent à la représentation, à la participation et font obligation aux représentants des collectivités locales de rendre compte aux administrés. Les citoyens sont représentés au sein des conseils locaux par des élus qui surveillent les activités des organes exécutifs des collectivités locales et votent les lois au niveau local (c'est-à-dire les programmes périodiques, les budgets annuels, le règlement intérieur). Les diverses lois nationales prescrivent généralement des méthodes de planification participative et consultative, cela

à des degrés divers, afin d'assurer aux citoyens une participation et un accès à l'information concernant les affaires des collectivités locales. Par conséquent, il en résulte que les élus locaux doivent rendre des comptes à leurs citoyens et qu'ils sont responsables devant eux de la fourniture des services qui font l'objet d'une demande locale.

- Il y a un engagement général, sinon théorique, de l'Etat à s'assurer que les collectivités locales ont accès aux moyens nécessaires pour leur permettent d'accomplir leurs mandats légaux – soit par les impôts, soit par l'emprunt, soit par des transferts fiscaux entre les différents gouvernementaux locaux.

Généralement, le cadre institutionnel dans les quatre pays montre une décentralisation “démocratique”. Les collectivités locales doivent fournir divers services auxquels sont allouées les ressources nécessaires. Ces opportunités sont vitales – elles indiquent clairement les responsabilités incombant aux élus locaux, quels biens et services publics ils sont appelés à fournir et comment ils doivent les fournir. Faire de ces opportunités une réalité constitue un défi majeur.

(2) *Contraintes*

Un rapide coup d'œil à la politique et au cadre institutionnel des collectivités locales rurales fait ressortir un certain nombre de contraintes, le plus souvent à caractère récurrent, ainsi que des facteurs rendant la prestation des services par les collectivités locales rurales plus difficiles que ce qu'on pourrait croire au premier abord.

- Les cadres de politiques globales et nationales laissent peu de place aux gouvernements locaux pour le financement d'une grande partie de leurs affectations de dépenses à partir des impôts locaux et autres droits. En Ouganda, par exemple, moins de 10% des revenus globaux des districts proviennent de sources locales ; en Ethiopie, les revenus locaux comptent pour seulement 20% des dépenses annuelles totales dans l'Etat Régional National d'Amhara (ERNA). Les impôts et autres sources de revenus locaux ont souvent un potentiel de ressources limitées. Les gouvernements centraux ou fédéraux gardent le contrôle des sources de revenus les plus importantes. Plusieurs sources de revenus locaux sont relativement

coûteuses à collecter, ce qui n'encourage pas les collectivités locales à maximiser leur autonomie fiscale. Certains impôts locaux (par exemple les taxes sur le "développement" au Mali et la taxe rurale au Sénégal qui sont toutes des impôts sur la personne) sont fortement régressifs, généralement impopulaires et, par conséquent, la plupart du temps, difficiles à collecter. Les taxes sur la propriété et sur les biens (souvent la plus importante source de recettes locales pour les collectivités locales dans le monde) procurent rarement des revenus importants pour les collectivités locales dans les pays étudiés et dans d'autres pays africains. Dans la majorité des cas, la propriété rurale ne fait pas l'objet d'un enregistrement de titre de propriété, en partie à cause de la complexité du système foncier traditionnel, mais également parce que l'enregistrement est souvent dispendieux. De plus, la valeur en est souvent marginale et certainement plus faible qu'au niveau urbain. Les impôts locaux peuvent également faire l'objet de manipulations politiques lors des campagnes électorales – c'est le cas de l'impôt progressif en Ouganda, qui représente généralement environ 50% de toutes les recettes locales. Enfin, les collectivités locales dans les quatre pays manquent souvent de personnel qualifié et spécialisé nécessaire pour la collecte des impôts. Ces problèmes sont souvent aggravés par des transferts insuffisants en provenance de l'Etat et conçus de manière inadéquate.

- Responsabilités de fonctionnement et affectations de dépenses ne sont pas toujours clairement précisées. Ceci est valable en ce qui concerne l'attribution des responsabilités à l'égard des dépenses entre les agences sectorielles (souvent gérées par l'Etat) et les collectivités locales. Les communes maliennes, par exemple, sont responsables au plan légal pour l'éducation primaire, de même que le Ministère de l'Education. On assiste par conséquent à d'importants chevauchements de leurs rôles respectifs. Même en Ouganda, où les dispositions légales semblent assez exhaustives, on note une certaine confusion, surtout quand on regarde le rôle et les responsabilités des différents niveaux de collectivités locales.
- Un autre problème, quoi quelque peu différent, a été identifié en ce qui concerne la dévolution sectorielle. Les cadres politiques peuvent en effet être contradictoires – comme au Mali, où on note

une difficile cohabitation entre les politiques de santé publique et les dispositions légales concernant les communes et leur rôle en matière de soins de santé primaire. Même là où en principe il ne devrait pas y avoir de contradictions politiques comme en Ouganda, les fonctions “politiques” des ministères de tutelle sont parfois exécutées (ou interprétées) en empiétant sur les choix discrétionnaires des collectivités locales. En outre, les fonds sectoriels conditionnels accordés aux districts en Ouganda peuvent parfois être trop normatifs, semant ainsi la confusion entre les prérogatives locales et la politique nationale.

- En lien avec le problème décrit plus haut (traité succinctement dans la Constitution ougandaise), “l’intégration de la non-subordination” – i.e. la nature des relations entre les différents niveaux de collectivités locales (et entre eux et l’Etat). Ceci est clairement exprimé dans le contexte de la planification régionale et la manière dont elle est (ou n’est pas) réellement intégrée. Ainsi les districts doivent fournir un appui aux niveaux inférieurs de collectivités locales mais leurs pouvoirs sont plutôt ambigus, ce qui sème une certaine confusion.
- Même si la planification “consultative” constitue le leitmotiv et est commune aux quatre cadres de politique, on est généralement muet quant à la manière dont cela devrait se faire ainsi qu’à l’égard du contenu et des orientations réelles que devraient présenter ces programmes de développement local (même si l’Ouganda constitue une exception). Alors que cela pourrait sembler une manière admirable de donner aux collectivités locales une grande liberté en matière de planification (selon les circonstances), cela donne aux citoyens une faible idée de ce qu’ils peuvent attendre de leurs autorités locales en matière de planification du développement. Enfin, la planification est rarement explicitement conceptualisée dans le cadre d’un plafond budgétaire pré-déterminé (i.e. s’intégrant dans un budget annuel équilibré).
- Enfin, l’imputabilité et la transparence restent faiblement définis. Les prescriptions légales concernant la mise à la disposition du public des informations sur les activités des collectivités locales sont souvent timides (ou même non-existantes, comme dans le cas du Sénégal et de l’Ethiopie). Le droit fondamental des citoyens à

accéder à l'information est souvent prévu, mais la question de savoir comment ce droit doit être exercé et respecté est moins fréquemment spécifié. L'obligation de rendre compte à ses supérieurs est un autre aspect des cadres de politique qui est généralement sous-spécifié – le principe général est évoqué, mais ses modalités précises sont souvent négligées et les problèmes d'application sont largement évités ou négligés (qu'arrivera-t-il lorsque une collectivité locale se trouvera en violation avec les "règles du jeu"?).

2.2.2. Opportunités et contraintes distinctives

Alors que les collectivités locales rurales des quatre pays sont confrontées à des opportunités et contraintes communes, il existe également des différences (parfois évidentes, parfois subtiles) autour de leur politique. Celles-ci ont pour conséquence de générer des contraintes et opportunités spécifiques selon le pays. Nous traitons brièvement de ces aspects ci-dessous.

(1) *En matière de fonctionnement*

(a) *Taille au plan démographique des structures locales*

Des différences importantes existent en ce qui concerne la taille démographique des collectivités locales et cela a des implications importantes. Dans les cas franco-africains, les collectivités locales qui offrent un service de proximité au niveau le plus bas (mais le plus en vue) sont relativement petites, comme l'illustre l'encadré ci-dessous. La situation est quelque peu différente dans le cas des collectivités locales en Ouganda et en Ethiopie qui ont tendance à s'élargir de plus en plus – ou, si elles sont plus petites (comme les kebeles en Ethiopie ou les paroisses en Ouganda), ne sont pas des entités qui sont en charge du budget.

Dans le cas des collectivités locales franco-africains, une petite taille permet potentiellement une participation et un contrôle plus importants des citoyens. Toutefois des compromis doivent être faits en termes d'économies d'échelle, de rentabilité économique et fiscale, et (comme conséquence des deux premiers compromis) des types de services publics que les communes devraient fournir. En outre, étant donné les dispositions légales des conseils et le nombre de leurs membres, de plus petites entités de collectivité locale ont aussi tendance à être "sur-

représentées”, de telle sorte que leur fonctionnement de base (coûts des réunions, etc) peut être relativement coûteux: par exemple, même si leurs circonscriptions électorales sont très petites (et certaines comptent des populations totales de moins de 2.000 habitants), les conseils de CR sénégalaises comprennent 30 membres.

Comme on peut s’y attendre, la taille relativement petite des collectivités locales fait de la question de «l’inter-communalité» dans les systèmes franco-africains un véritable enjeu, comme décrit dans l’étude de cas pour le Mali. C’est à travers les cadres intercommunaux⁶ qu’une plus petite collectivité locale parvient elle aussi à se doter des ressources nécessaires à la fourniture des biens et services publics qu’elle n’aurait pas pu offrir autrement. C’est une solution logique au problème mais, comme toutes les solutions, elle présente certaines limites (rencontres fréquentes avec d’autres collectivités locales, budgétisation intercommunale, etc).

Les collectivités locales plus peuplées, comme dans les districts en Ouganda, sont potentiellement capables de produire des économies d’agglomération mais également des économies d’échelle au sein de leurs services et ainsi offrir des services plus variés à leurs populations. En contrepartie, cela peut s’avérer limitatif en ce qui concerne l’accès à l’information et la participation des populations à la gestion et au processus de développement local. Si un des défis de la FIS des collectivités locales franco-africaines est de créer des juridictions extraterritoriales pour la prestation de services (en partenariat avec d’autres CL), dans le cas anglo-africain, ce défi est de s’assurer que la “rationalité” administrative est contre-balancée par des cadres et procédures adéquats permettant une participation populaire et un contrôle citoyen de l’institution locale.

(b) Contrôle local des services techniques et autres

Comme nous l’avons vu précédemment le poids démographique des collectivités locales varie de manière importante entre les deux systèmes. L’autre différence fondamentale concerne les cadres de relations institutionnelles entre les collectivités locales et les services techniques sectoriels (comme l’agriculture, l’éducation, la santé). En Ethiopie, par exemple, un gouvernement local comme l’ERNA⁷ est responsable à la fois des politiques et des activités de gestion de presque tous les ser-

vices publics. L'ERNA gère non seulement les écoles, mais s'implique également dans la définition de la politique de l'éducation (jusqu'à un certain niveau). En Ouganda, les districts ont peu de prérogatives sur l'élaboration des politiques mais, parmi les paramètres globaux mis en place par Kampala, ils sont responsables de plusieurs fonctions de prestation de services (au niveau de l'enseignement primaire, des soins de santé primaire, de l'eau/assainissement, des routes rurales et de l'extension des activités agricoles). Dans les deux cas, ceci (comme nous le verrons plus loin) touchera invariablement les compétences des collectivités locales plus petites.

Les cadres politiques malien et sénégalais permettent une moins grande délégation de fonctions de prestation de services directs aux collectivités locales. Aucune des collectivités locales (pas même les régions, les collectivités locales les plus vastes au Mali et au Sénégal) n'ont de contrôle direct sur les services publics tels que l'éducation, la santé et l'agriculture. Ces services publics restent sous l'emprise ou la tutelle des ministères sectoriels qui sont à la fois responsables de l'élaboration de la politique sectorielle mais également de la prestation de services directs

ENCADRÉ 1 : LES COMMUNES AU MALI

Sur les 700 communes rurales maliennes:

- 20% (environ 150) ont des populations entre 200 et 5 000 habitants
- 35% (plus de 200) ont des populations entre 5 000 et 10 000 habitants
- 21% (environ 150) ont des populations entre 10.000 et 15.000 habitants

Un peu plus des trois quarts des communes maliennes ont une population de moins de 15.000 habitants. En fait, certaines communes sont à peine plus peuplées qu'un gros village. La petite taille des communes maliennes doit s'analyser à travers le processus original de réforme administrative, au cours duquel un grand accent a été mis sur la solidarité sociale comme critère de définition, plutôt que sur d'autres critères administratif ou technique.

(les programmes, la mise à disposition du personnel, les salaires, les dépenses d'investissement, etc.).

Dans tous les systèmes décentralisés, on remarque qu'il existe toujours une tension palpable (notée ci-dessus comme une contrainte commune) entre les agences centrales/sectorielles et les collectivités locales. On pourrait même affirmer que cette tension est beaucoup plus ouverte dans les systèmes franco-africains (comme au Mali) et plus tacite dans le cas des autres systèmes (comme en Ouganda). Par ailleurs, la compétence d'une commune malienne dans le domaine de l'enseignement primaire est d'un tout autre ordre que la "responsabilité" d'un district ougandais dans le même domaine. Au Mali, l'Etat exerce un contrôle beaucoup plus important en la matière (à travers le recrutement, le paiement des salaires, les politiques sectorielles, etc) que ce que l'on a en Ouganda où les collectivités locales ont des prérogatives plus importantes.

Pour ceux qui sont familier avec les pays étudiés, d'autres différences peuvent être constatées. En Ouganda, on peut supposer que les districts disposent de facto de leurs propres départements techniques "internes" (génie, travaux publics, planification, finances, etc.) alors qu'au Mali, personne ne s'attend à trouver de telles unités techniques dans les régions, et encore moins dans les communes. Habituellement ces fonctions sont dispensées par les services déconcentrés départementaux des ministères de tutelle qui sont institutionnellement distincts et sur lesquels les communes ont peu de contrôle. Encore une fois, cette situation est en partie liée à la taille démographique de la juridiction, mais concrètement, elle est davantage liée à une vision différente des fonctions, rôles et compétences à accomplir par les collectivités locales.

Tout ceci fait ressortir un bon nombre de défis en ce qui a trait à la FIS par les collectivités locales et conséquemment par les programmes du FENU dans les différents pays étudiés. Au Mali et au Sénégal, la difficulté pour les collectivités locales de contrôler directement les services techniques implique la nécessité de se les procurer autrement, soit en signant des ententes avec les services des ministères déconcentrés⁸, soit en contractualisant ces services auprès du secteur privé ou des ONG. Ceci peut être particulièrement avantageux, lorsqu'il y a une gamme d'options disponibles (comme on en retrouve en milieu urbain ou dans les zones plus développées), mais l'envers de la médaille est que ces services sont souvent offerts à un coût parfois plus élevé donc pouvant

occasionner une charge supplémentaire sur des budgets déjà considérés comme très faibles. En Ouganda et en Ethiopie, les collectivités locales peuvent faire appel à leurs propres départements techniques et cela à un coût souvent moins élevé et avec la certitude de leur disponibilité lorsqu'il s'agit de couvrir des zones rurales lointaines. Cependant, les prestations ne sont pas toujours de bonne qualité comparativement aux services offerts par le secteur privé et cela peut entraîner une trop grande dépendance des travaux en régie.

(c) *Hiérarchies de fonctionnement et non-subordination*

Dans tous les pays qui ont fait l'objet d'études de cas, et comme noté plus haut (voir ¶ 2.3.1.(2)) les différents échelons de collectivités locales jouissent d'un certain degré d'autonomie l'une par rapport à l'autre. Cependant, en relation avec les deux problèmes soulevés précédemment, une telle "autonomie" doit être considérée sur un continuum et non comme un fait absolu. Dans les cas du Mali et du Sénégal, les communes et les CR sont, dans le cadre de leur domaine de compétences, presque entièrement autonomes par rapport aux cercles et aux régions. Ceci est à la fois un avantage puisque cela permet d'éviter les chevauchements de juridiction mais également un inconvénient car elles ne disposent pas de la possibilité de faire automatiquement appel aux ressources humaines et financières régionales.

En Ouganda et en Ethiopie, les échelons inférieurs de collectivités locales ont moins d'autonomie et l'ensemble du système est plus "organique", ce qui a pour conséquence que les avantages et les désavantages du cas malien et sénégalais se trouve inversés pour les collectivités de l'Ouganda et de l'Éthiopie. Ceci a des conséquences pratiques : appuyer les sous-comtés en Ouganda et les kebeles en Ethiopie implique nécessairement de travailler respectivement avec les districts et les woredas. Au Mali et au Sénégal, l'appui aux communes ou aux CR peut être une activité autonome, sans nécessité d'impliquer les autres niveaux de collectivités locales comme les cercles et les régions.

Un autre résultat tangible découle de ces différences. En Ouganda, par exemple, un Plan de Développement des Districts inclut automatiquement les programmes des sous-comtés, ces derniers faisant partie du district. Au Mali, par contre, un programme de développement d'une région⁹ prendrait en compte les programmes communaux, mais

ne les inclurait pas nécessairement, car les domaines de “compétences” sont considérés comme distincts. Comme il est noté dans l’étude de cas du Mali, ceci soulève la question à savoir dans quelle mesure les programmes de développement des collectivités locales de différents niveaux sont “intégrés”, aussi bien entre eux qu’avec les programmes sectoriels.

(d) *Appui et contrôle du gouvernement local*

Une dernière différence majeure existe au plan fonctionnel entre les pays étudiés : il s’agit de la nature variable de l’appui et du contrôle de l’Etat aux collectivités locales. Ce contraste est très marqué entre les systèmes anglo-africain et franco-africain. Dans le premier cas, comme en Ouganda, le Ministère des Gouvernements Locaux fournit un appui direct aux districts et aux autres entités de collectivités locales à travers la formation et l’appui technique. Les districts, à leur tour, doivent fournir un appui et une surveillance aux niveaux inférieurs du gouvernement local.

Dans les systèmes franco-africains, il y a une tradition moins importante d’appui institutionnalisé de l’Etat en direction des collectivités locales. Par exemple, la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) au Mali exerce peu de responsabilités en ce qui concerne l’accompagnement des collectivités locales en matière de gestion. Elle n’a pas de représentation régionale, bien qu’elle soit de facto représentée par les Hauts-commissaires régionaux qui sont avant tout des représentants de l’Etat en général, un peu au même titre que les préfets. Ce qui a eu pour conséquence que le Mali a opté pour un système hybride d’appui aux communes à travers les Centres de Conseil Communaux (CCC), localisé au niveau des cercles et rattachés à la DNCT. Toutefois ces structures d’appui conseil sont gérées par diverses agences du secteur privé et des ONG et elles sont largement financées par des bailleurs extérieurs.

Par ailleurs, les mécanismes de contrôle des collectivités sont différents. En Ouganda, et dans une moindre mesure en Ethiopie, les décisions des collectivités locales sont largement prises indépendamment de tout contrôle ex ante. En effet, le système de contrôle de ces collectivités locales paraît relativement “plus flexible” en comparaison du modèle francophone. Au Mali et au Sénégal, l’Etat exerce un contrôle plus direct, particulièrement dans le premier cas, où les décisions des conseils

communaux (y compris le budget annuel) sont sujettes à une ratification ou une approbation ex ante des représentants de l'Etat au niveau des cercles avant d'entrer en vigueur légalement. Le cas du Sénégal est quelque peu différent dans la mesure où les décisions des collectivités locales sont sujettes à un contrôle ex post des services de l'Etat.

(2) *Aux plans financier et fiscal*

(a) *Général*

Bien que la faiblesse des ressources financières locales provenant de l'assiette fiscale des collectivités locales ait été identifiée comme une contrainte commune dans les quatre pays d'étude, cette affirmation mérite d'être quelque peu nuancée. Au Mali et au Sénégal, le problème apparaîtrait moins aigu qu'en Ethiopie ou en Ouganda. Dans les deux premiers pays, les revenus provenant de sources propres représentent la plus grande partie des revenus totaux des collectivités locales. Au Sénégal, par exemple, au cours de la période 1993-1996, les recettes locales propres représentaient entre 45% et 71% des recettes totales des CR. Par contre, et comme mentionné précédemment, les districts ougandais et les Etats régionaux éthiopiens (comme l'ERNA) ne tirent que 10% à 20% respectivement de leurs recettes de sources locales.

Cependant, ces chiffres cachent l'importance relative des dépenses/recettes globales des collectivités locales par rapport aux dépenses/recettes publiques nationales. On peut ainsi dans une certaine mesure perdre de vue la signification réelle des transferts fiscaux en provenance des gouvernements centraux/fédéraux. En Ouganda, par exemple, les recettes totales des collectivités locales, incluant les transferts, comptent pour 4.5% du Produit Intérieur Brut (PIB); au Sénégal, ce chiffre correspond à seulement 2%. Qu'une plus grande part des recettes globales des collectivités locales du Sénégal provienne des sources propres est en partie le reflet des revenus relativement faibles des collectivités locales en général.

Les gouvernements locaux en Ouganda et en Ethiopie ont tendance à dépenser proportionnellement plus que leurs homologues maliens et sénégalais. Cependant cela n'est possible que par un flux important de fonds provenant des gouvernements centraux/fédéraux. En fait, cela est le reflet des importantes responsabilités transférées aux collectivités locales en Ouganda et en Ethiopie, et pourrait être considéré comme

une des conséquences de la taille démographique de ces collectivités locales et par une “vision” nationale différente de la décentralisation. L’impression générale qui se dégage des quatre études de cas et d’autres sources, est que les transferts fiscaux provenant des gouvernements centraux/fédéraux vers les collectivités locales sont plus importants en Ouganda et en Ethiopie qu’au Mali et au Sénégal.

(b) *Transferts fiscaux*

On retrouve un certain nombre de caractéristiques spécifiques des divers systèmes de transfert fiscal dans chacun des pays étudiés.

En Ouganda, parmi les trois types de subventions (inconditionnelle, conditionnelle et de péréquation) accordées par le gouvernement central aux collectivités locales, les subventions conditionnelles liées au secteur sont de loin les plus importantes et représentant plus de 80% des transferts fiscaux globaux. Une grande partie, non spécifiée, des subventions sectorielles conditionnelles proviennent de l’aide publique au développement (APD). Les subventions de péréquation, destinées à réduire les disparités horizontales entre les districts pauvres et ceux qui sont plus riches, sont négligeables et comptent pour moins de 1% des transferts globaux. Le modèle ougandais soulève plusieurs questions :

- les moyens limités dont disposent les collectivités locales pour utiliser leurs ressources budgétaires de manière discrétionnaire ne leur permettent pas d’exploiter entièrement et efficacement le potentiel provenant de cette fonction allocative pour réponse aux besoins locaux plutôt que leur détermination par le niveau national;
- il y a eu prolifération des subventions sectorielles conditionnelles ces dernières années – entre 1996/97 et 2002/03, le nombre de ces subventions est passé de sept (7) à trente et un (31). Comme chaque fonds est rattaché à des conditions spécifiques (tant en ce qui concerne leur utilisation que vraisemblablement pour les aspects administratifs, élaboration des rapports) cela ajoute au fardeau de gestion administrative et financière à supporter par les collectivités locales.
- la faible équité du système de transfert fiscal. En raison de la faiblesse des fonds alloués aux mécanismes de péréquation, les dis-

tricts plus pauvres, même avec des assiettes fiscales plus faibles, sont incapables de fournir aux citoyens des services de base équivalant à ceux offerts par les districts plus riches.

Le système de transfert fiscal ougandais présente une caractéristique particulière qui mérite d'être notée. Il pourrait en effet avoir contribué à la chute inquiétante des recettes propres des collectivités locales. Entre 1996/97 et 2002/03, la valeur globale des transferts effectués par l'Etat vers les collectivités locales en Ouganda a été multipliée par cinq; sur la même période, les recettes provenant de sources propres des collectivités locales a chuté d'un tiers. Il est fort probable que l'efficacité du système de transfert fiscal ougandais a réduit les mesures incitatives pour que les collectivités locales maintiennent ou améliorent leur effort fiscal et cela souligne l'importance de concevoir des mécanismes appropriés de transferts fiscaux Etat-collectivités locales.

En Ethiopie, et particulièrement dans l'ERNA, il y aurait moins de problèmes concernant les pouvoirs discrétionnaires pouvant être exercés sur les transferts fiscaux par les autorités régionales. En outre, les disparités horizontales entre les régions semblent être prises en considération par le système fédéral de subvention qui représente 20% du niveau de développement des régions et 10% de leur capacité fiscale. Ici il y a manifestement un souci d'égaliser les allocations entre les régions.

A leur tour, les régions ont récemment commencé à allouer des subventions aux woredas (en utilisant le même système de mesure et de calcul que pour les transferts fédéraux), mais nous ne savons pas vraiment dans quelle mesure les autorités des worédas jouissent d'un réel pouvoir discrétionnaire quant à leur utilisation. En outre, il apparaît que dans leur ensemble les transferts (aussi bien fédéraux-régionaux que régionaux-woreda) sont inadéquats (même selon les normes des PMA) – les woredas, par exemple, utilisant presque toutes leurs subventions et leurs ressources propres pour financer leurs frais de fonctionnement. En ce qui concerne le montant des allocations globales, il a également été démontré que le système de transfert fiscal en Ethiopie est relativement volatile (à tous les niveaux), et qu'il est difficilement prévisible (d'une année à l'autre). Cela constitue une contrainte sérieuse à la planification à tous les niveaux.

Au Mali, l'Etat transfère des ressources financières vers les collectivités locales sous deux formes. D'abord, une subvention annuelle est fournie à

chaque commune pour couvrir un minimum de besoins liés aux dépenses de fonctionnement. Ensuite, l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT) fournit à toutes les collectivités locales des droits de tirage annuels pré-déterminés pour financer les dépenses d'investissement. Les subventions de l'ANICT ne sont pas inconditionnelles (dans le sens strict du terme). Elles sont effectuées uniquement sur la base de propositions faites par les collectivités locales et sont approuvées par la suite par les comités régionaux de l'ANICT. A plusieurs égards, les fonctions de l'ANICT peuvent être assimilées à un mécanisme de Fonds social (un genre de facilité financière à la réalisation de micro-projets). Toutefois dans ce système les collectivités locales conservent totalement la maîtrise d'ouvrage. Elles sont clairement responsables de la gestion des projets et des décaissements financiers. Ce système s'opère dans un cadre de plafond ou de limite budgétaire. En ce sens ce n'est pas un système de subventions inconditionnelles comme le comprendrait un responsable de collectivités locales ougandais avec des transferts effectués régulièrement vers les collectivités locales.

À certains égards le système sénégalais de transferts Etat-collectivités locales est identique à celui du Mali. Les subventions annuelles provenant du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) sont effectuées vers tous les niveaux de collectivités locales en parts égales et en fonction du nombre d'habitants de la zone. Les dotations du FDD sont destinées à assurer les dépenses de fonctionnement provenant du transfert de compétences. En plus du FDD, le Sénégal a mis en place le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales (FECL) dont le but est de mettre à la disposition des collectivités locales des fonds pour financer les investissements. Les dotations du FECL sont faites sur une base annuelle par le Ministère des Finances et le Ministère délégué chargé de la Décentralisation. Ces dotations varient d'une année à l'autre et sont sujettes à des négociations individuelles entre l'Etat et les collectivités locales.

(c) *Procédures financières*

Il y a une grande différence au niveau des procédures financières entre les collectivités locales franco-africaines (Mali et Sénégal) et anglo-africaines (Ouganda et système fédéral en Ethiopie). Les systèmes financiers publics du Mali et du Sénégal fonctionnent sur la base du principe de l'unicité de caisse en vertu duquel toutes les finances du secteur

public (central ou local) sont gérées par le Trésor national. Les maires des communes maliennes et les présidents de CR sénégalaises sont les ordonnateurs de la dépense. Ils ne contre-signent pas les chèques mais donnent l'ordre de paiement des entreprises et des prestataires de services. Le paiement effectif est toujours fait par le receveur/percepteur du Trésor après vérification de la disponibilité des fonds. Ce dernier gère, en réalité, tous les sous-comptes sectoriels et ceux des collectivités locales.

Tout comme dans le modèle ougandais et éthiopien, ce système présente des avantages et des inconvénients. Les principales contraintes se présentent comme suit:

- les coûts de transaction pour les entreprises et les prestataires de services peuvent souvent être plus élevés. Non seulement ils doivent obtenir des attestations de paiement auprès des responsables élus localement, mais ils doivent également récupérer leur paiement auprès de trésoreries/paieries qui ne sont pas nécessairement localisées dans la localité où les travaux ont été effectués. Ces structures déconcentrées peuvent en effet être éloignées géographiquement de ces collectivités locales.
- dans les zones rurales éloignées (comme les vastes zones au nord du Mali), les services bancaires sont sous-développés ou inexistant ; les services du Trésor doivent alors fonctionner sur la base d'avances de caisse (faits par les bureaux du Trésor d'un niveau supérieur). Ceci peut occasionner des problèmes de liquidité et décourager les entreprises susceptibles de faire affaires avec les collectivités locales;
- au démarrage du processus de décentralisation, le système francophone qui était fortement centralisé au plan des procédures de décaissement a pu créer un engorgement et une surcharge des agences du Trésor. En 1999, par exemple, le Trésor régional de Tombouctou, au nord du Mali, gérait les comptes d'une seule collectivité territoriale (municipalité de Tombouctou) ; en 2000, suite aux premières élections rurales organisées au niveau des communes rurales, le même Trésor gérait plus de 50 comptes de collectivités locales (majoritairement composées des nouvelles communes rurales) et ce avec le même niveau de ressources humaines et financières.

Ce système présente également des avantages, par exemple:

- en faisant du Trésor national le seul responsable de la gestion des décaissements (et des recettes) des collectivités locales, les systèmes maliens et sénégalais réduisent la nécessité pour ces dernières de développer des capacités spécifiques en matière de gestion financière. Ceci réduit également la nécessité de renforcer ces capacités au niveau local, mais cela n'empêche pas qu'il faut s'assurer que les bureaux du Trésor soient capables de gérer les finances des collectivités locales;
- en théorie, le système francophone réduit les coûts d'audit en limitant le nombre de centres de comptabilité qui doivent être audités par les agences du Trésor national;
- de la même façon, le système centralisé franco-africain de gestion financière des collectivités locales peut être plus "efficace" que l'approche anglo-africaine plus décentralisée. Ceci peut résulter d'efforts de renforcement des capacités moins coûteux.

(3) *En matière de représentation*

(a) *Les modes électorales*

Il y a deux différences fondamentales au niveau des systèmes de représentation électorale locale dans les pays étudiés.

D'abord, le système électoral ougandais, à quelques exceptions près, est basé sur une représentation par découpage territorial au sein d'une juridiction donnée (wards, etc.), chaque ward ayant son représentant élu. L'élection se fait selon le modèle anglo-saxon, c'est-à-dire que celui qui a obtenu le plus de vote obtient l'investiture et représente la zone de ce découpage territorial. Toutes les zones ou secteurs de la collectivité sont représentés au sein du conseil de la collectivité locale. Au Mali et au Sénégal, les élections au niveau des communes et des CR se font sur la base de listes électorales (généralement basées sur les partis¹⁰) sur laquelle on ajoute une représentation proportionnelle. En fait cela ne garantit pas la représentation de tous les villages ou découpages territoriaux d'une commune donnée au sein des conseils communaux de collectivités locales¹¹. Ces deux systèmes électoraux ont leurs avantages

– dans les cas francophones, le système de liste de parti donne un niveau de convergence entre les politiques nationale et locale; alors qu'en Ouganda (où il n'y a, dans la pratique, pas de partis politiques), les conseils des collectivités locales présentent un caractère plus « local ».

Pour les niveaux supérieurs de collectivités locales, les systèmes électoraux sont également différents. En Ouganda, par exemple, les conseils des districts sont élus au suffrage universel adulte alors qu'au Mali les conseils de cercles et régionaux sont composés de membres élus provenant du niveau communal, à travers un forum de collège électoral (chaque commune/cercle étant représenté au niveau plus élevé). En fait une personne élue lors des élections communales peut devenir conseiller au sein du cercle ou de la région, sans avoir été élue directement à ce poste. Dans une certaine mesure, cette limitation du suffrage universel direct aux élections communales/de CR reflète la primauté institutionnelle accordée aux communes et aux CR dans les systèmes malien et sénégalais.

(b) *Représentation d'intérêts particuliers*

Tant en Ouganda qu'en Ethiopie, des dispositions spéciales s'appliquent à certaines catégories sociales. Dans l'ERNA, par exemple, les zones sont généralement des unités administratives et n'ont pas de conseils élus – mais dans trois zones de l'ERNA où la population locale est composée de groupes non originaires d'Ahmra, de minorités et de groupes ethniques, il y a des conseils élus. En Ouganda la loi prévoit que les femmes doivent constituer le tiers des membres de tous les conseils des collectivités locales et les jeunes et les handicapés doivent également être représentés au sein des conseils. Dans les deux cas, il y a alors une tendance à prendre des dispositions spéciales pour que les groupes les moins avantagés et marginalisés soient représentés.

Par contre, ni le Mali ni le Sénégal ne prennent de dispositions spéciales en vue d'assurer la représentation des femmes dans les conseils des collectivités locales. Les femmes y sont donc peu nombreuses, comme le montre l'étude de cas malien, puisqu'elles ne représentent que 16% des conseillers et moins de 1% des maires. Cette tendance à éviter la ségrégation positive est probablement compatible avec les valeurs "républicaines" francophones.



3.1. PRÉAMBULE

Les sections précédentes du document ont essayé de faire ressortir des quatre études de cas effectuées par le FENU :

- certains défis spécifiques aux collectivités locales rurales (par opposition à celles du milieu urbain) ; et
- certaines similitudes et différences quant aux contraintes et opportunités liées à la fourniture des biens et services par les collectivités locales.

Ces défis, contraintes et opportunités ont des conséquences sur plusieurs étapes du processus de prestation de services par les collectivités locales – planification, financement, exécution, etc. Cette section du document étudie certaines des innovations des Programmes de Développement Local (PDL) appuyés par le FENU dans les quatre pays étudiés. Le défi fondamental étant d'améliorer la prestation de services des collectivités locales pour leur permettre de faire face aux contraintes particulières et de tirer profit des opportunités spécifiques.

3.2. DOMAINES D'INNOVATION

3.2.1. Innovations financières

(1) *Modalités d'allocation de fonds*

Dans tous les cas, les projets et programmes du FENU ont été pilotés sur la base de dotations pré-déterminées, basées sur des formules variant selon le contexte, mais toujours orientées vers des dépenses d'investissement plutôt que vers des dépenses de fonctionnement. En accordant des subventions aux collectivités locales, les PDL cherchent à :

- fournir aux collectivités locales des plafonds budgétaires (ou des chiffres indicatifs de planification, CIP) dans le cadre desquels une importante programmation d'investissements sera effectuée,

réduisant ainsi la probabilité d'un processus de planification locale annuelle qui aboutit à des listes de "dépenses" et de "vœux". Un corollaire à ceci est que les PDL décaissent effectivement ces fonds sur les budgets d'investissement au profit des collectivités locales et dans certains cas, pour la première fois (comme dans plusieurs sous-comtés ougandais et CR sénégalaises). Les dotations des PDL sont donc prévisibles dans le sens où elles sont décaissées tel qu'annoncées.

- rendre le processus de dotation plus transparent (à travers l'utilisation de formules simples et appropriées) et donc moins sensibles à la manipulation politique ou autre. En outre, les formules de dotation utilisées dans les quatre cas se veulent aussi équitables que possibles – en (i) tenant compte de la taille de la population des collectivités locales, et/ou (ii) en prenant en compte la pauvreté relative des diverses entités de collectivités locales et/ou en répartissant les dotations en fonction des différents coûts de production liés à la distance (élément spécifique aux zones rurales). L'expérience générale montre que plus les formules sont simples, mieux c'est. Les formules complexes réduisent généralement la transparence du processus, surtout aux yeux des responsables locaux, et demandent plus de données fiables dont on ne dispose pas en général.
- simuler les niveaux durables ou réalistes des fonds d'investissement, ce que les Etats et/ou les bailleurs pourraient faire. En fait, les dotations annuelles dépassent rarement 3 US\$ per capita. C'est un des principes mis de l'avant par le FENU que les fonds d'investissement qu'il met à la disposition des collectivités ne sont pas destinés à (et ne peuvent pas) satisfaire tous les besoins en matière de FIS car les collectivités locales ont d'énormes déficits en matière d'infrastructures.

(2) *Discrétion locale et limites*

Pour les quatre pays, les dotations gouvernementales des PDL sont allouées aux collectivités locales sur une base largement discrétionnaire. Les directives formulées aux collectivités locales pour l'utilisation des subventions mises à la disposition des planificateurs locaux pour la réalisation de PDL sont basées sur de vastes menus indicatifs d'investissement

(couvrant divers secteurs, mais généralement limités aux biens publics et semi-publics), ainsi que sur une liste d'exclusions et d'équipements proscrits (généralement limités aux véhicules, aux édifices religieux, aux articles ordinaires, au crédit, etc.). À part ces exclusions spécifiques, les menus d'investissement éligibles couvrent presque tous les équipements à l'égard desquels les collectivités locales présentent des responsabilités légales en vertu des lois et règlements. Dans le cas d'entités de collectivités locales à plusieurs niveaux (comme en Ouganda), on utilise des menus d'investissements spécifiques à chaque niveau tout en essayant d'assurer la clarté dans les différents postes de dépenses. Par exemple en Ouganda, on retrouve des menus séparés pour les districts et pour les sous-comtés.

L'autorisation de la discrétion dans l'utilisation des fonds d'investissement au niveau local est motivée par l'hypothèse (soulignant un des avantages théoriques majeurs de la décentralisation) voulant que les « locaux connaissent mieux ce qui est bon pour eux ». Donc en principe cela devrait varier d'un endroit à un autre. Dans certains pays (comme en Ouganda où la plupart des subventions sont conditionnelles), l'introduction de ces dotations discrétionnaires est contre-nature, mais en fait elle s'est révélée utile.

(3) *Appui au budget d'investissement ou facilités de micro-projet?*

Dans un cas, celui du Mali, les subventions des PDL sont même plus "discrétionnaires" qu'ailleurs. Dans la plupart des cas, les fonds d'investissement alloués par les PDL doivent financer des investissements spécifiques (par exemple l'école primaire x, le centre de santé y) – et rendre des comptes en conséquence. Le PACR-T s'éloigne toutefois des modalités de type micro-projet et alloue les fonds comme des contributions aux budgets d'investissement communaux en général, plutôt que pour des articles particuliers de FIS inclus dans ces budgets. Ceci a allégé le fardeau découlant de la production de rapports financiers et de mise en conformité avec les méthodes comptables applicables aux communes (voir ci-dessus). Cela a permis aux conseils communaux d'utiliser les fonds du PACR-T avec d'autres sources de revenus et agit comme un levier sur les dotations budgétaires communales globales ainsi que sur les performances des communes. Ce mécanisme s'apparente également à ce qui pourrait finalement être une manière sensée de gérer les transferts fiscaux – et est en contradiction avec le fond national

d'investissement aux collectivités locales qui est à la fois orienté vers le financement de micro-projets spécifiques et des contrôles ex-ante.

(4) *Financement basé sur les performances et contrôles ex-post*

Dans deux pays (plus visible en Ouganda, mais également au Mali¹²), les dotations aux collectivités locales sont explicitement sujettes à la performance ; ceci s'est révélé fortement novateur. L'évaluation de la performance y est effectuée à travers deux types de mécanismes:

- les conditions minimales (CM), à respecter pour avoir accès à une subvention annuelle. Les collectivités locales qui s'avèrent incapables de les respecter n'ont pas accès à leur subvention. La plupart des CM sont basées sur les dispositions légales, et agissent comme des incitations concrètes sur les collectivités locales pour se mettre en conformité avec ce qui constitue, après tout, les lois et règlements nationaux. Cette conformité procure également une certaine assurance quant aux capacités des collectivités locales qui en bénéficient de les absorber et de les utiliser correctement.
- les mesures de performance (MP), appliquées a posteriori pour évaluer les performances des collectivités locales. Les performances des collectivités locales sont mesurées grâce à divers critères – la qualité de la planification, l'effort fiscal, la conformité avec les procédures d'acquisition, la gestion financière, la transparence, les cadres de gestion et d'entretien, etc. Les collectivités locales qui montrent une bonne performance et qui respectent les CM sont éligibles à une augmentation de leurs subventions. Celles dont les performances sont "moyennes" reçoivent la même subvention qu'auparavant et celles dont les performances sont faibles peuvent s'attendre à des sanctions, sous forme de réduction de leur subvention annuelle.

Le Tableau 4 illustre les types de mesures utilisées pour l'évaluation des performances des sous-comtés en Ouganda.

Tableau 4 : Les MP utilisées pour les sous-comtés en Ouganda

MESURES DE PERFORMANCE	INDICATEURS – LISTING D'UN ECHANTILLON ILLUSTRATIF
QUALITE DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT	<ul style="list-style-type: none"> ■ Qualité des analyses de la pauvreté et des problèmes ■ Qualité des analyses environnementales ■ Liens entre l'investissement et les frais de fonctionnement ■ Identification des partenaires au développement
CAPACITE ET PERFORMANCE DU PERSONNEL	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planification intégrée du travail du personnel ■ Rapport du personnel sur les performances d'investissement ■ Soutien des programmes villageois par le personnel
PERFORMANCE EN MATIÈRE DE COMMUNICATION ET DE GESTION COMPTABLE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entrée des CIP, les projets approuvés, etc, sur les tableaux des CL et autres endroits publics ■ Communication par la CL des budgets et plans de travail de l'année financière (AF) en cours aux autorités concernées ■ Présentation par la CL d'un rapport sur l'utilisation des contributions communautaires l'année précédente ■ Comptes finaux préparés/soumis au Responsable pour l'année précédente ■ Diffusion des précédents résultats de révision des MP
PERFORMANCE DE LA DOTATION DE FONDS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cohérence entre les décisions du CL et des dotations réelles au cours de l'AF ■ Part du Fonds de développement local (FDL) dans les zones pauvres prioritaires concernées (santé, éducation, eau et système sanitaire, agriculture, routes) ■ Utilisation totale des FDL
PERFORMANCE SUR LES PROCÉDURES DE MARCHÉS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conformité avec les seuils d'acquisition ■ Attestation adéquate des paiements relatifs à l'AF précédente ■ Cessation de part minoritaire du FDL
PERFORMANCE DES RECETTES LOCALES	<ul style="list-style-type: none"> ■ % de revenu collecté par rapport à ce qui était prévu ■ % des revenus accrus collectés dans le dernier AF sur AF de la deuxième année
PERFORMANCE D'INTEGRATION DE GENRE	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le Programme d'Investissement reflète une analyse et des stratégies de genre saines ■ Le budget reflète des dotations qui correspondent aux stratégies ■ Formation en genre prévue et effectuée dans la dernière AF
PERFORMANCE DU CONSEIL ET DU COMITE EXECUTIF	<ul style="list-style-type: none"> ■ Assistance aux réunions régulières du Conseil, du Comité exécutif et financier, et production des procès-verbaux

L'association des CM et des MP à appliquer aux collectivités locales constituent de réelles incitations en vue du respect des dispositions légales et de l'amélioration de leur performance en tant que fournisseurs de biens et services publics. Comme le montre l'expérience en Ouganda, l'utilisation des CM et des MP s'est traduite par des améliorations générales dans la gestion des collectivités locales. Cela a également engendré une pression de la part des citoyens sur les responsables élus (pour contrôler la performance) ainsi que des responsables élus vers le personnel de la collectivité locale (afin de produire des résultats satisfaisants).

Autre caractéristique novatrice des CM et des MP qui mérite d'être soulignée, leur utilisation empêche des contrôles ex ante sur les décisions et les activités des collectivités locales. Dans les cas de l'Ouganda et du Mali, aucune autre agence externe aux collectivités locales que celles prescrites par la loi n'exerce une surveillance a priori sur les collectivités locales. Les activités des collectivités locales sont évaluées après exécution. Ce qui est en contradiction aussi bien avec les mécanismes de financement nationaux (comme le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales [FICT] au Mali) qu'avec les programmes financés par les bailleurs.

(5) *Financement ciblé*

Même si les PDL en Ouganda et au Mali incitent les collectivités locales à investir dans des secteurs particuliers (secteurs en faveur des pauvres en Ouganda) et dans des projets ciblés concernant des groupes sociaux particuliers (les femmes au Mali), seul le PADMIR au Sénégal affecte des fonds à des types particuliers d'investissement, activités génératrices de revenus (largement axées vers les femmes) et gestion des ressources naturelles. Les raisons sont les suivantes:

- Les préjugés sexuels entraîneraient peu d'investissements au profit direct des femmes. Allouer une partie des dotations globales pour les programmes générateurs de revenus fournit donc un certain type de ségrégation positive en faveur des femmes.
- Bien qu'ils présentent des bénéfices qu'à long terme, la planification des collectivités locales a tendance à minimiser l'importance des investissements relatifs à la gestion des ressources naturelles (car les responsables sont élus pour de courts mandats). L'affectation

des fonds a donc pour effet de guider les collectivités locales vers ces types d'investissement.

(6) *Les contributions correspondantes*

Dans certains cas, les fonds des PDL ne sont mis à la disposition des collectivités locales qu'à condition qu'ils fassent également une contribution d'un certain type pour le financement de la FIS. Dans le cadre du PADMIR au Sénégal, par exemple, les CR doivent apporter une contribution de 10% (en "espèces") de la valeur des micro-projets – ceci se fait généralement en effectuant des retraits sur les transferts fiscaux provenant de l'Etat. Au Mali, le PACR-T attend des communes qu'elles apportent des contributions correspondant de 5 à 10% (selon le type d'investissement), mais les laisse libres de décider si elles seront faites en espèces ou en nature.

(7) *Appui à l'amélioration de la collecte des revenus locaux*

Pour assister les collectivités locales dans leurs efforts en vue d'accroître leur autonomie financière¹³, certains PDL fournissent un appui, aussi bien au niveau politique (comme en Ouganda) qu'au niveau local (comme au Mali). A ces deux niveaux, il s'agit d'offrir une assistance technique à l'évaluation des émissions/défis fiscaux locaux et de suggérer des domaines où des améliorations sont possibles, aussi bien sur le plan conceptuel qu'en terme de renforcement des efforts dans la collection des revenus. Dans les deux cas, cette assistance technique entraîne des activités pilotes.

En outre, et comme décrit ci-dessus, les mesures de performance (liées au financement) de l'effort fiscal des collectivités locales les incitent à maximiser les recettes provenant de ressources propres.

3.2.2. Planification et budgétisation

(1) *Lien entre planification et budgétisation*

Une des innovations les plus évidentes introduites dans tous les pays étudiés concerne l'établissement d'un lien clair entre la planification et la budgétisation. Ainsi, la planification devient un processus plus significatif (avec des résultats tangibles) qui fournit plus d'information sur

le processus budgétaire au niveau local. Cette innovation a pris diverses formes:

- En Ouganda et en Ethiopie, cela s'est traduit par un déplacement des ressources nécessaires au financement des projets vers le "bas" de la hiérarchie des collectivités locales. Cela a également contribué à l'amélioration du processus de planification.
- Au Sénégal, les CR bénéficient d'une assistance similaire, grâce à un processus de planification qui produit des rendements directs sous forme de programmes triennaux puis annuels, ces derniers étant intégrés dans les budgets d'investissement annuels des CR.

(2) *Planification inclusive et rentable*

En raison des contraintes liées à une participation significative des collectivités locales rurales au processus de planification, les PDL des quatre pays ont oeuvré durement pour développer puis introduire des mécanismes de planification inclusive et rentable. Autant que faire se peut, ces mécanismes ont été fondés sur des cadres institutionnels pré-existants – même si ceci n'a pas empêché certaines innovations institutionnelles (voir encadré).

Dans tous les cas, il est très important de s'assurer que la planification locale soit durable et rentable. De manière concomitante, il s'agit :

- d'encourager les collectivités locales à utiliser leurs ressources humaines existantes (plutôt que de payer des "planificateurs" supplémentaires à court terme). En Ethiopie, par exemple, les Equipes Techniques des woredas (ETW) ont été mises en place (et formées) pour faciliter le processus de planification au niveau des kebeles, en complétant les connaissances en profondeur des populations locales par des compétences techniques et de facilitation. Autre exemple, au Mali, les commissions de développement des communes – composées de responsables localement élus et d'un personnel de service technique (agents d'extension, personnel médical, enseignants) – ont été créées pour la sélection et l'évaluation des propositions communautaires.

ENCADRÉ 2 : NOUVEAUX NIVEAUX DE PLANIFICATION AU SÉNÉGAL ET AU MALI

Aussi bien au Sénégal qu'au Mali par exemple, où le système électoral au niveau des collectivités locales n'assure pas automatiquement une représentation à toutes les communautés au sein des juridictions des CR et des communes (voir ¶ 2.3.2. (3) ci-dessus), les comités sous-communaux de planification sont établis au niveau villageois dans le but d'identifier et donc de communiquer les priorités de développement à leurs collectivités locales. Au Mali, ceci a pris la forme de "comités populaires de planification", composés de chefs/guides de villages, de femmes et de jeunes, chargés d'analyser les besoins de la communauté et ensuite de soumettre les propositions prioritaires aux bureaux communaux. Au Sénégal, cela s'est traduit par la mise en place de comités de développement villageois (avec les mêmes rôle et composition de planification de base que leurs équivalents maliens) et de comités inter-villageois (chargés d'examiner les priorités au niveau villageois et les besoins inter-villageois avant d'alimenter le processus de planification au niveau des CR). Dans les deux cas, le processus de planification locale complète des cadres existants pour la représentation dans les conseils des collectivités

- de maintenir l'utilisation des outils de planification telle que la MARP à des niveaux raisonnables. En Ouganda, en particulier, il a été démontré assez tôt qu'alors que les outils tels que ceux utilisés dans la MARP peuvent être très utiles, leur utilisation sans discernement est à la fois coûteuse et prend beaucoup de temps. Mener des études de type MARP dans chaque village dépassait simplement les capacités de la plupart des collectivités locales.

(3) *Au-delà des évaluations des besoins: aspects techniques de la planification*

Dans les premières phases de la plupart des PDL, une grande attention a été accordée à la nécessité d'assurer des contributions participatives provenant des communautés locales. Au fil du temps, dans les pays comme l'Ouganda et le Mali, on s'est rendu compte qu'il y a une série d'étapes techniques (sélection, évaluation, priorisation, conception, fixation de prix, etc.) toutes aussi importantes pour la mise en œuvre

des PDL. Les PDL ont ainsi introduit des méthodes novatrices au sein des collectivités locales qui leur permettent d'acquérir ou d'accéder aux compétences requises pour ces étapes. En Ouganda, par exemple, une petite partie des dotations de financement peut être utilisée pour les agences techniques pour la conception et la fixation des prix ; au nord du Mali, un simple format a été introduit pour l'évaluation des propositions au niveau villageois, ce qui permet aux commissions de développement communales d'évaluer rapidement la faisabilité et l'opportunité des idées "brutes" de projet.

3.2.3. Mise en œuvre/production

(1) *Procédures de passation de marché*

Partout où il est possible, les PDL essaient d'encourager l'utilisation des procédures de passation de marché en vigueur dans le pays, plutôt que d'en créer de nouvelles. Cependant, dans certains cas, les PDL ont soit introduit de nouvelles procédures soit modifié celles existantes. Au Mali, par exemple, le démarrage du PACR-T a coïncidé avec l'organisation des premières élections pour les communes rurales dans le pays, avant même que le gouvernement n'amende les procédures de passation de marché afin de tenir compte des contraintes spécifiques auxquelles les collectivités locales sont confrontées. Le PACR-T a alors mis en place un ensemble de procédures de passation de marché pour les communes en abaissant le plafond au-delà duquel un certain type d'appel d'offre compétitive devenait obligatoire et en prévoyant l'implication des communautés bénéficiaires dans le processus d'acquisition. Au Sénégal, le PADMIR a aussi jugé nécessaire d'améliorer les procédures existantes en abaissant le plafond pour les offres compétitives. Enfin, le FDW en Ethiopie a modifié les règles de passation de marché existantes pour permettre aux entités de collectivités locales de niveau inférieur (comme les *woredas* et les *kebeles*) de s'impliquer activement dans le processus.

Liée aux accords de financement basés sur la performance, aussi bien en Ouganda qu'au Mali, la conformité avec les règles de passation de marché est un des critères utilisés pour évaluer les collectivités locales. Ceci incite clairement les collectivités locales à respecter les règles et règlements.

(2) *Modalités d'acquisition et de production*

Certains PDL ont aussi encouragé une plus grande souplesse dans l'acquisition et la production de biens et services, reconnaissant ainsi que dans plusieurs circonstances les collectivités locales sont mieux placées pour décider des cadres appropriés pour leur mise en œuvre. En Ethiopie, par exemple, les woredas ont opté pour :

- la mise en place de cadres d'appel d'offre compétitive à l'entreprise privée pour des projets "stratégiques" (comme les écoles primaires), considérés comme plus complexes;
- la mise en place de cadres communautaires, supervisée par les départements techniques des woredas, dans le cas de projets communautaires de moindre envergure, comme les puits creusés à la main, l'aménagement des cours d'eau et les pépinières forestières.

La même souplesse de décisions concernant les cadres de production a été encouragée en Ouganda – où une diversité d'options de mise en œuvre (offert par le secteur privé, travaux en régie, mise en œuvre communautaire, etc.) est utilisée par les collectivités locales pour la FIS.

Une telle souplesse reconnaît la diversité des situations locales et la réalité des contraintes locales. Les entreprises, par exemple, peuvent refuser de soumissionner pour des projets de petite envergure dans des zones lointaines ou alors elles ne peuvent le faire qu'à un prix très élevé. Inversement, la mise en œuvre communautaire, alors qu'elle est appropriée pour les micro-projets de petite envergure et de faible technologie dans des zones éloignées, peut être inadéquate pour de plus grands projets.

Dans les cas franco-africains du Sénégal et du Mali cependant, les PDL n'ont pas la même souplesse et dépendent entièrement du type de soumissions pour la production de toutes les infrastructures. Une grande partie de ceci peut être attribuée au fait que dans bien des cas les procédures financières applicables sont celles des Etats avec des décaissements gérés par les agences locales du Trésor.

(3) *Supervision, contrôle et surveillance*

Même si les quatre PDL ont encouragé les gouvernements locaux à utiliser des superviseurs techniquement qualifiés (soit en provenance

des départements de tutelle des collectivités locales ou, plus souvent comme dans le cas des pays francophones, en provenance du secteur privé) dans le but de contrôler la qualité des travaux, la plupart ont également favorisé la mise en place de “comités de gestion des projets” au sein des collectivités locales avec une responsabilité quotidienne en ce qui concerne le contrôle et la surveillance de l’exécution des travaux par les entreprises. De tels comités (surtout au niveau inférieur) présentent un intérêt particulier en ce sens qu’ils permettent de s’assurer que le travail soit de bonne qualité et qu’il soit achevé selon le calendrier. Ceci s’est révélé un complément précieux à la supervision technique (et moins régulière) assurée par les spécialistes.

(4) *Promotion des entreprises*

Dans le but d’augmenter le nombre d’entreprises (qu’il s’agisse de firmes d’ingénieurs conseils ou d’entreprises générales) capables de soumissionner, contracter et/ou fournir des services techniques aux collectivités locales, les PDL leur ont apporté une formation. En Ouganda, par exemple, les entreprises du secteur privé sont formées par les collectivités locales (en utilisant la facilité de renforcement des capacités à travers des PDL – voir ci-dessus) dans le domaine de la gestion des contrats. De même, le FDW au nord de Gondar fournit aux entreprises/ artisans locaux une formation technique. Au Mali, les entreprises locales d’ingénierie ont reçu une formation en matière de procédures de passation de marchés, ce qui améliore leur capacité d’appui aux communes dans la préparation de documents de soumission et de contrats. Alors que tout ceci peut sembler (d’un point de vue urbain) une innovation relativement insignifiante (ou même inutile), dans les zones rurales éloignées, elle peut et a été récompensée par une amélioration de la qualité des appels d’offre et une amélioration des compétences managériales d’un nombre limité de producteurs de services du secteur privé.

(5) *Gestion et entretien (G&E)*

Sans un cadre adéquat de G&E, de nouvelles infrastructures sont inutilisées ou se détériorent beaucoup plus vite qu’elles ne devraient. Par conséquent, tous les PDL étudiés s’efforcent d’inclure un cadre de G&E dans le processus de planification (dans le cadre de l’évaluation, avec

des responsabilités et des modalités clairement affirmées, incluant le calcul des coûts récurrents et des frais de fonctionnement, etc.). En outre, là où les mesures liées au financement sont utilisées pour évaluer les performances des collectivités locales, comme en Ouganda, la qualité du cadre G&E est un critère d'évaluation. Au Mali, où le PACR-T a introduit des auto-évaluations communales, une évaluation du cadre d'entretien des infrastructures existantes est réalisée. Comme nous le verrons, le succès de ces différents efforts est mitigé.

3.2.4. Renforcement des capacités

(1) *Formation*

Comme on l'a vu plus haut, les PDL sont fortement novateurs et ont travaillé durement à l'établissement de systèmes et de procédures qui rendent le financement, la planification et la mise en œuvre de la FIS par les collectivités locales rurales plus transparents. La plupart des PDL (excepté au Sénégal) fonctionnent dans des contextes institutionnels relativement nouveaux, où la gouvernance décentralisée est devenue une partie des nouvelles "règles du jeu". En Ouganda, le Projet de Développement de District (PDD) a été formulé au milieu des années 90, lorsque le Gouvernement Ougandais a commencé à décentraliser la gouvernance et la FIS. Au Mali, le PACR-T a commencé (en 1999) à peu près en même temps que les nouveaux conseils communaux étaient élus. En Ethiopie, le FDW a démarré (en 1997) dans la période qui a immédiatement suivi la chute du Derg et la promulgation d'une constitution fédérale. Les acteurs locaux et nationaux ont ainsi été confrontés à des changements institutionnels majeurs résultant de réorientations de politique globales, de même que par les PDL eux-mêmes.

Ceci a à son tour soulevé des questions en matière de renforcement des capacités, – dans le sens de la capacité locale à utiliser de nouveaux outils, adopter et appliquer de nouvelles procédures, et assumer de nouveaux rôles et responsabilités. Pour faire face à ce défi, tous les PDL ont dispensé la formation pour renforcer les capacités d'un certain nombre d'acteurs et, dans les cas de l'Ouganda et (dans une moindre mesure) du Mali, ont fourni des incitations concrètes en vue du renforcement des capacités à travers l'utilisation des conditions minimales et des mesures de performance. En général, le renforcement des capacités a

été un instrument dans l'assistance des collectivités locales afin de leur permettre de s'adapter au nouveau cadre institutionnel.

Nombre de ces approches novatrices liées au renforcement des capacités des collectivités locales ont été utilisées dans le cadre des PDL des pays étudiés. L'utilisation par le PDD d'un Fonds de Renforcement des Capacités (FRC) en Ouganda ainsi que la mise en place d'une facilité déterminée par la demande pour la formation a probablement été la plus novatrice (voir encadré ci-dessous).

Le PDD en Ouganda a aussi été fortement novateur en complétant le renforcement des capacités avec des efforts actifs pour encourager le "mentoring" des responsables et du personnel des collectivités locales de niveau inférieur par le personnel des collectivités locales de niveau supérieur. Ceci a permis de créer un forum de renforcement des capacités.

(2) *Apprentissage par l'action*

L'innovation la plus fondamentale adoptée par les PDL dans les quatre pays a peut-être été d'encourager le renforcement à travers "l'action", communément appelé formation sur le tas qui permet une familiarisation sur les lieux mêmes de travail avec les tâches telles que la planification inclusive, la budgétisation, l'approvisionnement et autres – et ce grâce à un financement d'investissements rendu disponible. Ceci est particulièrement évident en Ethiopie, où (avant le FDW) les responsables de woredas n'étaient pas habitués à exercer les fonctions de FIS. Le FDW leur a fourni l'occasion de mettre ces concepts en pratique et ainsi de renforcer, à partir de l'expérience, les compétences nécessaires.

3.2.5. Responsabilité et transparence

L'information se trouve au cœur de la notion de responsabilité. Les citoyens, les décideurs politiques, les responsables élus et les dirigeants ne peuvent pas demander des comptes à ceux qui sont en charge de leur fournir des services ou de travailler pour eux, s'ils ne savent pas ce que ces derniers doivent faire, comment ils sont supposés le faire, et ce qu'ils fournissent réellement. Comme l'a démontré l'étude de cas sur l'Ouganda, l'information est la clé de la responsabilisation. Tous les PDL ont essayé d'améliorer la quantité et la qualité du flux d'information – descendant (vers les citoyens), horizontal (vers les responsables élus) et ascendant (vers les décideurs de la politique nationale).

ENCADRÉ 3 : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS BASÉ**SUR LA DEMANDE EN OUGANDA**

Le concept de renforcement des capacités défini par la demande a été piloté par le PDD à travers l'utilisation de FRC, un fonds à partir duquel les gouvernements locaux pourraient faire des retraits pour financer leurs besoins particuliers de formation, sur la base de leur propre identification. L'hypothèse de base était que les besoins en renforcement des capacités variaient d'une collectivité locale à l'autre – et que les programmes de formation prêts à porter conçus par Kampala et déterminés par l'offre, ne seraient donc pas appropriés. Les collectivités locales étaient donc chargées de décider quel type d'activités de renforcement des capacités elles voudraient financer sur la base de leurs déficits de capacité, identifiés à travers un processus d'autoévaluation guidée. La formation était largement assurée par les responsables des collectivités locales eux-mêmes. Les sessions de formation et les sujets étaient variés, allant de la planification et la gestion financière aux compétences en communication. Au total plus de 70 000 personnes provenant de différents horizons, entre autres, des conseillers élus et des membres du bureau de gestion des écoles ont été formées. Comme nous le verrons plus tard, le FRC n'était pas sans problèmes – mais le principe général d'une facilité de renforcement de capacités déterminée par la demande s'est révélée à la fois utile et réaliste.

Le FRC était explicitement articulé autour de la facilité de financement des investissements et ses conditions minimales concomitantes – les collectivités locales qui étaient incapables de se qualifier pour les subventions gouvernementales (en raison de non-conformité avec les CM) étaient toujours capables d'accéder aux ressources du FRC, acquérant ainsi les compétences qui leur permettraient d'améliorer leurs performances et de parvenir à se mettre en conformité avec les CM.

(1) Stratégies de communication pour une responsabilité vers le bas

En Ouganda et au Mali, des stratégies complètes de communication ont été conçues et mises en œuvre. Elles utilisent une variété de média et d'incitations pour s'assurer que l'information relative à des questions telles que la disponibilité des fonds, les CM et MP, les budgets, les procédures et décisions d'obtention, etc. soit mise à la disposition de ceux qui devraient et ont besoin de s'en informer. A plusieurs égards, les PDL ont donc "simulé" le rôle que l'Etat pourrait jouer dans l'amélioration de la transparence des collectivités locales. L'encadré ci-dessous en donne quelques exemples.

(2) Contrôle et évaluation

Une innovation particulière a été mise en place au Mali, où les communes ont été soutenues dans les auto-évaluations. Ces évaluations sont effectuées sur une base annuelle et couvrent divers domaines de la vie

ENCADRÉ 4 : METTRE L'INFORMATION À LA DISPOSITION DU PUBLIC

En Ouganda, le PDD s'est délibérément assuré que l'information clé était disponible au public. Les dotations du PDD étaient annoncées à l'avance à travers la radio, les journaux, les annonces publiques dans les églises et les tableaux d'affichage publics. En outre, les mesures de performance du PDD qui déterminaient le montant des dotations globales comprenaient une évaluation des efforts du gouvernement local pour mettre l'information à la disposition du public, fournissant ainsi les incitations pour que les collectivités locales deviennent plus transparentes.

Au Mali, le PACR-T a aussi fait de la communication des collectivités locales un de ses critères d'évaluation de la performance des communes. En outre, les stations radios locales du nord du Mali ont reçu une formation sur la décentralisation (ce qui leur a permis de couvrir les affaires des communes) et étaient encouragées à assurer la couverture des sessions budgétaires des conseils communaux (publiques selon la loi). Les stations de radios locales diffusaient également les résultats des évaluations de la performance, permettant ainsi aux citoyens de savoir quelles communes avaient été évaluées positivement et négativement.

des collectivités locales – administration, performance du personnel de la commune, budgétisation et dépenses, la FSI, la collection des impôts, la gestion et l’entretien, etc. Plusieurs acteurs (élus, personnel communal, personnel des services déconcentrés, citoyens, leaders communautaires) participent à ces autoévaluations, ce qui leur confère une plus grande légitimité horizontale et descendante. Les résultats de l’autoévaluation d’une commune permettent d’alimenter la réflexion pour l’élaboration des plans/budgets annuels et la préparation du programme de renforcement des capacités soumis au Centre de Conseil Communal (CCC).

(2) *Planification participative et responsabilité*

Un point d’ordre général qui mérite d’être mentionné ici concerne la façon dont les méthodes novatrices de planification participative/inclusive ont elles-mêmes contribué à une plus grande responsabilité. Aussi bien au Sénégal qu’en Ethiopie où les PDL n’ont pas mis en œuvre des stratégies de communication complètes, le fait que la planification soit devenue considérablement plus participative et plus transparente au niveau des CR et des woreda/kebele a augmenté le niveau d’attente des citoyens par rapport à leurs collectivités locales en ce qui concerne la fourniture de biens et services publics. En Ethiopie, par exemple, lorsque les projets subissent des retards d’exécution, les membres des communautés se plaignent auprès des responsables des kebeles qui, à leur tour, peuvent faire des enquêtes au niveau des woredas.

3.2.6. Les fonctions “cachées”

Il y a une tendance au sein des collectivités locales et chez ceux qui leur fournissent un appui d’insister sur la fourniture de services dit très “visibles” et ouvertement “développementaux”, tels que les écoles primaires, les systèmes d’adduction d’eau, etc. Bien sûr ces services sont véritablement importants et leur fourniture par les collectivités locales est vitale, cependant, on oublie souvent (même si ce n’est pas le cas des citoyens et des responsables des collectivités locales eux-mêmes) que les collectivités locales sont également responsables de la fourniture d’autres services moins évidents – comme la résolution des conflits, l’arbitrage, l’ordre public, l’établissement de documents légaux, qui constituent souvent la première interface entre les citoyens et la collectivité locale.

En Ouganda, le résultat du PDD a reconnu ce fait et a inclus une composante en vue de renforcer la capacité des systèmes judiciaires locaux en tant qu'élément de prestation des services des collectivités locales. Ceci touche clairement une question importante pour les citoyens locaux. Au nord du Mali, le PACR-T a également fourni un appui à un certain nombre de communes dans le domaine des fonctions d'état civil (délivrance de bulletins de naissance, de certificats de mariage et de décès), qui leur sont dévolues dans le cadre du processus global de décentralisation. Dans les deux cas, celles-ci ont été novatrices dans le sens d'une reconnaissance de la prestation de services "politico-administratifs" par les collectivités locales.

4

Résultats en faveur des pauvres, au niveau institutionnel et sur les politiques

La section précédente du document a mis en évidence quelques-unes des innovations mises en place par les PDL en matière de la prestation de services par les collectivités locales rurales dans les quatre pays. Ces innovations font-elles une différence pour les pauvres en particulier et pour le grand public en général ? Ont-elles un impact visible sur le fonctionnement des collectivités locales ? Sont-elles institutionnalisées, soit par le biais de politiques nationales ou dans le cadre d'autres programmes (appuyés par les gouvernements centraux ou les bailleurs) qui travaillent avec et par l'entremise des collectivités locales ? En tirant les leçons de l'intervention du FENU dans les quatre pays, cette section tente, quoique timidement, de répondre à ces importantes questions.

4.1. RÉSULTATS EN FAVEUR DES PAUVRES

4.1.1. Intentions de politiques en faveur des pauvres

De plusieurs façons, les innovations des PDL sont explicitement conçues pour les pauvres :

- d'abord, et peut-être de manière plus évidente, tous les PDL se sont uniquement concentrés sur l'appui aux collectivités locales rurales. C'est une reconnaissance claire de la dimension exclusivement rurale de la pauvreté en Afrique sub-saharienne. Celle-ci existe, bien sûr, dans les villes, - mais l'écrasante majorité des pauvres se trouve en milieu rural, et non en ville. En intervenant en milieu rural, les quatre PDL ont cherché, de manière consciente, des moyens d'améliorer la prestation des services des collectivités locales où ils sont (et vont probablement rester dans l'immédiat) les plus demandés.
- ensuite, certains des PDL (FDW en Ethiopie et PDD en Ouganda) ont alloué des subventions plus importantes par tête d'habitant aux unités de collectivités locales les plus pauvres. En Ethiopie, par exemple, le niveau de développement et l'accessibilité relative des

woredas ont fourni une pondération de 40% pour les subventions totales aux woredas. Ceci est la reconnaissance que les zones plus pauvres (et plus éloignées) risquent d'être plus nombreuses que celles qui se portent légèrement mieux.

- troisièmement, certains PDL (PDD en Ouganda et PACR-T au Mali) ont intégré des résultats de planification en faveur des pauvres dans leur évaluation de la performance. En Ouganda, par exemple, où les collectivités locales montrent un portefeuille d'investissements en lien avec les secteurs qui ont la priorité dans le Plan d'Action de Lutte contre la Pauvreté (PALP) national, ont des chances d'être récompensées à travers l'augmentation de leurs dotations annuelles. Au Mali, les communes qui montrent un grand engagement à investir dans les projets axés sur les femmes vont probablement voir leurs subventions annuelles augmenter.
- quatrièmement, dans les cas où les PDL ont appuyé les systèmes à niveaux multiples (comme en Ethiopie et en Ouganda), les subventions ont été délibérément acheminées vers les niveaux inférieurs. En Ouganda, 65% des subventions des districts ont été acheminées vers les sous-comtés et les niveaux inférieurs, et en Ethiopie, deux tiers des subventions des woredas étaient destinés aux investissements de niveau communautaire plutôt que de niveaux « stratégiques ». De tels financements en cascade visent à produire un impact aussi direct que possible sur les communautés villageoises. Ils sont ainsi structurellement plus susceptibles de profiter aux pauvres.
- cinquièmement, et dans le cas du Sénégal, une partie des subventions annuelles est a priori affectée à l'investissement dans des projets pour les femmes, reconnaissant ainsi le fait que les femmes constituent un groupe particulièrement défavorisé avec une « voix » limitée.

Ces orientations sont le signe d'un engagement politique général pour des résultats en faveur des pauvres, bien qu'elles représentent des intentions plutôt que des résultats en soi. Elles méritent néanmoins qu'on leur accorde une attention ne serait-ce que parce qu'elles montrent comment il est possible de concevoir des stratégies en faveur des pauvres à travers la prestation de service par les collectivités locales.

4.1.2. Résultats de la planification

(1) *Planification participative et opportunités accrues pour faire entendre sa « voix »*

Les quatre études montrent que les niveaux de participation dans les processus de planification des collectivités locales ont été nettement améliorés. En « descendant » la planification jusqu'au niveau des communautés – aux niveaux des kebeles et des got en Ethiopie, aux niveaux des villages et inter-villageois au Sénégal, et de façon similaire en Ouganda et au Mali – les innovations soutenues par les PDL ont permis d'étendre leur participation en augmentant ainsi les opportunités des pauvres de s'exprimer.

Ces tentatives pour faire du processus de planification de la FIS un processus plus participatif augmentent les possibilités pour les pauvres d'exprimer leurs besoins – même s'il y a, bien évidemment, aucune garantie absolue ou incontestable que les besoins seront exprimés ou que cette « voix » sera écoutée et qu'on pourra y répondre.

ENCADRÉ 5 : OPPORTUNITÉS POUR UNE VOIX AU NORD DU MALI

Le processus de planification entrepris par les communes au nord du Mali ont fourni de grandes opportunités aux citoyens locaux pour qu'ils puissent exprimer leurs besoins et ainsi contribuer à la formulation de programmes de développement communaux pluri-annuels. A travers le processus consultatif introduit par le PACR-T :

- 440 des 442 villages et communautés nomades de trois cercles (Tombouctou, Gourma-Rharous et Diré) pouvaient communiquer les priorités de développement de leurs conseils communaux ;
- Un peu plus de 50 000 personnes (20% de la population totale des communes en question) étaient impliquées dans l'établissement des priorités au niveau communautaire. Un tiers de celles-ci était des femmes.

(2) *Résultats par secteur d'investissement provenant du processus de planification*

En examinant les investissements réalisés pour la FIS par les collectivités locales à travers le financement des PDL, on peut penser qu'ils sont largement dominés par les secteurs qui avantagent les pauvres. Le tableau suivant donne une répartition, par secteur, des investissements faits en Ouganda, en Ethiopie et au Mali.

TABLEAU 4 : INVESTISSEMENTS PAR SECTEUR (VALEUR EN % DES INVESTISSEMENTS GLOBAUX)

Secteur	Pays		
	Ouganda/PDD	Ethiopie/PDW	Mali/PACR-T
Education	44,0	22,9	16,5
Santé	20,0	7,3	4,6
Transports	20,0	10,4	0,1
Agriculture & élevage	4,0	17,7	43,3
Commerce	-	-	6,8
Eau	10,0	37,4	10,3
Autre	2,0	4,3	18,4
Total	100,0	100,0	100,0

Notes:

(i) Les transports englobent les routes, les ponts, les ponceaux, etc. ; (ii) Agriculture & élevage englobent les puits pastoraux, les cliniques vétérinaires, les systèmes et matériel d'irrigation (iii) Commerce englobe les hangars des marchés ; (iv) Eau englobe l'adduction d'eau domestique, système sanitaire, etc. ; (v) Autre englobe les infrastructures administratives, l'environnement, le crédit.

Comme le montre le tableau 4, il n'y a qu'au Mali (où plusieurs communes nouvellement établies ont senti l'importance de construire des bureaux communaux) que des dépenses d'investissement importantes ont été effectuées en dehors des secteurs sociaux et économiques. Généralement, la plupart des investissements sont faits dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des transports, de l'eau et de l'agriculture – qui sont tous d'une importance capitale pour les pauvres en milieu rural.

(3) *Investissements par localité*

On peut penser que d'une manière générale, comme au Mali, les communautés plus pauvres ont été ciblées par les investissements des collectivités locales. Une étude rétrospective portant sur 14 communes appuyées par le PACR-T (incluant les villages et les communautés nomades qui les constituent étaient classés en fonction de leur bien-être relatif), a toutefois révélé qu'environ un tiers des dépenses d'investissement des communes¹⁴ par tête d'habitant était consacré aux infrastructures/équipements de profit direct pour les communautés les plus pauvres, un tiers pour les communautés pauvres et un tiers pour les communautés les moins pauvres. Cela ne révèle pas tout à fait une planification fortement en faveur des pauvres mais cela indique, au moins, qu'ils ne sont pas exclus du processus de planification et que les moins pauvres (ou plus riches, en termes relatifs) ne monopolisent pas à leur profit les biens et services publics.

3.3.3 Résultats de la mise en œuvre/production

(1) *Efficacité*

On peut certainement penser que les cadres de mise en œuvre introduits par les PDL et utilisés par les collectivités locales ont entraîné des coûts unitaires moins élevés pour la FIS. En Ouganda, par exemple, on estime que les infrastructures financées par le PDD coûtaient de 20 à 50% moins cher à produire que si elles avaient été fournies à travers des subventions sectorielles conditionnelles. Cette importante économie peut s'expliquer par un cadre plus efficace et, de façon significative, par des contributions communautaires plus importantes (généralement sous forme de travail ou de contributions relatives au travail). Cette même tendance a été observée en Ethiopie, où les offres accrues ont abouti à des coûts plus faibles. Cependant, au Sénégal, les investissements financés à travers le PADMIR sont considérés comme plus coûteux que d'habitude, même s'ils permettent d'obtenir des infrastructures de meilleure qualité.

Ainsi, la qualité des contributions communautaires devrait faire partie de l'analyse de l'efficacité de la FIS par le gouvernement local. En Ethiopie, par exemple, le critère prépondérant utilisé dans l'évaluation des offres (dans les premières étapes du FDW) était d'abord le coût,

avec peu d'attention accordée aux qualifications techniques des soumissionnaires (donc leur capacité à produire des infrastructures de qualité) mais cela a été rectifié plus tard. Lorsqu'on indique que les contributions communautaires ont rendu la production de la FIS plus rentable (comme en Ouganda), on doit se demander pour qui ?» Vu sous l'angle des collectivités locales, avec moins de liquidités investies, un investissement peut être considéré comme plus efficace alors que si le « libre » travail communautaire et les autres contributions en nature – ou même les contributions en numéraire – sont pris en compte, les coûts globaux peuvent être aussi (ou même plus) élevés qu'avec des modes de production différents¹⁵. Ceci dit, cependant, il n'est pas sûr que la production d'infrastructures et la livraison de services par les collectivités locales soient plus coûteuses.

Dans le cas du Sénégal, on peut penser que le cadre d'exécution et la planification participative ont abouti à moins de retards dans l'exécution des micro-projets, contrairement à ce qu'on observe avec les programmes sectoriels (formulés et pilotés à partir de Dakar), à propos desquels les citoyens locaux sont mal informés et insuffisamment impliqués.

(2) *Accès et utilisation d'infrastructures et de services*

Étant donné les dotations en infrastructures pré-existantes des zones rurales couvertes par les études de cas, il semble évident que les investissements des collectivités locales (financés à travers les instruments financiers des PDL) ont substantiellement contribué à l'amélioration de l'accès aux services de base (comme l'adduction d'eau, l'éducation, la santé). En outre, étant donné la nature participative du processus de planification, une bonne partie de ces investissements ont directement profité au niveau communautaire. D'importants investissements en puits pastoraux au nord du Mali reflètent parfaitement leur importance dans les modes d'existence des populations locales rurales et, comme le note l'étude de cas sur le PACR-T, ces infrastructures sont constamment utilisées. De même, en Éthiopie, le consensus est que les investissements financés par le FDW ont été bien localisés et qu'ils sont accessibles à un grand nombre d'utilisateurs potentiels. La nature fortement participative dans laquelle ces projets ont été planifiés, leur surveillance ultérieure et la contribution mobilisée durant leur exécution permettent de s'assurer qu'ils sont situés là où ils sont le plus utiles et où ils ont plus de valeur.

(3) *Gestion et entretien*

Le cadre pour la gestion et l'entretien est crucial pour assurer la viabilité et la durabilité de la FIS et ainsi en assurer des profits à long terme pour les pauvres. Même si l'Éthiopie fait un peu figure d'exception, les quatre études de cas mettent toutes en évidence des questions similaires :

- de façon générale, les équipements de plus petite envergure et qui nécessitent seulement (ou largement) un travail manuel pour leur entretien (par exemple, les puits, les sentiers communautaires, les digues et les canaux d'irrigation) sont relativement faciles à gérer. Les populations bénéficiaires sont bien définies et limitées en nombre, les communautés peuvent généralement utiliser leur travail, etc. Dans ce cas, la G&E et la viabilité à long terme de ces investissements pose rarement un problème.
- là où les équipements plus petits demandent des contributions en numéraire pour leur maintenance (par exemple, l'irrigation ou les pompes d'eau potable, les moulins, etc.) le résultat est davantage mitigé. Dans certains cas, comme en Ouganda, les comités utilisateurs semblent capables de demander des cotisations et de gérer les finances ; dans d'autres cas, comme le Mali et l'Éthiopie, le cadre de la G&E pour ces types d'infrastructures a été parfois inapproprié. Ceci peut s'expliquer par une mauvaise gestion ou même, dans certains cas, par des équipements qui ne sont pas économiquement rentables (ce qui indique une défaillance dans le processus de planification en amont).
- dans le cas des biens et services (comme les routes et, dans une moindre mesure, les écoles et les infrastructures sanitaires) où le recouvrement des coûts nécessaires à la gestion et l'entretien est peu probable (comme dans le cas des salaires des enseignants) ou difficile à exécuter (comme le cas des infrastructures de transport), le cadre de la G&E a généralement été problématique. Dans ces cas, les collectivités locales doivent supporter le fardeau de la G&E, ce qui s'avère difficile lorsque les recettes propres provenant de ressources locales sont limitées. Les collectivités locales du Mali, du Sénégal et de l'Ouganda, par exemple, prévoient rarement dans leur budget de fonctionnement des provisions pour assurer les coûts relatifs à la G&E. Même si elles le faisaient, il est probable que les revenus seraient insuffisants. Il s'agit donc d'un défi majeur

qui souligne l'importance d'apporter un appui aux processus de collecte des revenus locaux.

4.2. RÉSULTATS INSTITUTIONNELS

4.2.1. Renforcement des capacités

Dans tous les cas, comme on l'a vu, le renforcement des capacités (vu comme un renforcement des niveaux de compétence et de connaissances) a été d'une importance capitale dans l'amélioration de la FIS des collectivités locales. Il s'agit ici d'une question de viabilité. Comment le renforcement des capacités peut-il être viable en dehors d'un contexte de programmes bien financés ? En Ouganda, il y a des raisons d'espérer : le Ministère des Collectivités Locales est très fonctionnel, les services techniques et administratifs sont largement subordonnés aux collectivités locales qui peuvent ainsi disposer effectivement d'une fonction publique locale et le Fonds de RC (malgré quelques problèmes) fournit un instrument par lequel des actions de renforcement des capacités peuvent être programmées. Au Mali et au Sénégal, où les services techniques et administratifs sont largement autonomes vis-à-vis des autorités locales (en plaçant une obligation énorme sur les responsables élus – avec des mandats limités – pour assurer la FIS) et où aucun instrument de renforcement des capacités n'est encore en place, l'avenir est loin d'être évident. Il y a beaucoup de choses à dire ici et le problème de la capacité des collectivités locales en milieu rural dans les pays comme le Mali et le Sénégal est de loin plus aigu que dans les villes.

4.2.2. Finance

(1) *Revenus locaux*

Les PDL étudiés ont essayé de traiter le problème des recettes locales provenant de sources propres, et souvent avec une certaine réussite, mais il reste que les résultats sont encore mitigés. Les incitations fournies par les évaluations liées au financement de l'effort fiscal et de la performance (comme dans les cas du Sénégal et du Mali) semblent avoir stimulé un effort accru au sein des collectivités locales en vue de collecter les recettes, même s'il est difficile d'établir une relation de causalité claire entre l'effort fiscal amélioré et les MP. Elles restent néanmoins « prises

au piège » d'un cadre fiscal global qui n'a pas beaucoup changé (si tant est qu'il ait changé), et qui fournit peu d'opportunités aux collectivités locales rurales de lever elles-mêmes d'importantes recettes. C'est encore un domaine où les PDL apparaissent avoir eu un impact limité.

(2) *Modalités de financement*

De manières différentes, les quatre études de cas montrent que des modalités de financement novatrices peuvent avoir des résultats utiles. Un certain nombre de résultats méritent en effet une attention particulière :

- les dotations basées sur les formules allocatives prévisibles ont rendu le financement des collectivités locales plus transparent et prévisible, libre du processus de « négociation » si souvent associé à la budgétisation des investissements. Ceci a permis la mise en place d'une planification sérieuse et significative qui a à son tour donné un véritable but à un processus de planification qui est en soi relativement coûteux. Si les citoyens locaux savent que les consultations sur les besoins et les priorités peuvent réellement mener à une FIS appropriée, ils sont davantage enclins à s'y engager avec les collectivités locales que si aucun résultat n'est escompté.
- des subventions discrétionnaires (par opposition à celles conditionnelles) ont donné une importance supplémentaire au processus de planification des collectivités locales, en permettant aux élus locaux de répondre aux divers besoins exprimés par leurs administrés. Ceci accentue leur obligation de rendre compte aux populations, en ce sens que l'utilisation de ces subventions est décidée localement, et non par des mandarins de la fonction publique dans des capitales éloignées. Les citoyens locaux peuvent donc juger eux-mêmes si leurs représentants ont (comme ils l'ont peut-être promis lors des élections) respecté les préférences locales.
- enfin, établir la relation entre le financement et les performances (à travers les CM et les MP, comme en Ouganda et au Mali), fournit non seulement des incitations (et des sanctions) aux collectivités locales en vue d'améliorer la qualité de la prestation de leurs services, cela oblige également de rendre compte à leurs supérieurs et les encourage à se limiter aux politiques et aux lois qui ont été décidées.

4.2.3. Responsabilité et transparence

A différents endroits, dans les premiers chapitres de ce document, on a souligné les moyens par lesquels les innovations ont accru la mesure par laquelle les collectivités locales sont devenues plus responsables. Ici, l'accent est mis sur la mise de l'information à la disposition du public.

La fourniture d'information – sur les “règles du jeu”, sur les budgets, sur les performances – constitue les prémices de la participation. Dans le contexte rural, il est illusoire de penser qu'une partie importante des administrés locaux puissent “prendre part” aux sessions budgétaires des collectivités locales et cela pourrait bien être contre-productif dans bon nombre de cas. Cependant, la mise à la disposition de l'information à l'intention de la population, sur les budgets par exemple, est plus réaliste et beaucoup moins coûteuse que de lui donner l'opportunité de demander des comptes à ses représentants. L'encadré ci-dessous donne un exemple anecdotique de la manière dont l'information et la responsabilité sont liés.

4.3. RÉSULTATS DES POLITIQUES

4.3.1. Résultats mitigés?

Une lecture attentive des quatre études de cas montre les résultats très mitigés des PDL – en tant qu'expériences institutionnelles – par rapport à leurs politiques. Dans un cas, celui de l'Ouganda, il est clair que le PDL a eu un impact majeur sur la politique nationale – en effet, le PDD

ENCADRÉ 6 : INFORMER LE PUBLIC SUR L'ÉVALUATION DES PERFORMANCE

L'évaluation annuelle des performances des communes au nord du Mali a été retransmise en direct par les stations de radio FM – donnant aux citoyens les informations sur les performances des collectivités locales et leurs conséquences pour l'appui au budget d'investissement provenant du PACR-T. Beaucoup de citoyens locaux ont écouté avec ferveur ces informations. Depuis cette diffusion, les maires des communes qui ont obtenu de mauvais résultats (et dont les subventions d'investissements pour l'année suivante ont par conséquent été fortement réduites) sont souvent accusés d'avoir “caché” des informations aux citoyens en vue d'éviter les critiques et les récriminations de la part de leurs administrés.

pourrait légitimement être décrit comme ayant été la seule influence importante sur la politique de décentralisation en Ouganda depuis la Loi sur les Gouvernements Locaux (LGL) de 1997. Le PDD a influencé la politique dans plusieurs domaines:

- les finances – le modèle basé sur les formules pour les subventions est devenu la norme nationale pour le calcul du montant des subventions discrétionnaires allouées aux collectivités locales. En outre, les évaluations de performance (et leur lien avec le financement) font maintenant partie du processus décisionnel concernant les crédits accordés aux collectivités locales et elles sont revues chaque année. Enfin, les instruments de financement du PDD ont beaucoup informé sur le processus de réforme fiscale des collectivités locales.
- la planification – le pilotage de la planification et du financement au niveau des sous-comtés par le PDD a conduit à une orientation nationale générale (inscrite dans les manuels de planification des sous-comtés) qui a intégré les collectivités locales de niveaux inférieurs dans le système de planification.
- le renforcement des capacités – l’approche de renforcement des capacités basée sur la demande pilotée par le PDD est devenue depuis lors la base de la politique nationale sur le développement des capacités des collectivités locales, en permettant de tirer des leçons à la fois des faiblesses et des réalisations du mécanisme du Fonds de RC.

Ailleurs, les PDL ont obtenu des résultats mitigés en ce qui concerne leur influence sur les politiques. En Ethiopie, au Mali et au Sénégal, par exemple, il n’est pas très sûr que l’expérience du PDL ait réellement été d’une quelconque importance dans l’élaboration des politiques nationales ou même comme source de réflexion pour les décideurs.

4.3.2. Circonstances atténuantes ?

Pourquoi trois des quatre PDL ont apparemment si peu d’impact sur la politique? Ou, exprimé d’une autre manière, pourquoi les résultats des politiques en Ouganda ont été si remarquables? Même s’il y a pas de réponse toute faite ici, il y a quelques indices sur les causes probables.

On pourrait supposer que le PDD en Ouganda était spécialement novateur et qu'il a ainsi fourni un environnement riche dans lequel les décideurs pouvaient travailler de manière utile. Le PDD était effectivement très novateur mais pourquoi le PACR-T au Mali, qui a lui aussi piloté quelques pratiques très novatrices (évaluations basées sur la performance, planification locale rentable et participative, des procédures de passation de marché spécialement adaptées, la disponibilité de l'information comme pilier central de la responsabilité, un budget d'investissement par opposition à un appui aux micro-projets, etc.) a-t-il eu un impact beaucoup moins important sur la politique nationale ? L'innovation n'est vraisemblablement donc pas la seule clé pour comprendre la réussite de la politique du PDD en Ouganda.

On pourrait également supposer que " le monde appartient à ceux qui se lèvent tôt", et que le PDD a profité de ce qu'il a été mis en œuvre tout au début du processus de décentralisation en Ouganda. Ceci non plus ne semble pas être une explication adéquate – le FDW en Ethiopie a été un des premiers projets de ce genre, à l'instar du PACR-T au Mali; et tous les deux ont démarré à peu près en même temps alors que les politiques nationales de décentralisation commençaient à être mises en œuvre sérieusement. Commencer tôt n'est donc pas non plus une garantie de résultats positifs au niveau des politiques.

Contrairement au PDD en Ouganda, le FDW et le PACR-T jouissaient de compétences purement régionales et ne comportaient aucune contribution significative au niveau national. D'autre part, le PDD était piloté par l'Etat à travers le Secrétariat à la Décentralisation du MGL et son Unité de Gestion des Programmes, établissant ainsi un lien entre les pratiques locales et les politiques nationales. Dans le cas du PADMIR au Sénégal, il assurait également une "présence" nationale, grâce à une unité de coordination au sein de la Direction des Collectivités Locales – mais il a eu peu d'impact sur les politiques.

Cependant, alors que le PDD en Ouganda ne présente pas de caractéristiques particulières qui le distingue des autres PDL, il "associe" innovation, début précoce et bonne articulation. Aucun des trois autres PDL étudiés n'associe ces trois facteurs. En même temps, l'environnement politique de l'Ouganda n'a pas été particulièrement heureux. La plupart des observateurs reconnaissent que la LGL en Ouganda constitue la loi la plus radicale en Afrique en matière de décentralisation et celle qui présente la plus grande portée, ce qui indique sûrement une ouverture

d'esprit de l'Etat ougandais et une grande volonté d'aller de l'avant. Ceci veut-il dire que l'Ouganda est plus "sérieux" en ce qui concerne la décentralisation ou accepte-t-il simplement de prendre plus de risques pour s'assurer d'être cohérent avec son engagement global pour faire de la décentralisation un moyen pour donner plus d'opportunités à la fois à la voix politique et à la prestation de services locaux?

Diverses leçons peuvent être tirées des quatre études de cas. Plusieurs leçons apprises sont présentées dans les premiers chapitres du document mais ici, dans ce dernier chapitre, nous pensons qu'il vaut la peine d'en revoir quelques-unes et d'apporter des explications à l'égard de celles qui paraissent moins évidentes.

5.1. QUELQUES LEÇONS GÉNÉRALES – LA GRANDE IMAGE

Il est bon de souligner que, pour toutes les raisons évoquées au début de ce document, la livraison de la FIS par les collectivités locales rurales n'est pas une tâche aisée. Nous ne prétendons pas que cela soit « facile » dans un environnement urbain, nous disons simplement que les défis sont probablement plus importants en milieu rural. Cependant, comme il est démontré dans les quatre études de cas, et cela de manières différentes, les collectivités locales rurales peuvent fournir et fournissent ces biens si elles reçoivent un appui conséquent par l'entremise d'un bon dosage de mécanismes d'incitation institutionnelle et de sanctions, et qu'elles disposent des ressources financières pour le faire. La fourniture de biens et services par les collectivités locales en Afrique n'est pas parfaite mais elle n'est pas plus mauvaise que les autres manières de procéder. En effet, il y a des raisons valables de supposer que les collectivités locales peuvent accomplir un meilleur travail que les autres institutions et qu'elles peuvent apporter une contribution significative et durable à la lutte contre la pauvreté. Ceci constitue une leçon importante tirée des quatre études de cas.

Une autre leçon générale qui émerge de ces études de cas est que la définition et les prérogatives accordées aux collectivités locales peuvent différer de manière importante selon les pays. Les communes du Mali et les districts en Ouganda sont manifestement des gouvernements locaux ou si on aime mieux des collectivités locales, mais ils sont également très différents lorsqu'il s'agit de montrer ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas faire ainsi que ce qu'ils devraient faire peu importe le niveau d'appui reçu. En Ethiopie, l'ERNA présente également plusieurs des

caractéristiques des gouvernements locaux mais la grande différence réside dans la couverture territoriale qui est l'une des plus importantes en Afrique au sud du Sahara. Enfin, et ce qui peut être un des éléments les plus importants, c'est que les collectivités locales ou les gouvernements locaux ruraux peuvent évoluer dans des cadres institutionnels très différents, ce qui demande une grande ouverture d'esprit ainsi qu'une grande souplesse.

Bon nombre d'Éthiopiens, de Maliens, de Sénégalais et d'Ougandais vivant en milieu rural apprécient le fait que leurs collectivités locales s'occupent de gouvernance locale et qu'elles mettent en place des mécanismes et moyens qui leur permettent de prendre part aux décisions concernant les affaires publiques. Pour beaucoup de citoyens ruraux, la décentralisation qui s'est manifestée par la mise en place de collectivités locales constitue leur première expérience dans la gestion et le contrôle du pouvoir, et leur donne ainsi l'opportunité de participer librement (quoique partiellement dans certains cas) à la prise des décisions qui peuvent affecter et affectent effectivement leurs moyens d'existence. Ceci est l'un des aspects de la pauvreté qui a souvent été mis de côté par le passé, mais comme l'ont montré les plus récentes évaluations de la participation dans la lutte contre la pauvreté (dans des pays comme l'Ouganda et le Nigeria), l'impuissance réelle ou perçue est considérée par beaucoup de pauvres comme un élément qui définit leur condition. La dimension politique de la décentralisation, à travers les collectivités locales qui sont l'incarnation de ce processus, peut, à elle seule, être une raison suffisante de le soutenir. Le défi pour les citoyens, les politiciens, les gouvernements centraux, les bailleurs et autres intervenants est de voir comment le processus peut être encouragé pour identifier les moyens de traduire l'enrichissement politique en prestation de services adéquats, efficaces et efficients.

5.2. LEÇONS SECTORIELLES

Plutôt que de tirer des leçons secteur par secteur, le document tentera de tirer des leçons synthétiques relatives à l'interface entre les collectivités locales et la prestation de services sectoriels.

Une première leçon concerne la nature du bien public qu'on l'on veut fournir et cela peu importe le "secteur". Là où les biens publics s'adressent à un public ou à une communauté d'utilisateurs relative-

ment réduite, la collectivité locale est non seulement apte à prévoir sa livraison ; elle est généralement capable d'en assurer le cadre de G&E. En milieu rural, mais pas forcément dans un environnement urbain où le public peut être plus nombreux et les effets externes plus importants, cette condition est mieux remplie dans le secteur de l'adduction d'eau¹⁶. Au nord du Mali, la plus grande partie des fonds du PACR-T ont été utilisés par les communes pour financer les puits (aussi bien pastoraux que pour l'usage domestique) et les aménagements pour l'irrigation fluviale. Il y a une forte demande pour ces types d'infrastructures et les groupes d'utilisateurs et les communautés bénéficiaires sont relativement petits et bien définis. La G&E pour ces infrastructures pose rarement un problème, les groupes d'utilisateurs sont capables de mobiliser à leur niveau les ressources nécessaires. Par contre, lorsqu'il s'agit de routes importantes, cela devient plus problématique. En Ouganda, par exemple, leur G&E constitue un sérieux problème précisément parce que leur entretien requiert des ressources importantes. Le recouvrement des coûts est difficile parce que les utilisateurs sont plus nombreux et les modes d'utilisation plus variés (véhicules au lieu de charrettes à traction animal, bicyclette versus piétons).

Une autre leçon expérimentale porte sur l'intensité des liens entre les départements sectoriels et la collectivité locale, particulièrement là où le secteur inclut des cadres de coproduction plus ou moins complexes (comme dans les secteurs de la santé et de l'éducation). Là où les collectivités locales fournissent un cadre réel au sein duquel la prestation de services sectoriels peut être planifiée et l'est effectivement, la probabilité de résultats appropriés devient plus grande. Ici, le contraste se situe entre les systèmes plus "intégrés" comme en Ouganda et en Ethiopie où les départements de tutelle sont "inclus" dans le système de livraison d'une manière ou d'une autre et la nature plus "autonome" des communes et départements sectoriels au Mali. Dans les premières, où les collectivités locales apparaissent certainement (par conception) comme ayant un plus grand contrôle sur les agences de tutelle, il y a à la fois une plus forte tendance à l'établissement de meilleures synergies et, par conséquent, les collectivités locales consacrent plus de ressources discrétionnaires à des secteurs comme l'éducation et la santé. Les collectivités locales ougandaises et éthiopiennes ont utilisé respectivement 64% et 31% de leurs fonds PDL pour financer les investissements dans les secteurs de l'éducation et de la santé alors que les communes

maliennes n'ont investi qu'un peu plus de 20% de leurs subventions dans ces mêmes secteurs. Ceci n'est pas nécessairement lié à des dotations plus importantes pour la santé et l'éducation au Mali, mais reflète plutôt la dominance des approches sectorielles nationales dans un pays où les départements fonctionnent de manière autonome par rapport aux collectivités locales.

Même dans les cas plus "intégrés" comme en Ouganda et en Ethiopie, il y a toujours des problèmes. Dans le premier cas, l'éducation primaire est une fonction décentralisée mais en réalité les politiques nationales exercent une influence prépondérante sur des aspects tels que les programmes, la formation des enseignants, etc., ce qui réduit d'autant les pouvoirs des collectivités locales dans le secteur. En Ethiopie, malgré le degré élevé d'intégration collectivités locales/secteur dans la planification, les choses peuvent "se dégrader", comme l'illustre le centre de santé de Kossoye, programmé et construit par Wogera Woreda avec un appui financier du FDW, mais souffrant d'un manque de personnel et d'équipement. Articuler la planification sectorielle et la planification locale des collectivités locales est un travail constant.

5.3. LEÇONS FINANCIÈRES

Plusieurs leçons peuvent être tirées des quatre études de cas au sujet du financement de la FIS par les collectivités locales. Elles se résument comme suit :

- Les subventions prédéterminées et pré-annoncées au budget d'investissement raffermissent le processus de planification. A moins de savoir de quelles ressources financières elles vont disposer et quant celles-ci seront disponibles, l'exercice de planification des collectivités locales demeure dans une large mesure un processus qui consiste à "prendre ses désirs pour des réalités" qui s'avère somme toute inutile. Les citoyens peuvent bien être consultés et peuvent participer mais sans quelque chose de concret à terme, ils sont peu encouragés à le faire de manière utile. Dire que les collectivités locales obtiennent de mauvais résultats en raison du peu de ressources dont elle dispose n'est donc pas toujours juste.
- la latitude de la collectivité local quant à l'utilisation des fonds n'est pas une invitation au désastre, à condition que les bons

cadres institutionnels et autres soient en place. L'autonomie locale demande en effet l'existence d'une certaine souplesse pour permettre de faire varier la FIS d'un endroit à un autre en réponse aux différents besoins et priorités. Même si les subventions sectorielles conditionnelles vont probablement toujours demeurer une importante source de recettes pour les collectivités locales et cela pour de bonnes raisons (capacité de mobilisation plus importante par le gouvernement central), leur "difficulté à mieux prendre en compte" les situations locales devraient être modulée par l'usage judicieux de subventions discrétionnaires et devrait être appliqués en fonction des lieux. Cela souligne encore plus la nécessité d'une plus grande responsabilisation et d'une meilleure participation du niveau local.

- Les instruments de financement peuvent être conçus de manière à améliorer la performance des collectivités locales, comme dans les cas de l'Ouganda et du Mali. Là où les responsables élus savent qu'une bonne performance entraîne des subventions plus importantes pour des dépenses d'investissement, ils répondent généralement en faisant de leur mieux pour améliorer la gestion de leur collectivité locale. De plus, là où ils savent que l'accès aux fonds d'investissement dépend du respect des dispositions légales applicable aux collectivités locales, ils vont également travailler dur pour satisfaire ces normes et ainsi améliorer la gouvernance locale en général.
- Dans toutes les études de cas, même si c'est à des degrés divers, la leçon clé est que les recettes provenant de ressources propres sont vitales pour les collectivités locales. De tels revenus fournissent aux collectivités locales des fonds vraiment discrétionnaires qui peuvent être utilisés pour le financement des dépenses de fonctionnement (salaires, G&E, administration, etc.). Injecter des fonds d'investissement est bien sûr important mais en procédant ainsi, il devient clair qu'à moins que les collectivités locales n'améliorent leur capacité à couvrir leurs dépenses de fonctionnement, beaucoup d'investissements peuvent se révéler non viables. Les PDL, comme ceux décrits dans les études de cas, doivent prendre une position claire vis-à-vis cette importante question car ils ne constituent pas nécessairement les meilleurs moyens pour influencer la politique fiscale et les performances des collectivités

locales. Comme les contextes ruraux ne sont pas très favorables à l'amélioration des recettes locales propres, le défi est important.

5.4. LEÇONS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION

Quelles sont les principales leçons à tirer de l'expérience de la planification des collectivités locales rurales dans les quatre études de cas ?

- Premièrement, la planification va au-delà de l'évaluation des besoins et devrait être complète si elle veut aboutir à des résultats utiles. C'est une chose d'identifier les besoins mais une autre d'en assurer la viabilité et la fonctionnalité. Par exemple, dans le cas d'un moulin villageois il faut s'assurer que l'investissement couvrira ses coûts de fonctionnement. Pour un centre de santé, il faut éviter de se retrouver avec un bâtiment qui sera peu utilisé à cause d'un manque de personnel et d'équipement. La planification doit donc dépasser l'étape initiale d'identification des besoins pour procéder à une analyse avantage/coût et de fonctionnalité des cadres de G&E. Les décisions prises en amont ont des conséquences en aval, d'où l'importance d'une planification complète par les collectivités locales.
- Deuxièmement, là où les dispositions des collectivités locales n'assurent pas une représentation systématique (soit géographique soit sociale), il peut être utile d'établir des mécanismes plus participatifs ou des cadres de concertation. Aussi bien au Sénégal qu'au Mali, ceci a été fait avec succès à travers les comités villageois et inter-villageois, qui améliorent grandement la légitimité du processus de planification locale. En général cependant, les femmes rurales restent marginalisées et l'intégration de l'aspect genre est une priorité clairement exprimée pour le futur immédiat.
- Troisièmement, la planification participative est possible et peu s'avérer fructueuse. Elle constitue en effet une des principales justifications pour recourir aux collectivités locales comme structures pour la planification. L'implication des citoyens dans le processus de planification accroît les chances de répondre aux besoins réels. Cependant, un soin particulier devra être pris pour s'assurer que les coûts de la participation sont viables et peuvent être supportés de manière réaliste par les collectivités locales avec un minimum de soutien extérieur.

- Quatrièmement, la planification et la budgétisation sont les deux faces d'une même pièce. Aucune des deux n'a de sens sans l'autre et elles doivent donc être intégrées. Si le processus de planification est participatif (mais seulement à des intervalles périodiques plutôt qu'annuels, pour des raisons de coût), alors il faut s'assurer que le lien entre la planification et la budgétisation soit une façon de "sauvegarder" les intérêts des citoyens.

5.5. LEÇONS DE MISE EN ŒUVRE ET DE PRODUCTION

Quelques leçons importantes sur la mise en œuvre/production de la FIS par les collectivités locales doivent être soulignées:

- La souplesse dans les méthodes d'acquisition des biens et services est souvent utilisée en milieu rural là où les entreprises du secteur privé sont peu nombreuses et éloignées l'une de l'autre ou peu disposées à y travailler. Parfois, un mélange de travaux en régie et une exécution dirigée par la communauté est nécessaire – comme dans certains endroits en Ethiopie. Cependant, les possibilités d'assouplissement varient avec le contexte institutionnel global, les collectivités locales dans les systèmes franco-africains n'ayant souvent pas d'autres choix que de procéder par la voie contractuelle.
- En général, les collectivités locales rurales sont confrontées au problème d'un secteur privé sous-développé. Ceci peut impliquer la nécessité non seulement de former les responsables des collectivités locales aux procédures de passation de marché et de gestion des contrats, mais également de faire la même chose avec les entreprises.
- Avec un appui technique adéquat et d'autre type de support, la mise en œuvre par les collectivités locales peut être moins coûteuse et dans certains cas aboutir à une exécution plus opportune des travaux.
- La gestion et l'entretien restent problématiques dans plusieurs cas, malgré une clarification en ce qui concerne la propriété de l'infrastructure. Une grande partie de ce problème est attribuable aux faibles compétences en matière de gestion, à une provision insuffisante pour couvrir les coûts récurrents et, dans quelques cas, à

une planification inadéquate. Pour des biens et services à caractère réellement public, le problème fondamental concerne l'incapacité de la plupart des collectivités locales rurales à mettre en place un système adéquat de collecte des recettes. Ceci implique la nécessité d'améliorer l'articulation entre les budgets d'investissement et le budget de fonctionnement, une chose qu'aucun des PDL n'a fait de manière satisfaisante, à ce jour.

5.6. RESPONSABILITÉ

Quelques leçons peuvent être tirées des études de cas en rapport avec la responsabilité:

- Alors que la planification participative est en train d'augmenter l'étendue de la responsabilité des collectivités locales vis-à-vis de leurs citoyens, celle-ci devrait être complétée par une plus grande offre d'information. On peut contribuer à l'amélioration de la responsabilité et à l'expression d'une "voix" citoyenne plus informée et cela souvent à faible coût. Ceci s'applique à toutes les étapes du cycle de planification.
- Les quatre PDL, à l'exception du PDD, en Ouganda, ont piloté des mécanismes améliorés de responsabilité vers le bas, mais ont accordé moins d'attention à la responsabilité de rendre compte verticalement et horizontalement. Ces dimensions de responsabilité demandent plus d'attention.
- Aucune des études de cas ne traite de la "corruption" et pourtant elle existe à coup sûr. Alors que l'information peut renseigner les citoyens sur les malversations de la part des élus, des employés des collectivités locales et du personnel des départements sectoriels, il y a très peu de mécanismes mis en place pour appliquer les sanctions, car souvent les responsabilités sont globales. Encore une fois, c'est quelque chose qui doit être étudié à l'avenir.

5.7. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Comme mentionné plus haut, le renforcement des capacités représente une part importante des contributions à la FIS des collectivités locales. Les élus et le personnel des collectivités locales font souvent face à

d'importantes lacunes qui sont parfois difficiles à combler même en ayant recours au secteur privé ou aux ONG. L'idéal serait de développer un système de renforcement des capacités basé sur la demande, comme cela a été le cas avec le PDD, en Ouganda. Cependant, en agissant de cette manière, on soulève plusieurs questions.

- Il n'est pas évident que les collectivités locales connaissent leurs besoins en matière de renforcement des capacités. On doit alors disposer d'une composante pour répondre à leurs demandes en mettant à leur disposition un menu de fonctions essentielles de la gestion locale mais leur laisser la possibilité de disposer de formations facultatives pour répondre à des besoins spécifiques.
- Fournir des services de haute qualité en matière de renforcement des capacités n'est pas toujours facile. Il faut d'abord présélectionner des fournisseurs potentiels qui pourront être mis à la disposition des collectivités locales.

Une leçon à caractère plus général peut être identifiée. Malgré l'importance de procéder au renforcement des capacités des collectivités locales à la FIS, les Etats n'ont pas véritablement mis en place de programmes de renforcement à cet effet. Ceci devrait être fait de manière viable et continue, plutôt que de manière ad hoc.

6

Conclusion

Dans les quatre études de cas exposées dans cette synthèse, on présente ce que les collectivités locales rurales sont en mesure de faire en terme de fournitures d'infrastructures et de services au niveau local grâce à l'introduction de systèmes de financement appropriés, de procédures de planification et de mécanismes de mise en oeuvre, de manière à les rendre plus responsables, plus transparentes et à renforcer leurs capacités. Les efforts que cela exige sont souvent considérables. Comme nous l'avons vu les collectivités locales rurales sont confrontées à une multitude de contraintes et les appuyer afin d'appréhender ces problèmes n'est pas toujours une tâche aisée. Les résultats peuvent cependant être très profitables, particulièrement pour les pauvres des zones rurales.

Notes

¹ Le Sénégal est considéré comme une exception - de par sa longue tradition en matière d'auto gestion et l'existence d'une administration locale au sein des communes (datant des premiers jours de la colonisation) et disposant d'une relative stabilité démocratique depuis l'indépendance. Cependant, il ne faut toutefois pas séparer le processus actuel de décentralisation et de régionalisation du besoin d'une plus grande autonomie de certaines régions (réponse entre autres au conflit en Casamance).

² Les agglomérations urbaines d'Addis Abeba et de Dire Dawa.

³ L'Etat Régional National d'Amhara (ERNA), par exemple, compte une population d'environ 17 millions d'habitants – il est de ce fait beaucoup plus peuplé que le Mali et le Sénégal

⁴ Pour la version anglaise de ce document les collectivités territoriales ou locales sont dénommées "gouvernements locaux".

⁵ Même si ces services administratifs sont rarement les principaux destinataires des interventions du FENU, leur importance ne devrait pas être sous-estimée. En effet, aux yeux des citoyens des collectivités, ces fonctions sont souvent la cause de leur interaction régulière avec les autorités locales.

⁶ Très familier en France, où une très grande majorité de communes sont encore plus petites qu'en Afrique. A titre d'exemple, de nombreuses communes françaises disposent d'ententes intercommunales pour la fourniture de services en éducation primaire (communication personnelle, Jamie Thomson, ARD Inc.). Cela s'apparente également au modèle nord-américain au niveau scolaire et aux organes de conservation et de gestion du territoire qui ne correspondent pas exactement aux découpages des administrations locales (comme les comtés aux Etats-Unis ou les municipalités au Canada).

⁷ Bien que cela puisse être discutable, une entité politico-administrative telle que l'État Régional National Amhara peut être considérée comme un gouvernement local.

⁸ Par exemple la réglementation malienne prévoit de manière explicite la "mise à la disposition" des collectivités locales de services techniques déconcentrés. Ces prestations ne sont toutefois pas gratuites et sont soumises à l'approbation des autorités administratives.

⁹ Bien que peu de Régions au Mali disposent en réalité de plans de développement.

¹⁰ Au Mali, les candidats aux élections locales doivent être inscrits sur la liste des partis. Les candidatures indépendantes n'y sont pas autorisées.

¹¹ Cela peut s'expliquer par la petite taille des communes et CR, qui sont géographiquement relativement homogènes.

¹² Au Sénégal, le PADMIR a utilisé un système moins explicite et moins complexe de primes. Ainsi, une amélioration de l'effort fiscal par les CR l'année précédente est automatiquement "récompensée" par un Chiffre Indicatif de Planification accru l'année suivante.

¹³ Le FENU reconnaît clairement que la pleine autonomie fiscale des collectivités locales sur la base de leur ressources propres n'est pas réaliste. En fait, peu de collectivités locales peuvent prétendre à une telle autonomie.

¹⁴ Exclusion faite des investissements plus généraux nécessaires à toutes les communautés (par exemple bureaux de commune, centres médico-sociaux de commune, etc).

¹⁵ A cet effet, une étude de cas du Projet de Développement de Direction Local Sirajganj (SLGDP) au Bangladesh, financé et soutenu par le PNUD et le FENU fournit des données concluantes

¹⁶ Cependant, cela n'est pas aussi explicite lorsque les collectivités locales sont impliquées dans la gestion de grands captages d'eau. Cela peut s'avérer très complexe lorsque de nombreux niveaux de gouvernement sont impliqués comme dans le cas de la gestion des lignes de partage des eaux aux Etats-Unis (voir 1990 Ostrom).

