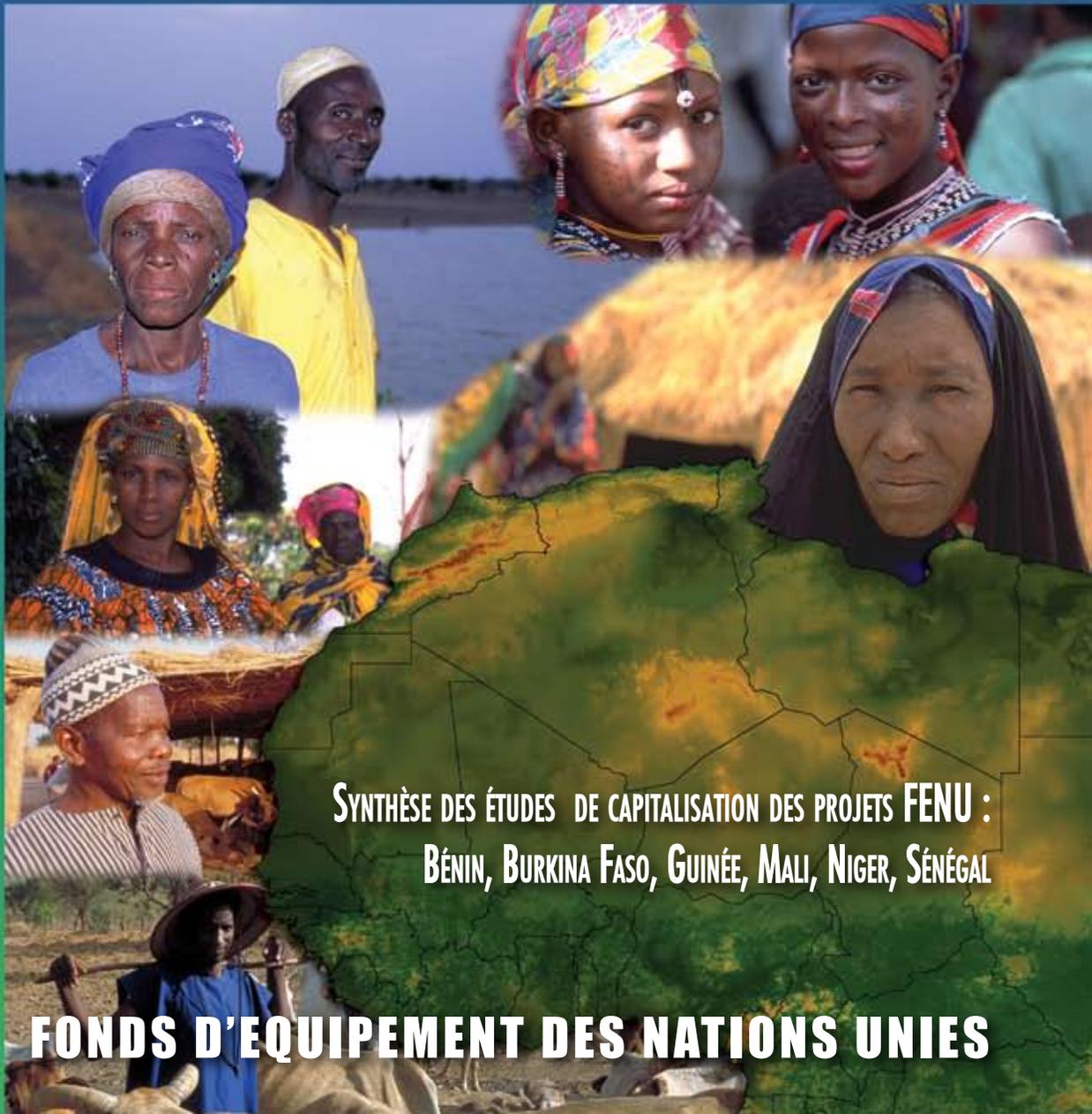


# LES PRATIQUES ET LES INSTRUMENTS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST

ET LEUR LIEN AVEC LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT



SYNTHÈSE DES ÉTUDES DE CAPITALISATION DES PROJETS FENU :  
BÉNIN, BURKINA FASO, GUINÉE, MALI, NIGER, SÉNÉGAL

FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES

# **LES PRATIQUES ET LES INSTRUMENTS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST**

**ET LEUR LIEN AVEC LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT**

---

**SYNTHÈSE DES ÉTUDES DE CAPITALISATION DES PROJETS FENU :  
BÉNIN, BURKINA FASO, GUINÉE, MALI, NIGER, SÉNÉGAL**



**FENU**

**FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES**

Droits d'auteur © FENU septembre 2006, tous droits réservés  
Fonds d'Équipement des Nations Unies  
Two United Nations Plaza, 26th Floor  
New York, NY USA 10017  
Site web: <http://www.fenu.org>

Les opinions et les appréciations exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Fonds d'Équipement des Nations Unies ni celles d'aucune des organisations qui l'ont financée ou qui ont contribué à son développement.

La désignation des zones géographiques et les informations contenues dans cette publication n'impliquent l'expression d'aucune opinion quelle qu'elle soit de la part de l'éditeur, des auteurs ou des organisations participantes concernant le statut légal d'un pays, territoire ou zone, ou de ses autorités, ou la délimitation de ses frontières ou limites géographiques.

Toutes les mentions se référant au dollar (\$) font référence au dollar américain, sauf cas spécifié contraire.

Les projets qui ont fait l'objet de la présente capitalisation n'auraient jamais vu le jour sans les partenaires techniques et financiers du FENU, plus particulièrement le PNUD, le FBS, le Grand Duché du Luxembourg et l'Union Européenne à qui un sincère remerciement est adressé.

Coordination de l'étude :

- Christian FOURNIER, Conseiller technique régional du FENU pour l'Afrique de l'Ouest

Rédaction de la synthèse des six pays :

- Simon-Narcisse TOMETY, Consultant

Rédaction des capitalisations par pays :

- Aimé GNIMADI, Consultant, Bénin
- Oula Claude OUATTARA, Consultant, Burkina Faso
- Mamadou Lamine BAH, Consultant, Guinée
- Hamidou ONGOIBA, Consultant, Mali
- Saïdou HALIDOU, Consultant, Niger
- Papa Babacar DIOUF, Consultant, Sénégal

Participation à la révision du document de synthèse :

- Boubacar FALL, Chargé de programme du FENU au Sénégal
- Djoumé SYLLA, Chargé de programme du FENU au Mali
- Henry GLORIEUX, Chargé de programme du FENU au Niger
- Blaise TCHABI, Chargé de programme du FENU au Bénin
- Oumar WADE, Coordonnateur du PADMIR au Sénégal

Photos et conception : Adam Rogers / FENU

# TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES .....	VI
PRÉFACE .....	1
RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	3
INTRODUCTION .....	9
<b>1] CONTEXTE ET CADRE INSTITUTIONNEL DE LA DÉCENTRALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL .....</b>	<b>13</b>
1.1 – Contexte général de la sous-région .....	13
1.2 – Cadre légal de la décentralisation et du développement local ..	17
1.3 – Organisation administrative des Etats et des collectivités territoriales .....	19
1.3.1 – Organisation territoriale.....	19
1.3.2 – Représentativité des collectivités territoriales .....	21
1.4 – Evolution du processus de décentralisation .....	24
1.4.1 – Compétences transférées .....	25
1.4.2 – Pouvoirs locaux et capacité managériale .....	26
1.4.3 – Pouvoir de tutelle.....	29
1.4.4 – Approches d'appui-conseil .....	31
1.4.5 – Instruments financiers et maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales .....	35
1.5 – Impacts et principales leçons .....	40
1.5.1 – Principaux impacts de la décentralisation sur les dynamiques locales et nationales.....	40
1.5.2 – Principales leçons sur le contexte et le cadre institutionnel...	42
<b>2] PROJETS D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL MIS EN ŒUVRE PAR LE FENU ET SES PARTENAIRES .....</b>	<b>49</b>
2.2 – Caractéristiques des projets capitalisés.....	54
2.2.1 – Caractéristiques des zones d'intervention .....	54
2.2.2 – Objectifs des projets .....	56
2.2.3 – Approches et mode d'intervention .....	56

2.3 – Cadres de coordination et de partenariats .....	59
2.4 – Innovations promues .....	61
<b>3] INSTRUMENTS ET APPROCHES METHODOLOGIQUES .....</b>	<b>67</b>
3.1 – Instruments et cycle de planification locale .....	67
3.1.1 – <i>Instruments et principes de planification du développement communal et local</i> .....	67
3.1.2 – <i>Cycle de planification du développement communal</i> .....	69
3.1.3 – <i>Principales leçons relatives aux instruments de planification locale</i> .....	75
3.2 – Mécanismes de participation, cadres de concertation et modalités d'arbitrage .....	77
3.3 – Principales leçons relatives aux mécanismes de participation ..	79
3.4 - Instruments de financement des investissements locaux .....	80
3.4.1 – <i>Fonds de développement local et ses caractéristiques</i> .....	80
3.4.2 – <i>Dispositif financier de mobilisation des ressources</i> .....	84
3.5 – Cycle de passation des marchés locaux .....	87
3.6 – Développement de la maîtrise d'ouvrage et de l'expertise locale	88
3.7 – Qualité et fonctionnalité des infrastructures réalisées .....	89
3.8 – Renforcement des capacités et stratégies de relève et de pérennisation .....	91
3.9 – Stratégies de promotion de l'économie locale .....	92
3.10 – <i>Principales leçons sur les mécanismes financiers et de passation des marchés</i> .....	93
<b>4] CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT (OMD) 97</b>	
4.1 – Situation des OMD et des stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest.....	97
4.2 – Voix des pauvres et des personnes défavorisées dans le choix des investissements et services locaux à offrir.....	100
4.3 – Choix de la localisation des investissements .....	103
4.4 – Cadre de référence pour la mesure des impacts et effets .....	105
4.5 – Impacts sur le terrain des programmes d'appui .....	107
4.6 – Leçons apprises et amélioration à apporter en vue de l'atteinte des OMD .....	110

<b>5] PARTENARIATS ÉTABLIS.....</b>	<b>115</b>
5.1 – Enjeux et recettes gagnantes d’un partenariat.....	115
5.1.1 – <i>Quels sont les enjeux d’un partenariat ?</i> .....	115
5.1.2 – <i>Quelles sont les recettes d’un partenariat réussi ?</i> .....	116
5.2 – Formes de partenariats.....	118
5.2.1 – <i>Les partenariats institutionnels et opérationnels</i> .....	118
5.2.2 – <i>Modes de formalisation des partenariats</i> .....	119
5.3 – Acteurs des partenariats .....	120
5.4 – Domaines des partenariats.....	120
5.5 – Cheminement pour l’établissement d’un partenariat.....	122
5.6 – Résultats des partenariats.....	122
5.7 – Risques et écueils à éviter .....	125
5.8 – Principales leçons sur les cheminements et les enjeux des partenariats.....	127
<b>6] CONCLUSION .....</b>	<b>129</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>133</b>
<b>ANNEXE 1 : CHOIX DES CRITÈRES ET DES INDICATEURS D’ÉVALUATION DES PERFORMANCES COMMUNALES.....</b>	<b>134</b>
<b>ANNEXE 2 : PROCÉDURE D’UTILISATION DU CIRCUIT DES FINANCES PUBLIQUES POUR LE FDL AU BÉNIN.....</b>	<b>136</b>

# LISTE DES ACRONYMES

ADECOI	Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou
AFD	Agence Française de Développement
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
AGR	Activités Génératrices de Revenus
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
APCR	Association des Présidents de Conseils Régionaux
ARD	Agence Régionale de Développement
CAD	Commission d'Analyse des Dossiers
CCC	Centre de Conseil Communal
CCD	Comité de Concertation sur la Décentralisation
CCG	Commission Communale de Gestion
CCL	Cadre de Concertation Locale
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CIVGT	Commission Inter Villageoise de Gestion des Terroirs
CLO	Comité Local d'Orientation
CNO	Comité National d'Orientation
COPAF	Comité de Pilotage et d'Attribution des Fonds
CRO	Comité Régional d'Orientation
CIVGT	Commission Inter Villageoise de Gestion des Terroirs
CVD	Conseil Villageois de Développement
CVGT	Commission Villageoise de Gestion des Terroirs
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DP	Diagnostic Participatif
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FBS	Fonds Belge de Survie
FDD	Fonds de Dotation de la décentralisation
FDL	Fonds de Développement Local
FECL	Fonds d'Équipement des Collectivités Locales
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FICT	Fonds d'Investissements des Collectivités Territoriales
GIE	Groupement d'Intérêt Economique

## LISTE DES ACRONYMES

GRN	Gestion des Ressources Naturelles
IDH	Indice de Développement Humain
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
OCB	Organisations Communautaires de Base
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACR T/M	Projets d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou et de Mopti.
PADEL	Projet d'Appui au Développement Local dans le Borgou-Est et l'Atacora-Ouest
PADL	Programme d'Appui au Développement Local
PADMIR	Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural
PAI	Programme Annuel d'Investissement
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAPNA	Projet de développement des ressources Agropastorales de la Province du Namentenga
PA-PSB	Projet d'Appui au Programme Sahel Burkinabé
PCR	Président de Conseil Rural
PDC	Plan de Développement Communal
PDESC	Programme de Développement Economique, Social et Culturel
PDLG	Programme de Développement Local en Guinée
PDR	Projet Développement Rural
PLD	Plan Local de Développement
PMA	Pays les Moins Avancés
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPI	Programme Pluriannuel d'Investissement
PSB	Programme Sahel Burkinabé
PSSA	Programme Spécial de Sécurité Alimentaire
SAFIC	Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UAEL	Union des Associations d'Elus Locaux
UNOPS	United Nations Office for Projects Services



# PRÉFACE

C'est pour moi un immense plaisir et un grand honneur de vous présenter la contribution du FENU au monde du développement local et de l'appui à la décentralisation en Afrique de l'Ouest. Ce document constitue la synthèse des études de capitalisation des interventions du FENU réalisées dans six pays de la sous-région (Bénin, Burkina Faso, Guinée Conakry, Niger, Mali et Sénégal). Il a pour but de faire connaître les bonnes pratiques et les leçons tirées de nos expériences sur le terrain. Il contribuera, nous l'espérons, à alimenter la réflexion et les échanges parmi les praticiens, les élus locaux, les citoyens et les partenaires au développement.

Loin de nous la prétention de cerner l'ensemble de la problématique et de la dynamique de la décentralisation et du développement local; il s'agit plutôt d'ouvrir les discussions de manière à faire progresser les politiques de décentralisation et d'encourager la prise en compte des objectifs du millénaire pour le développement au niveau local.

Cette synthèse vient par ailleurs combler un vide important qui tient à la faible visibilité des expériences de décentralisation qui ont cours en Afrique de l'Ouest ainsi qu'à la méconnaissance des expériences de développement communal en milieu rural. Cette région d'Afrique est pourtant un creuset d'expérimentation en constante effervescence. De nouvelles approches et outils y sont expérimentés alors que d'autres sont améliorés de manière à permettre aux gouvernements des pays appuyés de se les approprier avec l'appui d'autres partenaires au développement. Il nous semble donc important de présenter les dynamiques en présence et de montrer comment les gouvernements, les autorités locales et les populations travaillent de concert pour solutionner les problèmes auxquels ils sont confrontés.

Ce document présente une analyse du contexte politico-légal dans lequel les projets s'insèrent et explique comment cet environnement influence leur mise en œuvre. Cette analyse est sans complaisance car nous estimons qu'il est également important de mettre en exergue les difficultés de mise en œuvre des politiques de décentralisation dans les pays appuyés.

Cette synthèse traite également des instruments et outils développés et mis en œuvre dans le cadre de nos projets et souligne les résultats obtenus. Elle fait également une place importante au partenariat sous toutes ses formes. Ainsi, on a cherché à déterminer quelles étaient les recettes gagnantes pour l'instauration d'un partenariat réussi. Enfin, sur une note plus prospective,

nous avons cherché à faire le lien entre les appuis à la décentralisation dans les collectivités locales à caractère rural et l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.

Je ne saurais terminer mon propos sans adresser un vif remerciement à nos équipes de terrain, à nos proches collaborateurs, les chargés de programme des pays d'intervention, ainsi qu'au PNUD sans qui cette réflexion n'aurait pas été possible. Pour finir, je voudrais exprimer ma gratitude spéciale et profonde à Christian Fournier, conseiller technique régional du FENU en Afrique occidentale, qui était le chef et la force d'entraînement derrière cette importante étude.



Richard Weingarten  
Secrétaire exécutif, FENU  
Septembre 2006

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) a pour mission de réduire la pauvreté et de renforcer la gouvernance locale dans les pays les moins avancés (PMA). La raison d'un tel ciblage tient à l'ampleur de la pauvreté dans ces pays. Sur ce point, l'indice de développement humain (IDH) des six pays concernés par cette capitalisation est révélateur; il est très faible et les range parmi les pays les plus pauvres au monde : Sénégal (157<sup>ème</sup>), Guinée (160<sup>ème</sup>), Bénin (161<sup>ème</sup>), Mali (174<sup>ème</sup>), Burkina Faso (175<sup>ème</sup>), Niger (176<sup>ème</sup>). La stratégie développée par le FENU pour réduire la pauvreté dans les PMA s'appuie sur deux dispositifs que sont la finance inclusive et les programmes de développement local.

Les expériences documentées des projets cofinancés par le FENU dans six pays d'Afrique de l'Ouest portent sur des projets pilotes d'accompagnement de la décentralisation et du développement local (surtout en zones rurales). Ils s'inscrivent dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, celles-ci découlant des engagements internationaux de ces pays, et se rapportent aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

La synthèse descriptive et analytique exposée dans ce document fait ressortir les enseignements suivants :

## **1. Contexte institutionnel et architecture politico-administrative**

Les textes organisant le cadre légal de la décentralisation et du développement local dans la sous-région trouvent leur fondement dans les Constitutions nationales, les résolutions des conférences nationales, des discours-programmes (cas de la Guinée). Toutes les Constitutions ont prescrit le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus et affirment que ces collectivités constituent le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Ce principe a été réaffirmé dans l'arsenal juridique spécifique à la décentralisation de ces pays.

L'architecture institutionnelle de l'organisation territoriale dégage quatre niveaux de déconcentration pour le Sénégal, trois pour le Burkina Faso, la Guinée, le Mali et le Niger contre un niveau pour le Bénin. Elle comprend quatre niveaux de décentralisation pour le Sénégal, trois pour le Mali et le Niger, deux pour le Burkina Faso et la Guinée et un pour le Bénin.

Les élections locales et régionales dans ces pays sont principalement contrôlées par les partis politiques et l'animation de la vie publique locale

est fortement influencée par la classe politique au pouvoir et devient le monopole d'une classe au détriment des autres. Toutefois, différents cadres de concertation sont institués pour permettre le dialogue entre les différents acteurs locaux. Aussi, à quelques exceptions près comme au Mali, les candidatures indépendantes des partis politiques sont autorisées dans les élections locales, voire nationales.

Les compétences qui ont été transférées aux collectivités locales relèvent des domaines retenus par ailleurs dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement local. Celles-ci concernent l'état civil, la police administrative, la maîtrise d'ouvrage du développement local, l'aménagement du territoire (offre de services collectifs : hydraulique, santé, éducation, équipements marchands...), la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, la coordination des investissements et des actions de développement, la promotion du développement économique local, l'intercommunalité et la coopération décentralisée. Toutefois, dans le cas du Sénégal, certaines compétences essentielles telles que les secteurs productifs (agriculture, élevage, pêche, etc.), l'hydraulique rurale, l'assainissement et le transport ne sont pas encore transférées aux collectivités locales.

La décentralisation avait suscité beaucoup de craintes et d'interrogations de la part des populations. Aujourd'hui, on note partout un intérêt pour son épanouissement. Si les compétences transférées sont justifiées par l'échec du centralisme d'Etat et les conditions d'existence difficiles des communautés, en revanche la volonté politique pour accompagner la mise en œuvre de la décentralisation devra s'exprimer de façon plus forte pour inverser la tendance passée. En effet, l'existence d'un cadre juridique et d'une diversité d'instruments de concrétisation de la décentralisation est certes indispensable mais insuffisante pour promouvoir un développement local durable. Ce constat traduit une mise en phase insuffisante des interventions des différents acteurs publics et privés dans le cadre d'une politique cohérente articulant la décentralisation et la déconcentration. A ce propos, le transfert des ressources bat de l'aile dans tous les pays concernés, mais les perspectives sont optimistes.

## **2. Zones d'intervention**

Les zones d'intervention des projets présentent les caractéristiques géographiques suivantes : (i) très éloignées des capitales (jusqu'à 1500 km dans le cas de N'Guigmi au Niger), (ii) situées dans des zones à faible pluviométrie ou carrément à la porte du Sahel et soumises de façon récurrente à des crises écologiques et alimentaires, (iii) très fortes potentialités agricoles mais enclavées et peu valorisées comme c'est le cas des zones d'intervention au Bénin et en Guinée.

Tous les projets sont articulés avec la décentralisation et viennent en appui aux collectivités locales et aux organisations à la base.

Il se dégage de l'ensemble des caractéristiques et problématiques examinées que le choix des zones d'intervention a été déterminé par leur niveau élevé de pauvreté : (i) la famine et la malnutrition, (ii) la pauvreté monétaire, (iii) la dégradation des ressources naturelles servant de base productive au monde rural, (iv) l'analphabétisme des adultes et le faible taux de scolarisation des enfants, (v) l'accès difficile à l'eau potable et aux soins de santé, (vi) la faiblesse des investissements sociocollectifs et les conditions d'hygiène et d'assainissement du cadre de vie déplorables, (vii) le manque de capacités institutionnelle et organisationnelle de promotion du développement local.

Ces caractéristiques des zones d'intervention montrent l'importance que revêt la décentralisation pour responsabiliser les acteurs locaux dans la gestion des affaires locales. Surtout, elles démontrent l'utilité de l'aménagement du territoire afin que chaque collectivité locale puisse s'insérer dans le processus de développement du pays, quelle que soit sa situation géographique. Au bout du compte, la décentralisation offre des perspectives nouvelles de réduction des inégalités entre les différentes localités d'un même pays en ce qui a trait à l'accès aux services collectifs de base et permet de prendre en compte les spécificités de chaque milieu dans un contexte de solidarité nationale.

### 3. Principaux instruments

L'exercice de planification locale génère trois documents dans les communes partenaires du FENU :

- le *plan de développement communal* (PDC) qui constitue un outil d'orientation et de cadrage à long terme couvrant une période de cinq à six ans ;
- le *programme pluriannuel d'investissement* (PPI) qui est une opérationnalisation du PDC par la programmation des besoins d'investissement et des ressources d'investissement à mobiliser au cours des trois prochaines années ;
- le *programme annuel d'investissement* (PAI) qui tient lieu de budget-programme au titre de l'année et permet de mettre en œuvre le PDC suivant l'approche de gestion axée sur les résultats. Cette approche induit une évaluation annuelle des performances communales pour apprécier le niveau de réalisation des objectifs de développement local.

Ces documents de planification locale sont élaborés de façon participative. Le PAI est soutenu par le fonds de développement local (FDL).

Le dispositif financier est articulé autour du FDL et s'inscrit dans une

logique d'appui budgétaire aux collectivités locales. La maîtrise d'ouvrage communale et le principe de l'appui budgétaire font que toutes les procédures de passation des marchés et de contractualisation se déroulent au niveau des communes. A la différence des interventions classiques où les travaux, la livraison des équipements et la prestation des services sont centralisés au niveau de l'unité de gestion du projet, dans le présent cas, chaque commune engage les procédures de réalisation de ses investissements. Dans les pays où les communes ne sont pas encore actives, ce sont les comités intervillageois de gestion de terroirs (CIVGT) qui exercent ces compétences avec la limite d'être non qualifiés légalement pour mobiliser des ressources locales par voie fiscale.

L'éligibilité au FDL induit la détermination de la dotation financière des communes, l'évaluation de leur performance à la fin de chaque année, le principe de l'appui budgétaire pour renforcer la traçabilité, la transparence et le cofinancement. En plus de ces modalités d'intervention, le dispositif d'appui-conseil du FENU constitué de l'équipe de projet ainsi que des prestataires de services a permis un meilleur formatage des services attendus par les collectivités partenaires. En particulier, une boîte à outils est constituée au niveau de chaque projet pour (i) élaborer les instruments de planification et de budgétisation, (ii) formuler et défendre des microprojets, (iii) maîtriser les procédures de gestion des différents guichets du FDL, (iv) gérer les équipements...

Le FDL est un outil financier qui présente plusieurs mérites : (i) intégration au circuit des finances publiques de chaque pays pour familiariser les communes avec les procédures financières et comptables prescrites par les lois sur la décentralisation, (ii) système de financement à effet de levier, (iii) incitation à la mobilisation des ressources financières locales, (iv) un FDL à vocation multiple axé sur les services sociocollectifs, l'économie locale, la gestion des ressources naturelles (GRN), la sécurité alimentaire, l'allègement des activités des femmes, le renforcement des capacités des acteurs (publics et privés) impliqués dans le développement local...

La mise en œuvre du système de planification et la promotion de la gouvernance locale et du FDL ont eu des impacts aux niveaux *social* (participation des groupes marginalisés et des communautés pauvres au processus décisionnel, accès aux services collectifs), *financier et économique* (professionnalisation des ouvriers locaux, création d'activités génératrices de revenus, accroissement des recettes fiscales et non fiscales de la commune), *environnemental* à travers les activités de reboisement, de défense et de restauration des sols, de *l'aménagement du territoire* par une répartition équitable des investissements sur la base de critères objectifs et consensuels (cartes scolaire, sanitaire et maillage des points d'eau...) limitant l'influence du

favoritisme ou du clientélisme politico-partisan.

Cependant, on peut noter qu'en raison du niveau assez perfectible de nombre d'élus locaux et d'agents des collectivités locales, l'appropriation de ces différents outils reste à parfaire. Les avancées identifiées sont encore dues à un recours important à l'expertise des bureaux d'études et des structures de projet. Cette situation est compréhensible quand on considère que rares sont les communes qui disposent de services techniques qualifiés. Dans tous les cas, les communes sont pour la plupart à leur début et l'accompagnement sera nécessaire pour plusieurs années encore. Il y a lieu de signaler la durée du processus de planification qui, pour les populations concernées, constitue souvent une contrainte dans le démarrage des projets.

#### **4. OMD**

Les approches d'accompagnement mises en oeuvre par les projets FENU ont conduit à la promotion d'une démarche ouverte et inclusive des pauvres et des marginalisés, ce qui a permis de prendre en compte les intérêts de tous les acteurs en présence et de toutes les couches sociales du milieu dans la planification locale.

La structuration des espaces communaux et la composition des structures mises en place transcendent tous les clivages traditionnels (appartenance sociale et surtout politique, lieu de résidence...) et prennent en compte les intérêts des différents groupes en présence quel que soit leur rapport de force. Cette démarche inclusive corrige parfois les déficits de représentation des conseils communaux observés dans la plupart des pays.

Enfin, la nature et la fonctionnalité des investissements réalisés sont des indicateurs de la voix des pauvres car elles traduisent la prise en compte des besoins des populations. La voix des pauvres est celle qui permet de limiter l'échec des projets de développement, c'est dire que l'atteinte des OMD dépend du rôle actif et des responsabilités des pauvres dans le processus décisionnel en général et dans le développement de leur milieu en particulier.

En cela, les projets FENU distinguent différents niveaux d'investissements : (i) investissements au niveau des communautés à la base d'intérêt général et/ou spécifique à une organisation autour d'une activité, (ii) investissements à l'échelle supra communautaire et se situant entre le village et la commune, (iii) investissements de renforcement des capacités institutionnelles de l'institution communale et ne concernant que les bureaux des mairies et de leurs relais.

S'il est parfaitement établi que les profils de réalisations des projets FENU sont en parfaite adéquation avec les OMD, il convient de souligner que le système de suivi-évaluation interne de ces projets et des communes elles-

mêmes n'est pas encore articulé avec ces OMD en ce qui a trait aux indicateurs de référence. Il paraît utile de réaliser une étude de référence sur les communes partenaires concernant les critères et indicateurs des OMD afin de pouvoir suivre leur évolution. Lorsqu'un tel système sera fonctionnel au niveau de la commune, il restera à le faire entériner par les projets d'appui. De toutes façons, il faudrait une traduction locale des OMD pour renforcer le suivi des instruments de planification et ce même pour les projets qui ont démarrés avant l'avènement des OMD.

## **5. Partenariat**

Dans la mise en œuvre des programmes d'appui au développement local décentralisé en Afrique de l'Ouest, le FENU et ses équipes de projet développent des relations de partenariat tant aux niveaux national et local qu'international. Plus qu'une nécessité, le partenariat est pour le PNUD/FENU une option fondamentale dans la stratégie de lutte contre la pauvreté pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

Ces partenariats prennent plusieurs formes : institutionnel, opérationnel, formalisé ou non. Ils ont permis aux projets FENU d'avoir des effets de levier tant au niveau du financement des investissements, du partage de savoir-faire que des initiatives conjointes.

L'expérience du FENU a montré que la marginalisation des services déconcentrés de l'Etat dans la mise en œuvre des projets engendre des frustrations et des blocages sur le terrain. En même temps, les modalités d'implication de ces services sont rarement explicites dans les documents de formulation des projets. Seule la flexibilité du montage financier de cette composante permet de valoriser l'expertise mobilisable au niveau de cette catégorie d'acteurs. Mais le problème de fond se situe au niveau de la faiblesse des politiques nationales de déconcentration, surtout au niveau budgétaire, qui empêche les structures déconcentrées de l'Etat d'avoir un fonctionnement optimal.

# INTRODUCTION

Le présent document porte sur un ensemble de projets d'appui mis en œuvre par le FENU en Afrique de l'Ouest au cours des dix dernières années au Bénin, au Burkina Faso, en Guinée, au Mali, au Niger et au Sénégal grâce entre autres aux partenariats financiers conclus avec d'autres partenaires au développement<sup>1</sup>. Il fait la synthèse de six études de capitalisation concernant ces pays.

L'objectif de cette synthèse de capitalisation est de présenter les leçons tirées des expériences du FENU en matière de développement local dans les pays d'Afrique de l'Ouest, à travers son appui à la décentralisation d'une part, et de comprendre les conditions qu'il convient de mettre en place si on veut obtenir des résultats et un impact significatifs en matière de développement et d'amélioration des conditions générales de vie des citoyens dans les zones d'intervention, d'autre part.

Cette synthèse permettra (i) d'échanger et de diffuser les connaissances du FENU concernant les bonnes pratiques, (ii) de mieux comprendre les blocages institutionnels et sociaux susceptibles de limiter les approches expérimentées, (iii) de voir de quelle manière ces projets pilotes ont permis d'influer sur l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Ainsi, les études de capitalisation par pays ont permis de documenter les enseignements, obstacles et innovations relatifs aux différentes expériences pilotes. Leur synthèse suit le canevas suivant :

- Présentation du contexte institutionnel et de l'architecture politico-administrative dans lesquels interviennent les projets financés par le FENU.
- Présentation des zones d'intervention, des éléments ayant justifié le choix desdites zones ainsi que des objectifs recherchés par l'intervention.
- Traitement des différents instruments et approches testés en matière d'appui à la décentralisation et de développement local en tirant les enseignements généraux et spécifiques relatifs entre autre aux instruments et démarches, aux modes de fonctionnement et aux innovations.

---

<sup>1</sup> Le Grand Duché du Luxembourg, le Fonds belge de survie, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Union européenne, les gouvernements des pays cités, les collectivités locales des zones d'intervention et enfin les populations de ces localités.

- Mise en évidence de la manière dont les approches et les démarches des projets aident concrètement à l'atteinte des OMD en ce qui concerne l'expression de la voix des pauvres et des personnes défavorisées dans le choix des investissements, le cadre de référence pour la mesure des impacts et effets ainsi que les modifications à apporter aux modèles et systèmes de planification locale afin d'intégrer les OMD.
- Mise en évidence des raisons qui motivent le FENU à faire appel automatiquement à la collaboration de plusieurs partenaires pour les projets qu'il initie et la manière dont ce partenariat se concrétise, en essayant de le caractériser dans ses différentes formes au niveau de ses résultats, du cheminement parcouru pour sa conclusion, des recettes pour assurer sa réussite ainsi que des risques et écueils à éviter.

L'approche méthodologique utilisée pour cette synthèse se fonde essentiellement sur le traitement documentaire à partir des six rapports de base réalisés dans les pays ci-haut mentionnés.

Pour chaque chapitre du canevas de synthèse, la démarche a consisté à : (i) regrouper et synthétiser les informations thématiques pertinentes contenues dans les six rapports pour en dégager les caractéristiques communes essentielles et les spécificités en matière de contexte, d'instruments et d'approches, de liens avec les OMD et de partenariat, (ii) faire une analyse thématique et comparative suivant la méthode SEPO (succès/échecs/potentialités/opportunités).

Des fiches-outils sont également dégagées et formatées à partir des instruments et des analyses exposés dans les rapports pays. Ces fiches pourraient permettre aux usagers d'accéder au descriptif et aux modes opératoires des instruments et approches qui ont donné de bons résultats.

Également, une synthèse des leçons apprises a été faite pour conclure chaque thématique centrale de ce rapport.

Dans l'ensemble, le canevas proposé a été fonctionnel. La seule difficulté relève d'un manque de données chiffrées harmonisées ou leur absence pour certains sous-thèmes, ce qui n'a pas permis de faire un traitement égal des données. L'option retenue, dès lors, a été d'illustrer quelques cas ou de donner des fourchettes.

Enfin, la structure du présent document suit elle aussi le plan décrit ci-dessus.





# 1] CONTEXTE ET CADRE INSTITUTIONNEL DE LA DÉCENTRALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

## 1.1 – Contexte général de la sous-région

L'histoire de la décentralisation en Afrique de l'Ouest remonte à la période coloniale avec l'érection en collectivités locales de certaines villes dans chacun des six pays. Mais les régimes politiques qui se sont succédé dans ces pays depuis leur accession à la souveraineté nationale n'ont pas toujours favorisé la consolidation et la généralisation des collectivités territoriales. Cependant, tous les régimes politiques de ces pays ont toujours tenu un discours favorable à la gestion participative du territoire et à un rapprochement de l'administration publique des administrés. Cette vision a souvent été matérialisée soit par la promotion d'organes consultatifs territoriaux fonctionnant comme des espaces de concertation et de dialogue social, soit par la promotion de programmes et projets de développement communautaire axés sur la responsabilisation des communautés à la base.

Dans la plupart de ces pays, les décennies 60 à 80 ont été marquées par des régimes révolutionnaires, militaires ou socialistes assez centralisateurs, animés par des Partis-Etats et des administrations publiques partisans. La faillite institutionnelle des Etats, caractérisée entre autres par leur endettement inconséquent, la généralisation de la pauvreté des populations et l'incapacité des gouvernements à faire face aux problèmes de développement, a conduit à la mise en place de programmes d'ajustement structurel (PAS) sur injonction de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Ces programmes devaient permettre de corriger le train de vie des Etats, d'enclencher la modernisation et la réduction des effectifs dans l'administration publique ainsi que la libéralisation de l'économie et l'assainissement des finances publiques. En plus de ces caractéristiques institutionnelles communes de la sous-région, les pays sahéliens comme le Niger, le Mali et le Burkina Faso devaient affronter de graves crises alimentaires cycliques qui ont affecté et qui affectent toujours leurs économies et surtout les conditions de vie des communautés défavorisées des villes et des campagnes.

Pour l'ensemble des six pays la décennie 90 marquera un tournant politique décisif dans la voie de la démocratisation et particulièrement de l'alternance politique. Trois éléments ou facteurs fondent ce processus de décentralisation.

Le premier facteur est relatif à l'ouverture démocratique venant d'une part des pressions des populations mais également des partenaires au développement. Ces derniers se sont mis de plus en plus à conditionner leurs aides à la recherche d'une plus grande démocratie. Cela devait également se comprendre comme un élargissement de celle-ci à plusieurs niveaux, du local au central.

Le deuxième facteur qui a poussé à la décentralisation est lié à la crise des finances publiques des Etats. Ces derniers n'ayant plus les capacités de tout gérer centralement se devaient de trouver de nouvelles manières de gérer et de rendre le service public. La décentralisation, par le transfert des compétences, pouvait constituer une réponse adaptée à cette recherche d'une meilleure efficacité et efficience du service public.

Enfin, le troisième facteur est celui de l'urbanisation : l'Afrique s'urbanise ou se municipalise et cette dynamique n'est pas près de s'arrêter. Les collectivités locales deviennent par conséquent des lieux dont le poids démographique et économique prendra une place de plus en plus importante dans le futur. On se devait donc de trouver une réponse à l'émergence de l'entité locale comme lieu approprié à l'émergence d'une nouvelle démocratie ainsi qu'à la fourniture de services publics selon le principe de subsidiarité. L'autre aspect non négligeable était de s'assurer d'un bon équilibre territorial et de donner aux collectivités, tant rurales qu'urbaines, les moyens d'offrir un service public conséquent et de devenir des catalyseurs du développement en général.

Ce faisant, ces facteurs ont contribué à une accélération et à une extension d'approches de préfiguration de la décentralisation avec la valorisation des acquis des programmes de gestion des terroirs expérimentés à l'échelle villageoise et/ou intervillageoise. Partant, le milieu rural ne restera pas en marge de cette cogitation sur la démocratisation, la décentralisation et l'urbanisation : de nombreuses expériences basées sur la recherche-action ont été mises en œuvre un peu partout en Afrique et en Afrique de l'Ouest en particulier. Dans ce cadre, des comités ou conseils villageois de développement (CVD) démocratiquement élus par les populations seront installés pour gérer les affaires des communautés concernées. Ces CVD se font aider dans leur rôle par des commissions techniques ou groupes de travail, ce qui permet d'élargir l'espace stratégique d'analyse de la situation, de mobilisation des populations et de circulation de l'information. Suivant les pays, ces CVD ont eu une existence légale couverte par un acte administratif ou ont été considérés comme un dispositif de projet sans autre formalisation institutionnelle, dotés néanmoins de documents statutaires, de codes locaux de gestion des ressources naturelles et de règlement des conflits.

A l'instar de certaines coopérations techniques et financières (UNICEF,

Banque mondiale, Coopération allemande...), ces structures de type communautaire avaient été suscitées également au cours de la période de 1995 à 2002 par les projets FENU dans les pays où l'Etat n'avait pas encore créé les structures communales. Il semble important de préciser que si des avancées non négligeables ont pu être obtenues en matière de dynamisation des communautés à la base à travers le processus de planification villageoise et la responsabilisation des villageois dans la gestion de leurs intérêts communs, il n'en demeure pas moins vrai que le niveau d'analyse spatiale des villageois est limité à leur communauté, ce qui n'est pas assez cohérent avec une démarche d'aménagement du territoire qui nécessite un travail et une articulation sur différentes échelles territoriales dans le but de promouvoir un développement local harmonieux et durable. C'est pourquoi, dès lors que la décentralisation est effective dans un pays, la porte d'entrée dans le développement local pour les projets FENU n'est plus l'approche communautaire mais l'institution communale à travers la maîtrise d'ouvrage communale. La commune devient ainsi un centre de décision important en matière de développement local, de lutte contre la pauvreté, de mobilisation des ressources et de pérennisation de l'offre de services collectifs aux populations à travers son budget d'investissement annuel.

L'approche communautaire dans les projets FENU est un arrangement transitoire permettant la mise en place et la gestion des infrastructures communautaires dans les secteurs de l'hydraulique villageoise, de l'éducation de base, de la santé (unité villageoise de santé), des pistes rurales, de l'aménagement et de la protection des ressources naturelles. Au plan légal, la propriété publique de ces équipements et leurs coûts récurrents relèvent de la maîtrise d'ouvrage communale. Sur le plan social, les CVD ont promu une dynamique relationnelle ayant dans bien des cas permis un brassage réel des différents groupes d'intérêts qui structurent les communautés à la base. D'ailleurs l'outil "diagramme de Venn", largement utilisé dans ces approches de développement communautaire, permettrait de bien identifier les catégories d'acteurs, leurs relations et les rapports de forces en présence, de manière à mettre en place une démarche de développement communautaire qui intègre au lieu de distancer certaines catégories de groupes.

Il est évident que cette approche a échappé à l'influence des nombreux partis politiques en ce qui concerne l'élection des responsables communautaires constituant ces CVD. Des CVD ont pu constituer de véritables écoles pratiques de formation à la démocratie participative, au développement d'un leadership communautaire ayant amélioré les relations entre les responsables des communautés et les autres catégories d'acteurs institutionnels (représentants de l'administration publique, partenaires au développement), à la défense de

l'intérêt général, à la manifestation du contrôle social à la base. Cependant, force est de constater que ce modèle a aussi fini par engendrer des incohérences en raison de la multiplication des comités au sein d'une même communauté et du manque d'intégration des plans de développement à moyen terme.

L'approche de type communautaire est aujourd'hui le fait de quelques bailleurs. Cela cause de nombreuses difficultés pour la mise en place effective de collectivités locales durables quand certains les marginalisent et adoptent une approche communautaire niant ces structures nées des politiques de décentralisation.

En somme, les enjeux de la décentralisation et du développement local dans les pays d'intervention du FENU sont l'amélioration des conditions des communautés défavorisées des villes et des campagnes par une offre de services sociocommunautaires de base disponibles, accessibles et durables. Pour ce faire, il apparaît essentiel que le processus de développement responsabilise les acteurs locaux tant en ce qui concerne l'identification des besoins que la mise en œuvre des actions pour les satisfaire, de manière à ce que l'administration publique et les programmes appuyés par les partenaires extérieurs constituent des moyens de facilitation et de concrétisation des solutions adéquates s'appuyant sur la maîtrise d'ouvrage communale.

Dans cette perspective, la plupart des pays se dotent de lettres de politique de développement rural décentralisé dans le but d'articuler les compétences des collectivités locales avec les approches de développement communautaire et les politiques publiques sectorielles. Cette politique met l'accent sur :

- le renforcement des capacités techniques et de gestion des populations rurales, des collectivités locales et de leurs structures associatives de base pour qu'elles puissent mieux répondre aux besoins prioritaires en matière d'infrastructures sociales et économiques essentielles ;
- l'établissement à court terme de mécanismes de transferts directs aux collectivités locales de ressources financières nécessaires à leur développement, et la mise en place, à plus long terme, de dispositifs leur permettant de mobiliser elles-mêmes ces ressources ;
- l'établissement de cadres opérationnels de concertation, de prise de décision, de suivi-évaluation, associant l'ensemble des acteurs du développement rural décentralisé ;
- la mise en place d'outils de gestion du domaine foncier en vue d'une sécurisation des investissements ;
- l'établissement de dispositifs participatifs pour l'amélioration de la transparence dans la gestion du développement local.

Si la pertinence de l'option des gouvernements pour la progressivité dans le processus de décentralisation est reconnue, il faut néanmoins que cette progressivité jouisse de visibilité selon une échelle de temps ou un chronogramme réaliste et prévisible afin que la volonté politique de transférer des compétences et des ressources aux collectivités territoriales soit mieux appréhendée par les citoyens. Cela suppose également que la décentralisation aille de pair avec la déconcentration afin que les services de l'Etat devant assurer la tutelle des collectivités territoriales et leur apporter les appuis-conseils nécessaires soient en mesure de jouer leurs rôles avec efficacité et efficacie. Force est de constater que de nombreux textes d'application des lois de la décentralisation ne sont pas encore en vigueur et que dans certains cas, tous les niveaux de décentralisation ne sont pas installés. Bien qu'il existe un cadre juridique de base permettant de faire progresser la décentralisation, en dépit des textes de clarification manquants, il se pose un sérieux problème de manque de cohérence des politiques publiques sectorielles avec les politiques territoriales prônées par les Etats à travers la décentralisation. C'est dire que le centralisme reste encore assez fort dans la culture administrative et que la volonté politique de concrétiser le transfert de pouvoirs de gestion des ressources publiques nationales aux collectivités territoriales demeure assez timorée.

Enfin, un effort de sensibilisation et d'information reste à faire pour s'assurer d'une meilleure compréhension de la décentralisation par les agents de l'Etat car de leur prise de conscience des enjeux de cette refondation de l'Etat dépendra la réussite des politiques territoriales, notamment celle des programmes de développement local. Pour ce faire, le principe de subsidiarité doit davantage imprégner les orientations et les approches d'intervention des différents gouvernements pour améliorer l'efficacité et l'efficacie des programmes de lutte contre la pauvreté et augmenter leur impact positif sur la vie quotidienne des groupes vulnérables.

## **1.2 – Cadre légal de la décentralisation et du développement local**

L'enjeu de la décentralisation est d'assurer un développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et locales afin de combattre résolument la pauvreté. Les textes organisant le cadre légal de la décentralisation et du développement local dans la sous-région trouvent leur fondement dans les Constitutions nationales, les résolutions des conférences nationales et les discours-programmes (cas de la Guinée).

### **Lien entre décentralisation et développement local**

Le cadre juridique dans les six pays montre que la décentralisation est inconcevable sans le développement local. S'inscrivant dans un processus de réforme de l'administration territoriale, la décentralisation crée un environnement dynamique pour l'expression de la démocratie locale et permet l'exercice du pouvoir à la base. Elle est sensée : (i) favoriser la participation du citoyen à la gestion de la chose publique locale à travers son volet décentralisation, (ii) permettre le rapprochement de l'administration du citoyen, (iii) aboutir à la prise en charge par les citoyens de leurs propres affaires et (iv) contribuer à la mise en valeur des potentialités économiques des collectivités locales grâce à l'exercice du pouvoir de décision par les populations à la base à travers leurs représentants élus.

Le cadre légal (lois, ordonnances et décrets d'application) de la décentralisation crée les collectivités territoriales décentralisées, les dote d'une personnalité morale et d'une autonomie financière. Toutes les Constitutions ont prescrit le principe de la libre administration de ces collectivités territoriales par des conseils élus et affirment que les collectivités locales constituent le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Ce principe a été réaffirmé dans l'arsenal juridique spécifique à la décentralisation de ces pays.

Egalement, les instruments juridiques ont spécifié l'organisation territoriale de la collectivité territoriale, le patrimoine communal, les conditions d'éligibilité des conseillers territoriaux, les organes de gestion et leur fonctionnement, la structure budgétaire et les sources de financement, les domaines de compétences des collectivités territoriales et les prérogatives de la tutelle ainsi que les mécanismes permettant aux populations d'exercer un contrôle social sur la gestion des dites collectivités.

Chaque collectivité territoriale dispose d'une assemblée dont les dénominations et les compositions dépendent du nombre de niveaux de décentralisation et des appellations des circonscriptions administratives. Dans les pays qui ont un nombre élevé de niveaux de décentralisation on distingue le conseil régional, le conseil de cercle ou de département et le conseil communal. Suivant les pays (Sénégal et Guinée), les communes en milieu rural prennent la dénomination de "communauté rurale ou communauté rurale de développement". Tous ces conseils sont des organes délibérants dont les membres sont des élus territoriaux. Ils sont chargés de définir les politiques publiques locales de leurs juridictions territoriales respectives en conformité avec les lois de la République et les orientations nationales de développement ainsi que de suivre leur mise en œuvre.

Au niveau des collectivités locales, le maire (organe exécutif de la

commune) ou le président de communauté rurale est le premier responsable de la commune et à ce titre, il est le chef de l'administration communale. Cette position est occupée au niveau régional par le président du conseil régional. Toutefois, il n'existe pas de relation hiérarchique entre les différents organes délibérants. La séparation des pouvoirs entre ceux-ci se fonde sur le principe de la subsidiarité. Par contre, la région a pour mission de promouvoir une articulation fonctionnelle entre les différents niveaux de collectivités territoriales pour un développement cohérent et harmonisé du territoire régional. Par exemple au Sénégal cette mission d'intégration est facilitée par l'Agence régionale de développement (ARD) et le plan de développement régional intégré (PDRI) qui sont deux instruments pilotés par l'ensemble des collectivités sur la base de leurs compétences respectives.

### **1.3 – Organisation administrative des Etats et des collectivités territoriales**

#### ***1.3.1 – Organisation territoriale***

L'organisation de l'administration territoriale est quasiment identique dans l'ensemble de la sous-région, à l'exception du Bénin. Ainsi, l'architecture institutionnelle de l'organisation territoriale dégage quatre niveaux de déconcentration au Sénégal, trois au Burkina Faso, en Guinée, au Mali et au Niger contre un niveau au Bénin. Il s'agit des niveaux où sont représentés le pouvoir central (autorité de tutelle) et un ensemble de services déconcentrés de l'Etat (appui-conseil technique et mise en œuvre de politiques publiques sectorielles). A l'exception du Bénin, tous les autres pays se sont engagés dans la régionalisation, ou disposent tout au moins d'un cadre juridique l'instituant. Au Sénégal et au Mali la régionalisation est véritablement opérationnelle avec des assemblées régionales qui délibèrent sur des politiques territoriales de leur ressort. Toutefois, les découpages territoriaux d'un même niveau n'ont pas la même dénomination dans tous les pays. L'appellation département au Sénégal correspond à la province au Burkina Faso, au cercle au Mali et à la préfecture en Guinée, alors que la même appellation département au Burkina Faso désigne l'arrondissement au Sénégal, la commune au Mali et la sous-préfecture en Guinée. Par contre le département au Bénin représente le seul niveau de déconcentration qui n'est pas assimilable à une région mais à une circonscription administrative de niveau 1 où s'exerce la tutelle des communes.

Au niveau des collectivités territoriales, la juxtaposition de la décentralisation et de la déconcentration prédomine. Cette co-territorialité est totale au Mali. Elle est partielle au Sénégal, au Burkina Faso, au Niger où collectivités territoriales partagent avec les circonscriptions administratives deux niveaux

du découpage territorial contre trois. Toutefois, en Guinée, la sous-préfecture abritant la communauté rurale de développement n'exerce pas la tutelle, cette prérogative relève de la préfecture. La co-territorialité est totalement absente dans l'architecture institutionnelle du Bénin : le département (circonscription territoriale) et la commune (collectivité locale) ne sont pas au même niveau territorial.

**Tableau N° 1: Architecture institutionnelle de la décentralisation**

Pays	Circonscriptions territoriales (nombre)	Collectivités territoriales (nombre)	Synthèse du système de territorialité
Bénin	Département (12)	Commune (77)	1 niveau de déconcentration 1 niveau de décentralisation
Burkina Faso	Région (13), province (45), département (350)	Région (13), commune (351) soit 49 communes urbaines et 302 communes rurales	3 niveaux de déconcentration 2 niveaux de décentralisation
Guinée	Région (4), préfecture (7), sous-préfecture	Commune (422): commune urbaine et communauté rurale de développement	3 niveaux de déconcentration 1 niveau de décentralisation
Mali	Région (8), cercle (49), Commune	Région (8), cercle (49), commune (703)	3 niveaux de déconcentration 3 niveaux de décentralisation
Niger	Région (8), département (36), arrondissement	Région (8), département (36), commune (265)	3 niveaux de déconcentration 3 niveaux de décentralisation
Sénégal	Région (11), départements (34), arrondissement (103), villages	Région (11) et communes (387) dont 67 communes urbaines, 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales	3 niveaux de déconcentration 2 niveaux de décentralisation

L'architecture du découpage territorial exposée dans le tableau ci-dessus repose sur des tailles assez hétérogènes de collectivités locales. Au total, on dénombre pour les six pays 2205 communes dont environ 87% de communes rurales.

Au Mali, la constitution du territoire communal s'étant opérée sur la base du libre choix des villages et fractions qui avaient envie d'être ensemble, c'est le pays le de la sous-région qui recense le plus grand nombre de communes avec un total de 703 dont 523 comptent moins de 17 000 habitants, ce chiffre représentant la taille démographique moyenne d'une commune malienne. On estime à 15,1% le nombre de communes maliennes ayant moins de 5 000 habitants contre 15,6% de plus de 20 000 habitants. Cette disparité n'est pas sans incidence sur la viabilité économique des communes qui dépend dans une large mesure des capacités contributives des populations.

Par contre, au Sénégal et au Burkina Faso, une commune doit compter au moins 10 000 habitants contre 5 000 au Bénin et en Guinée. Toutefois, la taille démographique est très variable et contrastée tant à l'intérieur de chaque pays, qu'entre les pays. La population moyenne d'une commune est de 70 000 habitants au Sénégal, 35 000 au Burkina Faso et 39 000 au Niger. Ces chiffres sont cependant à prendre avec une certaine prudence car ils incluent les capitales nationales, ce qui crée automatiquement un déséquilibre et gonfle de manière importante la moyenne. En réalité, si on enlève les grandes communes des calculs, on se retrouve avec des communes de petite taille dans l'ensemble.

Si la superficie moyenne des communes au Mali est de 1 700 km<sup>2</sup>, mais celle de la commune de Salam dans la région de Tombouctou fait 1,22 fois la superficie totale du Bénin et 0,7 fois la superficie du Sénégal. Au Niger, les communes présentent un grand contraste avec des superficies variant entre 500 km<sup>2</sup> en moyenne au Sud à plus de 10 000 km<sup>2</sup> dans l'extrême Nord. Ainsi la commune rurale de N'Gourty, une commune d'intervention du FENU au Niger, couvre 96 000 km<sup>2</sup> pour une population de 23 000 habitants répartis entre 265 villages. Du point de vue de l'aménagement du territoire, il sera donc difficile de mutualiser entre les communautés villageoises certains équipements comme l'école, le centre de santé et les adductions d'eau en raison des distances séparant la plupart de ces villages. En outre, l'absence d'une masse critique requise d'usagers pour les services sociocollectifs pose un problème d'optimisation et de rentabilisation des investissements. Il s'ensuit que le coût de la lutte contre la pauvreté dans ces milieux vastes, enclavés et à habitat dispersé est toujours plus élevé qu'ailleurs pour les mêmes besoins. Ces milieux nécessitent donc une plus grande solidarité au niveau national pour éviter la marginalisation des populations concernées.

### ***1.3.2 – Représentativité des collectivités territoriales***

Dans tous les pays, les lois fondamentales ou les codes de collectivités locales ont prescrit la voie électorale pour désigner les représentants des populations au sein des organes délibérants de toutes les collectivités territoriales. Egalement, le nombre d'élus par organe délibérant est du ressort de la loi et il est modulé en fonction de la taille démographique de chaque circonscription électorale et, de ce fait, de la collectivité territoriale dans son ensemble.

Le nombre de conseillers communaux est partout supérieur à 9 personnes avec un maximum de 49 par collectivité locale. Pour les pays ayant prévu un organe délibérant au niveau régional, leur composition est quelque peu variable avec de 52 à 62 membres au Sénégal, de 15 à 41 au Niger et de 7 à 31 en Guinée. La taille des conseils communaux et régionaux génère pour chacun

des pays un effectif impressionnant d'élus locaux. Par exemple on se retrouve avec plus de 13 000 élus au Sénégal, environ 18 000 au Burkina et 1 199 au Bénin. Cela n'est pas sans poser un problème important pour tout programme de renforcement des capacités lorsqu'on sait que la très grande majorité de ces élus sont analphabètes et qu'ils éprouvent par conséquent certaines difficultés à s'approprier adéquatement les programmes de formation du fait qu'ils ne maîtrisent pas l'écrit.

Généralement, les conseillers communaux, municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans, sauf en Guinée où le mandat est de quatre ans. Le suffrage au niveau régional prévoit un quota de représentativité de chaque département au sein du conseil régional (cas du Sénégal).

L'affiliation politique, autre que pour l'élection du Président de la République, est obligatoire pour prétendre à une fonction élective. Ainsi, les élections locales et régionales sont fortement contrôlées par les partis politiques et l'animation de la vie publique locale devient le monopole d'une classe au détriment des autres. Sur ce point, le Sénégal a fait l'option de ne pas admettre de candidatures indépendantes pour les élections locales et législatives et, partant, cette mesure exclut une part importante du corps électoral de la gestion des affaires locales. La situation n'est pas meilleure dans les autres pays (Bénin, Guinée, Mali, Burkina, Niger) qui ont ouvert ces élections à des candidatures indépendantes. En définitive, les six pays aboutissent à la même configuration politico-partisane des organes délibérants des collectivités locales.

S'il est vrai qu'un conseil communal pléthorique est difficilement gérable et coûteux à entretenir, il est inadmissible qu'un tel organe ne puisse être représentatif de la majorité des communautés de base. Or au Mali, le système électoral ne tient pas compte de la représentativité territoriale des communautés de base (villages, fractions et quartiers) au sein du conseil communal. Ce faisant, sur les 11 160 communautés de base que comptait le pays au cours de la mandature communale 1999-2004, 65,58% n'avaient pas de ressortissant au sein des conseils communaux et pour la mandature en cours (2004-2009), cette proportion monte à 66,20%. Cela voudrait dire que quelques villages (ou fractions) influents dominent la vie politique locale et composent les têtes de listes des parties politiques lors des élections. D'un point de vue légal cette situation est sans reproche, mais elle ne serait pas sans conséquence sur la participation des citoyens à la vie de leur commune. Certains villages justifieraient leur incivisme fiscal par le fait qu'ils n'ont pas d'élus ressortissant de leur communauté au sein du conseil communal. L'important n'est pas que chaque village ait son représentant élu au sein du conseil mais que l'on ait

une représentativité territoriale au moins pour un regroupement de villages contigus. Cette représentativité territoriale, le Bénin l'a réussie en conservant les anciens découpages administratifs, à savoir les arrondissements. Ainsi chaque arrondissement est représenté par 2 élus au sein du conseil.

**Risques de recentralisation du pouvoir local**

Dans la plupart des pays et dans nombre de collectivités locales, on note une sorte de recentralisation du pouvoir local sur les communautés villageoises influentes par leur histoire ancienne et leur poids démographique. Et plus un pays est vaste avec une démographie dispersée sur le territoire, plus la tendance de la confiscation du pouvoir local par les dépositaires du pouvoir traditionnel et culturel local sera forte. C'est le cas du Mali et du Niger en l'occurrence.

La représentativité des conseils territoriaux est une question délicate et complexe et qu'on ne saurait occulter car elle est fondamentale dans un processus de décentralisation dont la raison d'être est la démocratie locale participative, la résolution des problèmes des habitants dans leur milieu de vie avec eux-mêmes. Il s'agit de faire surtout de la collectivité locale un projet commun de ses habitants. Cela dit, une élection locale n'est pas importante du seul point de vue de la légitimité qu'elle confert; elle constitue également un élément structurant de l'identité sociale de chaque collectivité territoriale. Partant, chaque communauté de base veut se reconnaître à travers les conseillers élus dont l'ensemble forme un mini parlement local. C'est pourquoi, le rôle de la société civile locale doit être appuyé et renforcé pour pouvoir jouer un rôle d'avant-garde.

**Maintenir un lien fort entre la commune et chacune de ses unités administratives**

La dispersion spatiale de l'habitat, qui est censée trouver une solution avec la décentralisation par un encadrement administratif adéquat des populations et leur meilleure participation à la gestion des affaires locales, constitue un handicap dans les cas où les collectivités locales sont trop vastes et faiblement peuplées. Pour y faire face, le Burkina Faso a admis le niveau village dans la pyramide institutionnelle de la décentralisation par l'institution de comités villageois de développement (CVD), héritage du modèle de comité villageois de gestion de terroir (CVGT) dont l'ensemble au sein d'un même département constitue la communauté rurale.

Ces CVD ont leurs plans de développement articulés avec le plan de développement de la communauté rurale et sont habilités à assurer les

réalisations et la gestion des tâches de développement de l'espace villageois. Un programme national de développement rural décentralisé accompagne la responsabilisation pour la maîtrise d'ouvrage des investissements locaux. Cette stratégie communautaire pour structurer la communalisation rurale se fonde sur une approche d'appui basée sur la demande des communautés villageoises, une approche d'appui qui s'exprime par des fonds souples pour financer les priorités des CVD, une approche d'appui axée sur la concertation, la synergie et la mise en cohérence, et une approche modulaire pour adapter les outils financiers en fonction des différents niveaux de structuration institutionnelle de la décentralisation.

En somme, le village n'est pas un niveau de décentralisation au Burkina Faso et au Sénégal, il est sans personnalité juridique mais peut jouir de l'autonomie financière dans certains cas. Cette approche est également en vigueur au Bénin avec le programme national de développement conduit par les communautés (PNDDC) et à la différence du Burkina Faso, les communautés bénéficiaires de ce programme jouissent de la maîtrise d'ouvrage communautaire et une disposition légale existe à cet effet. Cette communalisation rurale fondée sur l'approche gestion des terroirs découle des expériences développées dans ce domaine par la Banque mondiale, le FENU et d'autres bailleurs dans ces pays et de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le FENU et de nombreux bailleurs de fonds dont l'Agence française de développement (AFD) militent pour une réelle maîtrise d'ouvrage par la commune, à elle par la suite de décider si elle s'engage dans la maîtrise d'ouvrage déléguée au profit des communautés de base par l'entremise de la gestion déléguée. La vision du FENU est de ne pas privilégier ce type d'approche communautaire lorsque les collectivités locales existent légalement dans le cadre des lois de décentralisation. Le FENU privilégie donc une approche respectueuse des engagements politiques nationaux exprimés à travers les lois de décentralisation qui reconnaissent la commune comme dépositaire des droits et responsabilités en matière de maîtrise d'ouvrage.

#### **1.4 – Evolution du processus de décentralisation**

Les élus locaux ont partout hérité d'une administration de commandement à profil institutionnel accusant un déficit en ce qui a trait à sa capacité de collaboration avec les organisations de la société civile, qui n'a souvent pas su intégrer les techniques modernes de gestion locale et qui par-dessus tout éprouve des difficultés à s'adapter à la donne de la décentralisation. Corrélativement, le degré d'autonomie consacré par les textes de loi est entravé par la faiblesse des capacités techniques et financières du personnel et des élus locaux, ce qui explique une forte dépendance vis-à-vis de l'Etat et de ses services.

### 1.4.1 – *Compétences transférées*

Dans les six pays, les compétences (pouvoirs et responsabilités) de l'Etat et des collectivités locales sont définies et réparties par le législateur en se basant sur un certain nombre de principes, à savoir :

- la **progressivité** (apprentissage, acquisition progressive de moyens autonomes de fonctionnement et d'investissement, appropriation par la capacité de gestion axée sur les résultats et tenant compte de la complexité des dimensions de la compétence) ;
- la **subsidiarité** (lieu pertinent d'ancrage de la compétence) ;
- la **proximité** (accessibilité des usagers pour l'offre de services publics locaux) ;
- la **concomitance** (tout transfert de compétence de l'Etat aux collectivités est accompagné d'un transfert concomitant de ressources pour leur permettre de gérer ces nouvelles responsabilités).

Selon les secteurs et en fonction de la volonté politique, la répartition des compétences entre les collectivités territoriales tient compte du mode d'organisation de chaque secteur de services collectifs. Ainsi, cette répartition tient compte de la pyramide sanitaire (centres de santé communautaires, centres de santé de zone, centres hospitaliers régionaux), des différents ordres du système éducatif (la maternelle, le primaire, le secondaire général, le lycée, l'enseignement professionnel) et orientations en matière de priorités de développement local et régional que le pays se donne.

Globalement les compétences des collectivités territoriales concernent :

- la gestion de l'état civil et des archives ;
- la protection civile, l'assistance et les secours ;
- la réalisation de plans régionaux et locaux de développement pour une maîtrise de chaque territoire par la valorisation des potentialités, l'exploitation des opportunités et la résolution des problèmes qui se posent au territoire à travers les modèles de production et les systèmes de consommation qui le caractérisent ;
- la promotion du développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, de la commune et de la communauté rurale ;
- l'aménagement du territoire, la gestion du domaine foncier et l'aménagement urbain ;
- la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- la coordination des investissements et des actions de développement

pour un développement harmonieux, équilibré et durable des collectivités territoriales prenant en compte les intérêts des différents groupes sociaux (majoritaires, minoritaires, favorisés et défavorisés, partenaires locaux et non locaux) et de la nation entière ;

- la promotion d'une articulation fonctionnelle entre les différents niveaux de collectivités territoriales pour un développement cohérent et harmonisé du territoire régional concourant à consolider le caractère unitaire de la nation.

Chaque collectivité locale jouit de la plénitude de ses pouvoirs de décision en terme de personnalité juridique et d'autonomie financière. En somme, le principe de la libre administration est un principe consacré pour chaque niveau de décentralisation, même dans les pays où coexistent plusieurs niveaux de collectivités territoriales comme au Sénégal, au Mali, au Niger, en Guinée et au Burkina Faso. Ainsi, il n'existe pas de tutelle hiérarchique entre les collectivités territoriales mais des relations fonctionnelles. Il ressort de façon générale que les transferts de compétences ont souffert de l'absence de transfert de ressources dans les différents pays de la sous-région. En outre, la technique de transfert adoptée privilégie le « partage de compétences » et l'absence de transfert en bloc de compétences au nom du principe de la progressivité.

#### ***1.4.2 – Pouvoirs locaux et capacité managériale***

Le conseil communal (ou municipal pour les communes à statut particulier ou conseil rural pour les communautés rurales), le conseil de cercle et le conseil régional constituent les assemblées élues par les populations pour gérer les affaires de la commune, du cercle, de la région. Ces différents organes disposent d'une administration coordonnée par des secrétaires généraux ou communautaires dont les niveaux de qualification dépendent des capacités budgétaires de la commune à recruter ou non des cadres de niveau requis. Généralement, ceux-ci sont des agents de l'Etat ou des collectivités locales mis à disposition ou subventionnés sur le budget de l'Etat.

En tant qu'organes délibérant des collectivités territoriales, ces différents conseils disposent d'un pouvoir de décision qui s'exerce par des délibérations dans les domaines spécifiés par la loi, notamment le budget, le plan de développement de la juridiction territoriale couverte, le schéma directeur d'aménagement du territoire et d'urbanisme, le développement économique, social, sanitaire, scientifique, sportif et culturel, la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie, la coopération intercommunale et la coopération décentralisée.

Les fonctions exercées par les maires dépassent largement celles assignées

aux structures territoriales qui les avaient précédées. Au Bénin par exemple, la position administrative qu'occupent les maires correspond à celle des sous-préfets avant la décentralisation. Ces sous-préfets étaient généralement des cadres supérieurs (administrateurs civils, des Impôts, des Affaires sociales ou du Travail...). Sinon, ils appartenait à la catégorie des cadres moyens d'origines diverses (enseignants, agents d'agriculture, agents de sécurité...) et ne présentaient donc pas nécessairement le profil exigé pour ces postes.

Au Bénin, le seul critère prévu par la loi quant au niveau d'instruction requis pour être maire est de savoir lire et écrire. Mais, le pays ne disposant que d'un seul niveau de décentralisation et d'un nombre assez faible de communes (77) avec un nombre limité de postes électifs (1 199 élus), les élections communales attirent les intellectuels, soit des jeunes déscolarisés, des fonctionnaires à la retraite ou en détachement ainsi que des opérateurs économiques plus ou moins instruits.

Au Mali, les maires ont remplacé les chefs d'arrondissement dont le niveau requis était celui d'un cadre moyen (équivalent du baccalauréat). La loi malienne admet que les élus en général, du Président de la République aux élus locaux, en passant par les députés à l'Assemblée nationale, les présidents des organes délibérants, peuvent être des illettrés. Tout comme au Mali, le Sénégal compte aussi un nombre impressionnant de présidents de conseils ruraux (PCR) et d'adjoints qui sont analphabètes parce que l'obligation « de savoir lire et écrire » prévue dans le cadre de concertation locale (CCL) au Sénégal n'est pas mise en œuvre. Dans tous les cas, il se pose un problème de recherche d'équilibre entre le jeu démocratique fondé sur la légitimité et la confiance des électeurs et le niveau de base des élus locaux par rapport à leurs missions dans tous les pays sans exception.

Pour entretenir une dynamique d'équipe au sein des organes délibérants et mobiliser le savoir-faire de certaines personnes ressources, le législateur a prescrit des commissions obligatoires et la possibilité pour chaque collectivité territoriale de créer des commissions additionnelles (permanentes ou temporaires) chargées d'étudier et de suivre certaines questions qui lui sont soumises. D'une manière générale, les trois commissions obligatoires rencontrées dans tous les pays de la sous-région sont (i) la commission des affaires économiques et financières, (ii) la commission des affaires domaniales et environnementales, (iii) la commission des affaires sociales et culturelles.

Afin d'élargir ces espaces de consultation et de proposition, toutes les législations ont prescrit des cadres de concertation, de coordination et de mise en cohérence dont les dénominations varient mais dont les missions et les objectifs sont pratiquement les mêmes.

### Lieux de pouvoir et luttes d'influence dans la conquête du pouvoir local

S'il est vrai que les pouvoirs locaux s'exercent au niveau des collectivités territoriales à travers l'expression des conseils régionaux, des conseils municipaux ou communaux et des conseils ruraux, il est établi dans nombre de pays que l'influence des chefs traditionnels ou religieux reste encore significative dans le contrôle social et l'expression populaire, notamment en milieu rural. En effet, la chefferie traditionnelle influence fortement le champ social et politique et bien qu'elle ne possède pas d'attributions juridiques particulières par rapport aux compétences des collectivités locales, elle est au cœur du système électoral, quel que soit le niveau considéré. Toutes les élections, qu'elles soient nationales, régionales ou locales, quelles soient présidentielles, parlementaires ou municipales ont toujours démontré la place importante et incontournable de cette chefferie traditionnelle (légitimité historique) dans la conquête des pouvoirs institutionnels au niveau de l'Etat. Elle constitue un passage obligé du système politique pour mobiliser l'électorat.

En effet, au plan institutionnel, et en descendant à la base pour créer des collectivités territoriales de niveau communal, la décentralisation se place sur un terrain qui n'est pas vierge. Ces territoires étaient déjà des lieux de pouvoir (pouvoir autoritaire des gouverneurs, préfets, sous-préfets représentants de l'État, mais aussi pouvoir traditionnel des chefferies coutumières). C'est aussi le cadre d'intervention des services techniques déconcentrés de l'État et des projets ainsi qu'un terrain ouvert à d'autres types d'actions conduites par de nouveaux acteurs autonomes (associations, ONG nationales et internationales et de nombreuses organisations rurales mises en place spontanément par les populations ou créées dans le cadre de divers projets et programmes de développement) que les organes de gestion communale ne sauraient laisser hors jeu.

C'est dire que la communalisation prend place dans un paysage déjà structuré par les pouvoirs traditionnels, les services déconcentrés de l'État (représentants de l'État, services techniques) habitués jusque-là à des rapports d'autorité, un paysage où cohabitent par ailleurs des protagonistes du développement local, parfois fortement et anciennement implantés (communautés, associations, ONG, projets...etc.), plus expérimentés et éventuellement dotés de plus de moyens que les collectivités locales.

Les collectivités régionales et départementales, bien que prévues et organisées aux plans juridique et territorial, sont quant à elles d'une fonctionnalité et d'une visibilité assez perfectibles (Sénégal, Mali) et ne sont pas encore fonctionnelles au Niger et en Guinée.

### **1.4.3 – Pouvoir de tutelle**

Suivant les niveaux de décentralisation et de déconcentration, le pouvoir de tutelle est confié au gouverneur de région, au préfet de province, de département ou de cercle.

L'exercice de la tutelle comporte trois principales fonctions : (i) l'assistance et le conseil aux collectivités territoriales, le soutien de leurs actions et l'harmonisation de celles-ci avec les orientations et actions de l'Etat ; (ii) le contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal ou par le maire, le conseil régional et son président ; (iii) le contrôle du budget. Ce contrôle doit s'exercer de manière stricte, par voie d'approbation, d'annulation ou de substitution. Les gouverneurs et les préfets sont soutenus dans leurs missions par des cadres de concertation et de coordination dont les compositions varient en fonction des pays mais dont la motivation de base demeure identique, celle d'améliorer la circulation de l'information et d'agir en synergie.

Les actes des communes soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle portent en général sur :

- le mode de gestion des propriétés communales ;
- la mission à l'étranger du maire et de ses adjoints ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la commune ;
- le budget communal et ses modifications en cours d'exercice ;
- les modalités de mise en œuvre des impôts, droits et taxes locaux et la fixation des tarifs et autres ressources non fiscales ainsi que leur modalité de perception ;
- le montant, la durée de garantie et les modalités de remboursement des avances et prêts ;
- la dénomination des rues, des places et des édifices publics ;
- l'élaboration de tous les documents d'urbanisme ;
- les conventions relatives aux marchés publics ainsi que celles relatives aux concessions de services publics locaux à caractère industriel et commercial.

Tous les pays disposent de mécanismes de dialogue sur les politiques publiques territoriales et deux modèles synthétisent les différents cadres de concertation et de coordination qu'on rencontre dans la sous-région. On pourrait distinguer le modèle béninois et le modèle sénégalais. Dans l'ensemble des pays, ces cadres de concertation dépendent des structures déconcentrées; ils sont peu ou pas fonctionnels par manque de moyens mais également en

raison des divergences importantes entre la ligne de commandement assurée par le ministère de l'Intérieur dont dépendent les gouverneurs et les préfets et les directions des ministères sectoriels représentés sur le terrain qui dépendent de leur ministère central.

Au niveau du modèle béninois, il existe deux cadres de dialogue prévus par les textes de lois :

**La Conférence administrative départementale (CAD)**, présidée par le préfet du département, ne regroupe que les directeurs et chefs de services départementaux. La CAD constitue le dispositif d'assistance-conseil de l'Etat. Ce cadre technique, qui est une sorte de conseil départemental des représentants des ministères, est destiné à la coordination de l'action gouvernementale dans chaque département.

**Le Conseil départemental de concertation et de coordination (CDCC)**, présidé par le préfet du département, regroupe les maires et leurs adjoints, un représentant de l'union départementale des producteurs du monde rural, un représentant de la chambre consulaire départementale, un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves. Cet organe consultatif obligatoire en ce qui concerne les programmes de développement économique, social et culturel des communes et leur mise en cohérence avec les programmes nationaux est le principal cadre de formalisation des relations entre l'Etat, les collectivités territoriales et la société civile dans chaque département. Le CDCC ne formule que des recommandations sur (i) le schéma d'aménagement du territoire et les projets de développement du département, (ii) les mesures de protection de l'environnement, (iii) les propositions de fusion, de scission et de modification des limites du territoire départemental ou celles des communes qui le composent, l'arbitrage des conflits intercommunaux. Enfin, aucun directeur de service technique déconcentré de l'Etat ne siège au CDCC, c'est le préfet qui les représente.

Dans le modèle sénégalais, on distingue un cadre de dialogue à trois niveaux, chaque niveau étant un cadre intégré Etat (autorités de tutelle, services déconcentrés) – collectivités territoriales – société civile :

**La Commission régionale de développement (CRD)**, présidée par le gouverneur assisté de 2 adjoints (administration, développement), comprenant les différentes collectivités de la région, les services déconcentrés de l'Etat, la société civile et autres structures. Cet organe consultatif et de coordination des actions de développement est, en comparaison avec le modèle béninois, une

fusion de la CAD et du CDCC. En somme, la CRD est plus intégrative des acteurs. On retrouve la même configuration avec le Comité départemental de développement (CDD), le Comité local de développement (CLD). Toutefois, ces cadres de dialogue notés (CRD, CDD et CLD) au Sénégal n'ont plus de base légale depuis l'avènement de la loi 96-06 qui les abroge.

Le bilan de l'exercice de la tutelle affiche l'existence de nombreuses confusions au niveau de tous les acteurs de la chaîne de tutelle : gouvernement, gouverneurs, préfets et autorités locales. Dans bien des cas, les dépositaires de l'autorité de l'Etat (gouverneurs et préfets) continuent de se comporter vis-à-vis des autorités communales et municipales comme s'ils détenaient sur elles un pouvoir de type hiérarchique. Certains élus locaux, du maire aux conseillers, entretiennent eux-mêmes leur soumission aux préfets en n'affirmant pas l'autonomie d'administration que la loi donne aux collectivités locales. Cette situation s'explique par une appropriation limitée des textes. Dans le même temps, d'autres élus locaux ont du mal à admettre le rôle des préfets dans leur commune ou feignent de les ignorer, donnant ainsi l'impression de vouloir soumettre à la tutelle uniquement ce qui leur convient, engendrant des conflits de leadership institutionnel.

Des conflits sont parfois relevés entre le gouverneur ou le préfet et les collectivités territoriales, relativement à l'utilisation concurrente des services déconcentrés de l'Etat qui sont placés sous la tutelle administrative du gouverneur et forment en même temps le comité technique de l'Agence régionale de développement présidé par le président de région (cas du Sénégal). Les services régionaux ou départementaux ont une forte tendance à privilégier les orientations définies par les directions nationales dont elles dépendent au plan des allocations budgétaires, de l'avancement et des mutations au détriment du fonctionnement de la région et de la collectivité locale.

Il est vrai aussi que les tentatives des partis politiques pour contrôler les nominations aux fonctions de gouverneur et de préfet dans certains pays constituent une des sources de la méfiance des directeurs et chefs services déconcentrés de l'Etat vis-à-vis de ces hauts représentants de l'Etat au niveau de l'administration territoriale. Ce manque d'articulation entre décentralisation et déconcentration est la conséquence d'une régionalisation sans une réelle politique y afférente, ce qui affaiblit le pouvoir des dépositaires de l'autorité de l'Etat auprès des services déconcentrés dans les régions ou les départements.

#### ***1.4.4 – Approches d'appui-conseil***

Bien que sa dénomination varie d'un pays à l'autre, chacun possède son ministère chargé de la décentralisation. Au Bénin, au Niger et en Guinée, la

décentralisation cohabite avec la sécurité publique alors qu'au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso, un ministère s'occupe spécifiquement de l'administration territoriale et des collectivités locales.

Chaque pays possède également une structure d'appui-conseil au seul service des collectivités locales, comme la Maison des élus locaux au Sénégal, la Maison des collectivités locales au Bénin ou l'Association des maires du Burkina Faso (AMBF), dont les missions couvrent la formation et le renforcement des capacités, la coopération décentralisée et l'appui institutionnel. Ces structures demeurent cependant assez faibles et présentent encore très souvent cette culture de non-partage de l'information avec l'ensemble de leurs membres.

L'appui-conseil des services techniques de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales reste assez timide même dans les pays où les cadres juridiques ont spécifié les modalités de sa mise à disposition. Le problème de fond reste celui de la faiblesse institutionnelle qui s'est aggravée au cours des deux dernières décennies avec l'arrêt des recrutements, le vieillissement du personnel, le manque de ressources budgétaires, la corruption et la politisation des nominations qui ne permettent pas nécessairement de valoriser les personnes compétentes.

Si l'option du Mali de privatiser l'appui-conseil paraît à cet égard justifiée, le modèle malien est en revanche fondé sur une logique de projet bénéficiant de l'appui de divers partenaires au développement. Toute la question est de savoir si à moyen terme les communes maliennes, et surtout les communes rurales, seront en mesure de prendre en charge le coût d'un tel appui-conseil? Egalement, est-ce que les prestataires privés pourront ajuster leurs coûts en fonction des capacités des communes lorsqu'on sait que la viabilité de nombre de communes est incertaine? Ou encore, est-ce que l'Etat pourra faire des efforts additionnels pour soutenir le partenariat entre les communes et les prestataires privés d'appui-conseil?

Toutes ces questions montrent que *la décentralisation n'est pas qu'une simple réforme administrative et territoriale ; il s'agit d'un processus de refondation de l'Etat qui demande du temps et l'expérimentation de nombreuses approches pour trouver des solutions aux problèmes qui sont rencontrés.*

Les collectivités territoriales sont également liées entre elles dans chaque pays par une ou des associations nationales d'élus en fonction du nombre de niveaux de décentralisation : on y dénombre des associations nationales et régionales de communes ou de maires, des associations nationales de conseils ruraux, des associations de présidents de conseils régionaux (APR). Pour rapprocher toutes les associations de collectivités territoriales au Sénégal, il existe une structure faîtière dénommée Union des associations d'élus locaux

(UAEL). Toutes ces associations d'élus territoriaux font office d'espaces de solidarité, de plaidoyer et de lobbying.

**Missions des agences régionales de développement au Sénégal**

(i) la coordination et l'harmonisation des plans et programmes d'action et d'investissement entre l'Etat et la région d'une part, et, à l'échelon régional, entre les différentes collectivités locales, (ii) la conduite des schémas d'aménagement du territoire, des plans environnementaux et sectoriels au niveau régional (iii) l'élaboration et le suivi des conventions de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat au profit des collectivités, (iv) la conception et l'exécution de toutes études concernant le développement économique, social, éducatif et culturel, (v) un appui aux initiatives en matière de coopération décentralisée. Ces missions sont exécutées à titre gratuit au profit des collectivités locales. Toutefois, l'ARD peut à titre onéreux assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations que les collectivités lui délèguent.

**Importance des agences territoriales de développement régional et local dans le dispositif de mise en œuvre de la décentralisation**

Parmi les six pays qui font l'objet de cette synthèse, le Sénégal est le seul à disposer d'agences territoriales instituées par la loi et propriétés des collectivités territoriales pour œuvrer dans le domaine de l'appui à la maîtrise d'ouvrage, les Agences régionales de développement (ARD). Selon l'article 37 de la loi n° 96-06 instituant l'ARD<sup>2</sup>, la région constitue en commun avec les communes et les communautés rurales une agence ayant pour objet l'appui au développement des collectivités locales membres. Les services déconcentrés de l'Etat au niveau de la région sont membres du comité technique de l'ARD et participent à son conseil d'administration à titre consultatif.

Les agences dépendent pour leur fonctionnement des ressources contributives obligatoires des collectivités locales membres, fixées chaque année par un arrêté conjoint du ministre de la Décentralisation et du ministre des Finances, des subventions, dons et legs ainsi que des ressources générées par ses prestations.

A côté du modèle sénégalais, le modèle malien est davantage centré sur la privatisation de l'appui-conseil aux collectivités territoriales selon un dispositif de type projet.

<sup>2</sup> Au moment de la rédaction de la synthèse, l'ARD a reçu de nouvelles missions pour l'accompagnement du Programme national de développement local (PNDL).

### **L'appui-conseil par le secteur privé au Mali**

L'appui technique aux collectivités territoriales au Mali repose sur les Centres de conseils communaux (CCC) dont les opérateurs sont des ONG, des projets de développement ou des bureaux d'étude. Chaque CCC couvre un cercle et sa vocation est d'accompagner les communes de sa juridiction territoriale dans la maîtrise d'ouvrage du développement local. Les CCC ont pour missions de renforcer les capacités des communes, de leur apporter une assistance technique à la maîtrise d'ouvrage dans la réalisation des investissements, d'animer les activités des comités d'orientation et de gérer la base de données sur les collectivités territoriales.

Les CCC dépendent d'une Cellule de coordination nationale (CCN) qui dispose d'un relais léger de supervision au niveau de chaque région dénommé suivi régional. L'ensemble du dispositif relève de l'autorité de la Direction nationale des collectivités territoriales à travers une convention passée avec la CCN.

Le dispositif des CCC est doublé d'un dispositif d'orientation veillant à l'articulation entre l'approche territoriale et l'approche sectorielle de lutte contre la pauvreté :

- un Comité national d'orientation (CNO) de profil interministériel élargi à l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) qui est la composante financière du dispositif national d'appui aux collectivités territoriales, les chambres consulaires, l'Association des maires du Mali (AMM) et les réseaux d'ONG. L'intérêt de la CNO est de veiller au bon fonctionnement du dispositif CCC, de créer une synergie entre les projets des collectivités territoriales et les programmes sectoriels d'une part, et entre les projets des différents intervenants d'autre part ;
- un Comité régional d'orientation (CRO) comprenant le gouverneur, les préfets, l'Assemblée régionale et les chambres consulaires régionales. Le CRO est un cadre de suivi-évaluation, de coordination des appuis techniques liés à la mise en œuvre des plans de développement économique, social et culturel dans la région ;
- un Comité local d'orientation (CLO) au niveau de chaque cercle constitué du préfet, des conseils communaux, du conseil de cercle, des chambres consulaires locales et des ONG actives. Le CLO est un organe d'approbation du programme de travail des CCC et de suivi de l'exécution de leurs tâches.

#### ***1.4.5 – Instruments financiers et maîtrise d’ouvrage des collectivités territoriales***

La réputation de l’administration publique est d’être *peu pré-active* (déficit de capacité de prospective) et *peu proactive* (faible capacité d’induction de changements souhaités). Aussi, la décentralisation vise-t-elle à rompre avec cette tendance à la gestion routinière en impulsant une dynamique de changement fondée sur la pratique de la prévision des évolutions et de la programmation des investissements sur les moyen et long termes qui sont deux conditions essentielles à l’exercice des compétences dévolues et à la conduite du développement local.

##### **a) La planification locale pour une gouvernance territoriale du développement**

On peut considérer comme une culture émergente importante la planification du développement local pour une meilleure maîtrise des besoins des populations et la systématisation de la programmation des investissements dans les budgets annuels des collectivités territoriales. Plus que pour résoudre des problèmes, tous ces plans de développement s’orientent vers la valorisation des potentialités territoriales, condition essentielle pour créer de la richesse afin de lutter contre la pauvreté. C’est fort de cet enjeu de la planification locale dans le processus de développement des collectivités territoriales, que la planification locale a été expressément prescrite par les lois sur la décentralisation de tous les pays de la sous-région. Quelles que soient la qualité et les faisabilité de ces plans, l’exercice de planification est digne d’intérêt pédagogique, social et politique car le processus de planification est vécu par les élus locaux et leurs administrés comme un événement important de mobilisation, l’occasion de débats sur des projets de société, de réflexion et de choix stratégiques sur le devenir du territoire et de ses habitants.

La planification est essentielle mais son utilité passe par des mécanismes évaluatifs de ce qu’elle advient dans la gestion quotidienne des collectivités territoriales et des initiatives des autres catégories d’acteurs (publics et privés). En ce début de processus démocratique et de décentralisation, il est donc essentiel que la gestion des collectivités locales traduise des progrès en matière de satisfaction des usagers par une offre de services d’intérêt général de bonne qualité et accessibles s’inscrivant dans les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Pour cela, l’évaluation des performances est un exercice important auquel doivent se soumettre les élus locaux dans l’accomplissement de leur mandat car elle participe de la gouvernance locale. Plusieurs mécanismes sont prévus à cet effet par les pays à travers les cadres de concertation, les affichages et les possibilités pour les citoyens d’assister aux sessions ordinaires des conseils communaux à titre d’observateurs.

### **Planifier pour dynamiser les initiatives locales**

La planification s'accompagne d'indicateurs de performance qui doivent viser les niveaux ou les domaines de progrès ci-après : la dynamique sociale liée à la participation, la dynamique économique par la création de richesses, la dynamique moderniste par l'amélioration de l'administration municipale pour rendre des services de qualité et dans un délai convenable, la dynamique aménagiste par des services collectifs (éducation, santé, eau, téléphonie, électricité, assainissement...) et la protection de l'environnement et des ressources naturelles.

Cela dit, si les critères financiers sont essentiels, il est tout aussi indispensable de considérer la qualité de la gouvernance territoriale dans son ensemble et notamment : (i) la *régularité des réunions* du bureau exécutif et des commissions techniques, la *publication des comptes* de la commune et l'*affichage des délibérations*, (ii) la *qualité des réalisations* physiques et de l'entretien de *fonctionnalité des équipements*, (iii) les *efforts d'aménagement* des quartiers et zones dégradés, (iv) le lien entre la planification et la *programmation budgétaire* annuelle, (v) la fonctionnalité des *espaces de dialogue* social avec les forces vives locales et les collectivités territoriales voisines, (vi) le *niveau de réalisation des recettes* par rapport aux prévisions budgétaires, le niveau de maîtrise de la masse salariale et des émoluments, (vi) l'effort d'*investissement sur ressources propres* et l'effort d'*entretien sur ressources propres* des équipements.

### **b) Les instruments financiers pour concrétiser la programmation des investissements**

Dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités territoriales font face aux *dépenses de fonctionnement* (dépenses ordinaires) et aux *dépenses d'investissement* (dépenses en capital) et ces dernières dépassent de loin les capacités de mobilisation des ressources locales. De fait, les élus territoriaux sont contraints de recourir aux ressources d'origine externe tels que les fonds de concours, les dons, les legs, les dotations allouées par l'Etat et les emprunts. Cependant, ils ne peuvent compter de façon certaine que sur deux types de recettes pour financer les dépenses publiques même si celles-ci sont loin de conforter l'autonomie financière. En l'occurrence, il s'agit : (i) des *recettes fiscales*, (ii) des ressources provenant du *prix payé (redevances) par les clients en contrepartie des biens et services publics* offerts par l'administration communale.

La plupart des communes et des communautés rurales ont hérité d'une situation financière déséquilibrée, voire catastrophique, des structures d'administration territoriale qui les ont précédées. Cette situation affecte la fonctionnalité, la visibilité et la viabilité des collectivités locales et en particulier de celles, les plus nombreuses, du milieu rural. A l'exception des communes

des grandes villes et dans une certaine mesure, des villes secondaires à fort potentiel démographique et économique, la situation financière de la plupart des communes reste assez précaire en dépit des différents transferts financiers (de soutien ou produits de ristourne) de l'Etat.

L'appui à la décentralisation et aux collectivités territoriales dans chaque pays repose sur la création de différents instruments financiers pour le renforcement des capacités institutionnelles et la réalisation des infrastructures sociocommunautaires et marchandes. Ces instruments sont accompagnés par diverses coopérations bilatérales et multilatérales, y compris la coopération décentralisée Nord-Sud. Les coopérations les plus présentes sur les politiques territoriales sont l'Union européenne, la Banque mondiale, le Système des Nations Unies (PNUD, FENU, UNICEF...), la Banque africaine de développement, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, l'Allemagne, la France, la Belgique, le Danemark, la Suisse, les Pays-Bas... Le circuit financier adopté par les programmes et projets d'appui à la décentralisation est plus ou moins identique étant donné que ce sont les mêmes partenaires au développement qu'on retrouve dans les six pays avec les mêmes politiques de coopération. On peut regrouper les apports en trois catégories selon les circuits du flux financier:

- **Les apports financiers par le circuit de la comptabilité publique (appui budgétaire)**
  - Certains projets ont ouvert un compte dédié au Trésor public et le financement suit le circuit classique de la dépense publique (cas du programme ADECOI / PNUD-FENU au Bénin, PADMIR au Sénégal, PACR-T et PACR-M au Mali à travers l'ANICT). C'est le financement le plus aligné sur les procédures nationales en matière de décentralisation.
  - Des fonds spécifiques sont mis à la disposition des communes pour exercer leurs compétences en maîtrise d'ouvrage et ces fonds sont déposés sur un compte du Trésor de la localité concernée.
- **Les apports financiers hors circuit de la comptabilité publique (appui parallèle)**
  - D'autres projets demandent aux communes de déléguer systématiquement leur maîtrise d'ouvrage à un niveau infra communal, notamment à une association ou un conseil villageois de développement. C'est le cas de certains programmes d'appui au développement rural décentralisé mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin, au Burkina Faso et au Sénégal, financés pour les infrastructures choisies par les communautés.

- **Les apports financiers directs vers les collectivités locales**

- En Guinée les collectivités locales peuvent avoir leur propre compte bancaire. Dans le cadre du PDLG, les CRD ont ouvert leur propre compte bancaire, ce qui leur a permis de gérer directement les subventions octroyées dans le cadre de l'appui du FENU.

D'autres encore demandent l'inscription des investissements dans les plans locaux de développement pour permettre de renforcer la maîtrise d'ouvrage communale (procédures de passation de marchés, suivi et contrôle des travaux) en facilitant la double inscription au budget de l'investissement concerné et, par la suite, d'une provision nécessaire pour son entretien dans les budgets annuels de fonctionnement. Le circuit financier passe donc par le budget communal, les procédures de passation de marchés et les paiements effectués par le comptable public. Mais généralement, la maîtrise d'ouvrage est déléguée à des agences d'exécution ou aux cellules de projets.

Sous l'impulsion de certains bailleurs dont la Banque mondiale, la maîtrise d'ouvrage déléguée à travers une agence municipale tend à devenir une approche de gestion qui monte en puissance dans le paysage institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation dans la sous-région. Certaines des agences habilitées sont spécialisées pour le milieu rural, d'autres pour le milieu urbain et d'autres encore pour les deux milieux. La spécialisation spatiale prédomine au Sénégal avec entre autres le Programme d'appui aux communes (PAC). Tous les programmes et agences ont permis d'expérimenter des modèles de contrats de gestion et d'entretien pour des infrastructures dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique et des activités génératrices de revenus (AGR) dont la gestion a été rétrocédée dans certains pays par les conseils communaux aux acteurs de base (associations de parents d'élèves, comités de gestion, plate-forme des femmes, association de protection de la nature...), dans le cadre d'une convention de gestion déléguée pour l'exploitation et l'entretien.

En définitive, les initiatives gouvernementales pour accompagner la décentralisation et le développement local dans les collectivités territoriales se résument aux deux outils de base que sont les *fonds de dotation* et les *agences* abondées par plusieurs bailleurs (Etat, collectivités locales, partenaires au développement) qui sont illustrés ici par des exemples tirés des cas sénégalais et maliens.

Pour l'investissement, le Sénégal a mis en place depuis 1977 le *Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL)*. Ce fonds avait pour mission d'accorder aux collectivités locales :

- des prêts sans intérêt pour la réalisation de leurs investissements (jusqu'ici non encore accordés);
- des fonds de concours.

Pour fonctionner, le FECL dispose de ressources (articles 58 et 63 de la loi 96-07 du 22 mars 1996) provenant d'un prélèvement sur la TVA dont le taux est fixé chaque année par la loi des finances. Le comité d'attribution se réunit périodiquement pour examiner les demandes de fonds de concours présentées par les collectivités locales. Le FECL attribue deux types de fonds ; un fonds de concours ordinaire et un fonds de concours spécial. Le *Fonds de concours ordinaire* correspond à une dotation d'équipement attribuée aux collectivités locales sans attribution précise de projet. Sa répartition entre les collectivités locales répond à des critères de bonne gestion dans le but de les inciter à faire des efforts pour améliorer le rendement de leurs recettes et de rationaliser leurs dépenses. Une fois attribué, le fonds de concours ordinaire est utilisé librement par la collectivité locale avec la seule obligation de servir au financement d'investissements. Le *Fonds de concours spécial* est octroyé aux collectivités locales pour leur permettre de financer soit la contrepartie demandée par les projets et programmes d'appui à la décentralisation, soit de prendre en charge des dépenses d'équipements initiées par l'État lui-même. Le fonds de concours spécial est également utilisé pour encourager les communautés rurales à réaliser de bons recouvrements de la taxe rurale. Ainsi, la communauté rurale qui assure le recouvrement de la taxe rurale à 100% bénéficie d'un fonds de concours spécial de 3 millions de francs.

En complément du FECL, le Sénégal a institué un *Fonds de dotation de la décentralisation (FDD)*. Le FDD, dont le montant est annuellement défini, est destiné à compenser les charges de fonctionnement résultant du transfert des compétences aux collectivités. Sa répartition est faite sur la base d'un critère de compensation des collectivités et d'un critère de soutien aux administrations déconcentrées pour l'appui-conseil aux dites collectivités. Au moins 82% du montant global du fonds sont répartis entre les régions, les communes, et les communautés rurales, une allocation n'excédant pas 10% de la dotation globale est reçue par les régions pour couvrir les charges de fonctionnement de leurs organes. Enfin, un montant forfaitaire et un montant proportionnel définis en fonction de la dimension et de la démographie de la circonscription administrative régionale sont dédiés aux administrations déconcentrées de l'Etat pour répondre aux sollicitations des collectivités locales.

Le Mali a créé l'*Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT)*, composante financière du Dispositif national d'appui aux collectivités territoriales. L'Agence met à la disposition des collectivités

territoriales des droits de tirage destinés à soutenir les investissements publics suivant une procédure de sélection et d'approbation de microprojets qui repose dans chaque région sur l'antenne régionale de l'ANICT et son Comité régional d'orientation (CRO) présidé par le gouverneur. Un tel fonds est également prévu au Bénin (Fonds d'appui au développement des communes), au Burkina Faso (Fonds d'appui au développement local) et au Niger (Fonds d'appui à la décentralisation).

En dépit de sérieuses difficultés de transfert des ressources aux collectivités territoriales, traduisant tantôt un manque objectif de ressources budgétaires de l'Etat, souvent un manque de volonté politique, force est de noter que l'effort financier des Etats est néanmoins en progression mais très loin du minimum requis pour l'exercice adéquat des compétences des collectivités locales. Les ressources sont toujours conservées et gérées en bonne partie par le niveau central ou confiées aux agences d'exécution. En somme, le transfert des compétences et des ressources reste encore un grand défi politique dans les stratégies de réduction de la pauvreté dans tous les pays d'intervention du FENU dans la sous-région. D'un certain point de vue, cette situation est compréhensible au regard de la jeunesse du processus de décentralisation, des niveaux assez bas de la majorité des élus et du manque de sensibilisation des agents de l'Etat quant aux enjeux de cette refondation de l'Etat. D'autres opinions soutiennent que la recentralisation des ressources par le biais des agences et des projets de développement est une conséquence logique de la politisation à outrance des collectivités territoriales, des risques de détournement des objets de financement, et serait un moyen pragmatique pour améliorer la capacité d'absorption de l'aide internationale dans le but d'élever le niveau de réalisation des OMD.

## **1.5 – Impacts et principales leçons**

### ***1.5.1 – Principaux impacts de la décentralisation sur les dynamiques locales et nationales***

#### **Vers la diversification des critères sociaux d'éligibilité**

La décentralisation est en route dans les six pays, traduisant un début de prise de conscience quant à la nécessité de démocratiser la gestion des affaires locales pour améliorer la conception et la réalisation des programmes de développement. Chaque élection locale est vécue comme un exercice évaluatif pour les élus locaux, à tel point qu'ils commencent par intégrer et référer leurs mandats aux obligations de résultats qui sous-tendent les compétences communales. Si les premières élections sont essentiellement sous influence des partis politiques, les populations s'acheminent progressivement vers une

diversification des critères sociaux d'éligibilité fondés sur des valeurs morales et les capacités intrinsèques prouvées du candidat à un poste de conseiller territorial.

Il est aussi nettement apparu qu'une conscience citoyenne est en construction en matière de fiscalité locale. Les élus savent qu'il faut mobiliser les ressources locales et il s'agit là d'un critère essentiel de gouvernance et de performance. Même si le niveau des ressources fiscales est encore très faible par rapport au potentiel, les populations intègrent mieux le rôle des impôts avec la décentralisation qu'avant son avènement.

La décentralisation et le développement sont devenus des thématiques autour desquels les partenaires au développement se mobilisent car ils concourent effectivement à l'atteinte des OMD et à l'amélioration du niveau de consommation de l'aide internationale.

La culture de planification se généralise grâce à quoi aujourd'hui chaque commune apprécie ses forces, ses faiblesses et ses opportunités, et tente de se donner une perspective d'accès des couches défavorisées aux services sociaux de base.

Même si la gestion participative et la reddition des comptes ne sont pas encore des automatismes pour tous les élus, certains d'entre eux ont véritablement progressé dans le dialogue avec la société civile. Des cadres de concertation sont formellement prescrits par les législations. C'est dire que, quel que soit le pays, le législateur s'est préoccupé de la nécessité que le développement territorial (régional ou local) intègre les autres formes de légitimité auxquelles les populations s'identifient déjà dans leurs milieux : ainsi les différents cadres de concertation constituent une savante combinaison de *légitimité politique* (représentativité issue de la classe politique), de *légitimité sociale* (différentes associations issues de la chefferie traditionnelle, des pouvoirs culturels, de certains corps de métiers dominants comme l'agriculture en milieu rural, de la représentation des usagers des services sociaux de base comme l'éducation, la santé et l'hydraulique...), de *légitimité technique* (services déconcentrés de l'Etat, certains réseaux d'ONG d'appui technique) et de *légitimité administrative et institutionnelle* (autorité de tutelle, bureaux exécutifs des organes élus).

Toutes les expériences sur le développement communautaire à travers les programmes de gestion de terroir servent de prérequis pour l'ensemble du processus de décentralisation dans la sous-région.

Le monopole de l'appui-conseil exercé de fait par les services déconcentrés de l'Etat est en train de disparaître au profit d'un espace d'accompagnement des collectivités territoriales libéralisé avec l'émergence ou la consolidation d'ONG et de bureaux d'études de proximité qui appuient tout en apprenant

sur le terrain. Les différents programmes de renforcement des capacités qui se déroulent dans chacun des pays offrent de réelles chances de construction d'un faisceau d'expertises locales permettant aux élus locaux de s'appuyer sur le secteur privé pour consolider l'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

### ***1.5.2 – Principales leçons sur le contexte et le cadre institutionnel***

***Première leçon : La décentralisation et le développement local constituent des moyens à privilégier pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.***

- Les collectivités territoriales avaient suscité beaucoup de craintes et d'interrogations au sein des populations qui craignaient une augmentation de la pression fiscale et doutaient de la viabilité des communes. Aujourd'hui, on note partout un début d'appropriation de la décentralisation tant par les élus locaux que par les populations en tant qu'opportunité de renforcement du dialogue social et politique, de valorisation des dynamiques locales et de prise en main du développement de chaque localité. La décentralisation, comme démarche refondatrice de la légitimité populaire et de promotion de la démocratie citoyenne amplifie ainsi l'émergence d'une société civile locale autour des organisations communautaires de base (OCB), ces dernières développant déjà les germes d'un contrôle citoyen à côté des contrôles classiques (administratif, politique et juridique).
- L'autonomie administrative et financière, qui constitue le principe fondateur de la décentralisation, oblige les élus locaux à communiquer souvent avec les populations pour obtenir leur adhésion et la contribution de tous et chacun au développement local et à l'entretien du bien commun. La décentralisation est ainsi une opportunité d'élévation de la conscience collective locale sur les problèmes de développement et la responsabilité de chacun.
- Même si la plupart des communes sont tributaires de l'aide extérieure, le fait que l'utilité de la décentralisation commence à être comprise des populations est un progrès sur la voie du renforcement de l'autonomie.

***Deuxième leçon : Le transfert de compétences aux collectivités territoriales se justifie par l'échec du centralisme d'Etat et l'aggravation de la pauvreté. Toutefois, ces compétences sont surdimensionnées par rapport aux capacités techniques et financières actuelles des élus et des collectivités locales.***

Cette situation a plusieurs causes :

- Une faible capacité managériale des élus, analphabètes pour un grand nombre ;
- Un personnel municipal peu qualifié et peu motivé, en effectif et en qualité insuffisants (proportion élevée d'illettrés et de sans qualification) entretenant souvent des rapports autoritaires avec les usagers ;
- Un faible rendement de la fiscalité locale et un faible budget annuel par rapport aux missions d'intérêt général ;
- Une absence d'administration locale : elle se résume au secrétaire communautaire (ou secrétaire général de mairie), agent contractuel ou fonctionnaire de l'Etat détaché, de niveau baccalauréat en général, recruté et payé par l'Etat ;
- Une faible volonté politique de transfert à la collectivité en raison des privilèges et autres avantages associés à sa gestion ;
- Une ignorance des opportunités qu'offre l'intercommunalité : fières de leur autonomie mais handicapées par les clivages politiques ou les querelles de leadership, chaque collectivité territoriale veut disposer en propre de tous les services prévus par la loi pour un fonctionnement optimal. Si un tel désir paraît légitime, sa faisabilité est handicapée par la faiblesse des ressources propres et des transferts. Toutes les lois sur la décentralisation permettent la coopération entre les collectivités locales mais malheureusement, dans les faits, celles-ci ignorent les opportunités qu'offre l'intercommunalité et les économies d'échelle pouvant résulter de la mutualisation de certains services.

**Troisième leçon : *La faible prise en compte de la notion de territoire dans le processus de décentralisation, le manque de volonté politique pour faire de la décentralisation une réelle opportunité de renforcement de l'effcience, de l'efficacité et de l'impact des politiques sectorielles au niveau territorial.***

Ce contexte s'explique par les faits et constats ci-après :

- **Carence de textes d'application des lois sur la décentralisation** pour renforcer et accélérer la réforme de l'administration territoriale. À travers les départements ministériels, les structures centrales continuent de s'occuper de l'exécution au lieu de s'occuper de la définition et du suivi des politiques et stratégies nationales. Ce contexte institutionnel s'explique par la grande lenteur qui caractérise la prise des textes d'application des lois sur la décentralisation. Les gouverneurs et les

préfets, qui sont censés être les dépositaires de l'autorité de l'Etat au niveau des régions et des départements, n'assurent qu'une coordination partielle des actions de l'Etat. En fait, les services déconcentrés de l'Etat définissent et exécutent leurs programmes d'activités davantage en relation avec leurs hiérarchies sectorielles qu'avec les autorités territoriales.

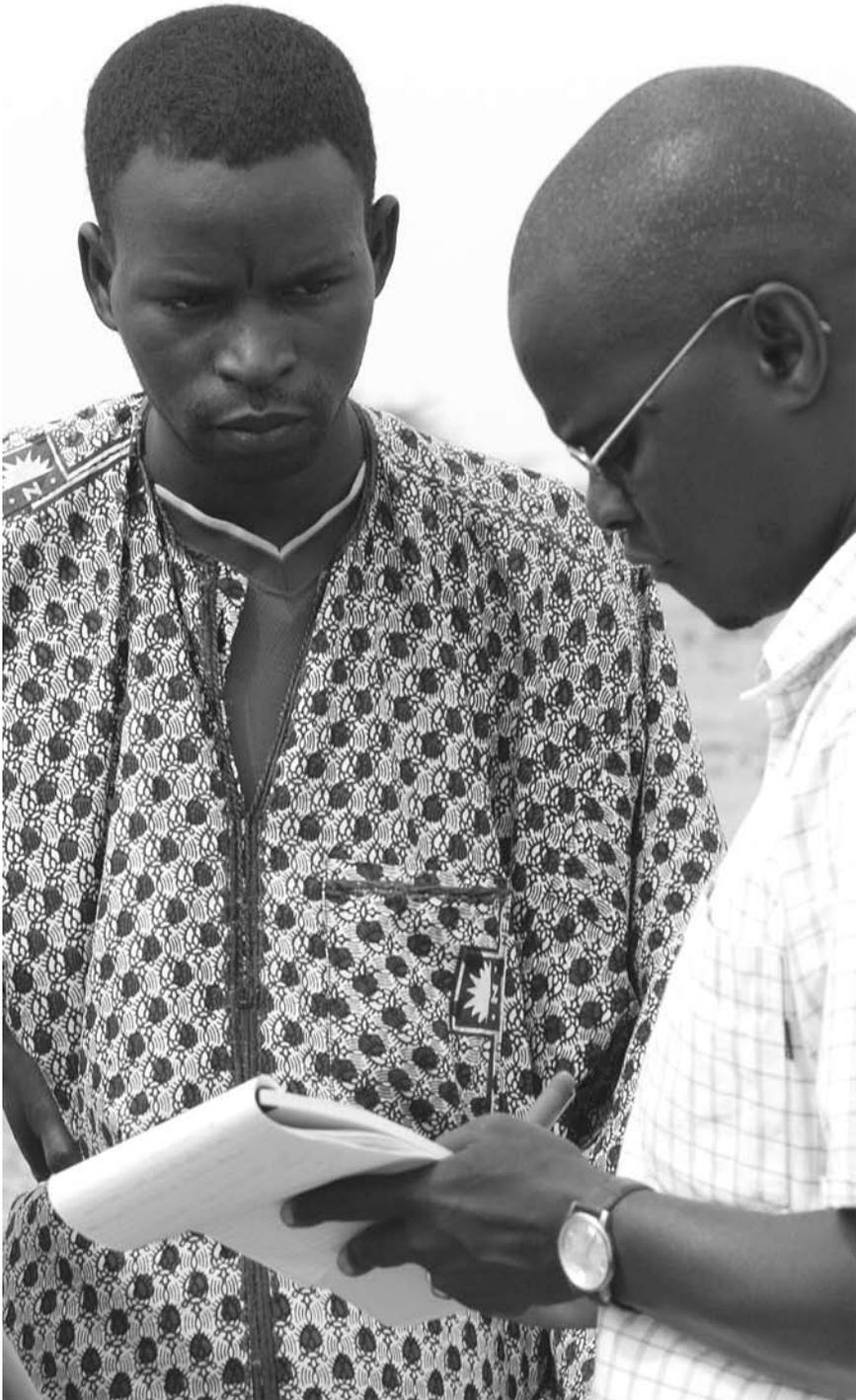
- **Manque d'articulation entre le portefeuille de projets identifiés, le budget local et les capacités techniques des communes.** Les taux d'exécution de ces plans sont très bas en raison de leur manque de réalisme, du manque de volonté des gouvernements centraux et de leur faible valorisation dans le système national de programmation des investissements. On note une pluralité de guides dans chaque pays et en l'absence d'un système normatif proposant un cadrage national articulé avec le système national de programmation il devient laborieux de faire une synthèse régionale et nationale des plans locaux de développement en raison des variations trop grandes au niveau des canevas.
- **Inexistence de mécanismes clairs de passage d'une maîtrise d'ouvrages déléguée imposée par l'Etat et certains partenaires au développement à une maîtrise d'ouvrage déléguée choisie** pour motiver les élus et surtout pour leur démontrer qu'ils sont partie prenante à un processus effectif de transfert de compétences et non à la recentralisation d'une partie importante de leur pouvoir au profit de certains organismes d'appui technique et financier.
- **Difficulté de coordination et d'harmonisation des actions de développement** régional, entre la région et les collectivités locales d'une part et entre la région et l'Etat d'autre part.
- **Absence d'une vision partagée du développement local** entre les collectivités locales constituant une même région et presque pas d'initiatives de coopération intercommunale entre communes voisines.
- **Prééminence des politiques macroéconomiques et sectorielles sur les politiques territoriales.** Les Etats ont du mal à passer d'une logique sectorielle à une logique territoriale où les administrations sectorielles deviendraient des moyens de réalisation du développement territorial au service des circonscriptions territoriales et des collectivités locales. Les prévisions de ressources d'investissements au profit des collectivités territoriales étant gérées par chaque ministère, les communes accusent un déficit d'informations sur ces prévisions de l'Etat au moment de leurs exercices de planification et de programmation locales. Pourtant, les représentants des services publics déconcentrés sont présents lors de ces

processus de planification/programmation. C'est dire qu'il y a encore de gros efforts à faire pour améliorer la circulation de l'information dans chaque secteur, et entre chaque secteur et les collectivités territoriales.

- **Perfectibilité des cadres et des efforts de dialogue social sur les politiques publiques territoriales et sectorielles.** Des cadres de concertation sont prévus dans tous les textes de loi sur la décentralisation pour permettre la participation des organisations de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des actions de développement. Mais force est de constater que le fonctionnement de ces cadres de concertation et de coordination est loin d'être inscrit comme une priorité dans les budgets territoriaux. De même, les outils d'animation et de suivi qui permettraient d'en apprécier la plus-value et les impacts font défaut. Les organisations de la société civile se voient également davantage dans le rôle de « gendarmes » et d'opérateurs de projets que comme source de propositions, ce qui les décrédibilise auprès des élus locaux qui recherchent déjà des moyens pour limiter leur influence.
- **Faible développement de la culture de reddition de comptes.** Cette approche de management n'est pas entrée dans les habitudes et des efforts doivent être faits dans ce sens pour renforcer la gouvernance locale.
- **Prééminence des relations hiérarchiques sur les relations d'accompagnement.** Nombre d'autorités de tutelle n'ont pas encore intégré les enjeux de la décentralisation et préfèrent se maintenir dans un rôle de commandement. Cette situation est davantage exacerbée dans les cas de co-territorialité que dans les schémas institutionnels où les deux types de pouvoirs ne se superposent pas sur la même compétence territoriale. Malheureusement, les programmes de renforcement des capacités visent plus les élus locaux que les gouverneurs, les préfets, les sous-préfets et les directeurs des services déconcentrés de l'Etat. Cette situation mérite d'être corrigée.
- **Intégration marginale des chefferies traditionnelles dans le dispositif institutionnel de la décentralisation.** Au nom de leur légitimité historique, l'influence des chefs traditionnels ou religieux reste encore significative dans le contrôle social et l'expression populaire, notamment en milieu rural. Ils sont incontournables pour toutes les élections et ce sont des faiseurs d'opinions mais, au nom des principes démocratiques, les législations ne leur accordent aucune place dans le système décisionnel. Or, les autorités élues au niveau local ont tout intérêt à avoir les chefferies traditionnelles avec elles plutôt que contre elles.

- **Marginalisation de la société civile dans la conquête du pouvoir local.** La politisation à outrance des élections locales est une approche discriminatoire qui ne permet pas de valoriser toutes les personnes soucieuses d'investir leurs compétences et de s'engager personnellement dans la gestion de leur milieu. Le contrôle des collectivités territoriales par les partis politiques représente un enjeu majeur pour les élections nationales. Mais cette politisation est souvent à l'origine d'instabilité et de heurts au sein des organes élus : dissolution en 2002 des conseils municipaux et ruraux à la faveur de l'alternance politique survenue au Sénégal, destitutions en cascades des maires au cours des deux premières années de la communalisation au Bénin, dissolution des conseils communaux pour les remplacer par des maires nommés en Guinée... Une réflexion s'impose donc au sujet des conditions d'éligibilité aux fonctions de conseillers territoriaux afin de consolider la démocratie de participation à la base et la mettre à l'abri des soubresauts politiques du niveau national.
- **Déficit de pouvoir et de capacité des ministères en charge des collectivités territoriales.** Alors que ce sont les gouverneurs ou les préfets qui doivent légalement coordonner toutes les interventions sectorielles sur le terrain au nom de l'Etat, la maîtrise d'ouvrage de ces programmes échappe généralement aux ministères chargés des collectivités locales. Cette situation s'explique par le fait que, traditionnellement, ce sont des ministères davantage voués à la sécurité qu'au développement local et régional. Ce manque de pratique dans la conduite des programmes de développement ainsi que des procédures y afférentes explique le fait que nombreux bailleurs de fonds préfèrent confier la tutelle des programmes à des ministères transversaux comme ceux chargés des finances ou du développement. Toutefois cette mentalité évolue et le programme ADECOI au Bénin a pu être placé sous la double tutelle des ministères en charge de la décentralisation et du développement.
- **Lenteur dans les réformes foncières** qui entretient le flou quant aux responsabilités effectives des élus locaux dans la gestion des terres et des ressources naturelles en général.





## 2] PROJETS D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL MIS EN ŒUVRE PAR LE FENU ET SES PARTENAIRES

### 2.1 – Historique des projets

Les différents programmes et projets mis en œuvre par le FENU en partenariat avec le PNUD et d'autres bailleurs de fonds sont généralement des expériences pilotes d'appui au développement local qui préfigurent la décentralisation et plus précisément la communalisation.

Neuf expériences sont examinées dans le cadre de la présente étude de capitalisation. Il s'agit des programmes et projets suivants :

- **Bénin** : Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOI). Partenariats financiers : PNUD, Fonds belge de survie, Gouvernement du Bénin et collectivités locales ;
- **Burkina Faso** : Projet de Développement des Ressources Agropastorales de la Province du Namentenga (PAPNA) et Projet d'Appui au Programme Sahel Burkinabé (PSB) dans la province du Soum. Partenariats financiers : PNUD, Fonds belge de survie, Gouvernement du Burkina Faso et populations des zones visées ;
- **Guinée** : Programme de Développement Local en Guinée (PDLG). Partenariats financiers : PNUD, Gouvernement de la Guinée et collectivités locales ;
- **Mali** : Projets d'Appui aux Communes Rurales de Mopti et de Tombouctou (PACR). Partenariats financiers : PNUD, Fonds belge de survie, Grand Duché du Luxembourg, Gouvernement du Mali et collectivités locales ;
- **Niger** : Projets d'Appui au Développement Local (PADL) à N'Guigmi et Mayahi. Partenariats financiers : PNUD, Fonds belge de survie, Gouvernement du Niger et populations des zones visées ;
- **Sénégal** : Programme d'Appui en Milieu Rural (PADMIR). Partenariats financiers : PNUD, Union européenne, Grand Duché du Luxembourg, Gouvernement du Sénégal et collectivités locales.

La plupart de ces projets font suite soit à des interventions antérieures axées sur une approche d'éco-développement qui remonte aux années 90, soit à des interventions de dernière génération plutôt tournées vers l'appui à la décentralisation et au développement local. Au nombre des anciens projets, on peut citer (i) le Projet d'Appui au Développement Local dans le Borgou-Est et l'Atacora-Ouest (PADEL) au Bénin (ii) le Projet d'Actions de Production et d'Accompagnement dans le Namentenga (PAPANAM), le Projet de Construction de la Route Boulsa-Tougouri, le Projet d'Appui au Programme Sahel Burkinabé (PA-PSB, 1ère phase) au Burkina Faso, (iii) le Programme d'Appui au Programme de Développement Rural de la Moyenne Guinée (PDR/MG), le Programme d'Appui à la Gestion des Terroirs Villageois du Séno-Gondo et le Programme de Pérennisation des Systèmes Rizicoles dans les régions de Gao et de Tombouctou au Mali.

L'analyse de ces projets à travers leur localisation et leurs objectifs permet de distinguer trois types de projets qui structuraient alors les interventions du FENU en Afrique de l'Ouest :

- Les **projets d'éco-développement** accordaient une grande place à la gestion des ressources naturelles et à la protection de l'environnement à travers la plupart des composantes opérationnelles des interventions tout en s'attaquant à la lutte contre la pauvreté.
- Les **projets de développement rural** accordaient une attention privilégiée à la sécurité alimentaire comme secteur de concentration des actions promues.
- Les **programmes de développement local** davantage fondés sur une approche globale mettaient la structure communale au centre de l'intervention. Ils étaient de nature à la fois (i) institutionnelle par le renforcement du rôle et des capacités des différents acteurs locaux et la promotion de la démocratie participative, (ii) aménagiste par la mise en place d'infrastructures et d'équipements sociocollectifs et (iii) économique par la diversification des activités génératrices de revenus pour les populations et pour l'administration territoriale locale par la mobilisation de ressources fiscales.

Dans toutes ces interventions qui participent à l'histoire récente des projets menés par le FENU en Afrique de l'Ouest, les microprojets villageois ont été au cœur de la stratégie de développement rural local. Ceux-ci ne doivent pas être perçus comme un simple exercice de mise en place d'infrastructures mais bien à travers la notion de service public local que cette infrastructure permet d'offrir aux citoyens de ces localités.

### **Objectifs des projets d'anciennes générations du FENU**

#### ***PADEL au Bénin***

(i) améliorer le cadre de vie des populations et relancer la croissance économique à la base en mettant en place un outil de financement adéquat, (ii) augmenter les capacités d'initiatives et de gestion des collectivités locales dans la vie économique et sociale locale, (iii) promouvoir les micro entreprises en favorisant l'accès à des services financiers appropriés.

#### ***PAPANAM au Burkina***

(i) sécuriser l'activité agricole par la maîtrise de l'eau et augmenter la productivité agricole, (ii) améliorer l'approvisionnement et l'alimentation des populations en céréales de base et (iii) promouvoir l'autodéveloppement à travers l'approche gestion de terroir.

#### ***PA-PSB au Burkina***

(i) contribuer à la lutte contre la désertification et à la mise en œuvre de la réorganisation agraire et foncière, (ii) appuyer le renforcement institutionnel de structures inter villageoises (CIVGT) pour en faire des structures d'impulsion et de gestion du développement local.

#### ***PDRMG en Guinée***

améliorer durablement des conditions de vie des paysans à travers l'augmentation de leurs revenus par l'intégration du secteur agricole dans la politique économique nationale.

#### ***PPSR au Mali***

(i) pérenniser les systèmes de production, (ii) autonomiser des structures de représentation et des opérateurs du développement, (iii) promouvoir la bancarisation et le crédit dans le monde rural, (iv) promouvoir la diversification des activités productives notamment pour les femmes.

#### ***FDL Kédougou au Sénégal***

améliorer les conditions de vie des plus pauvres par l'éco-développement et le fonds de développement local.

Globalement, ces microprojets constituent des sources importantes d'amélioration du cadre de vie et des systèmes de production. Ils ont permis l'expérimentation et la promotion d'itinéraires techniques agrosylvopastoraux ainsi que la dynamisation de l'économie locale par le soutien à la microfinance et aux activités génératrices de revenus, notamment en faveur des groupements de femmes.

Une constante de toutes ces microréalisations est l'aide apportée aux communautés rurales en vue de l'adoption de processus de décision démocratiques et participatifs les préparant à mieux défendre leurs intérêts auprès des administrations en charge des questions de développement et à travailler davantage en harmonie dans l'intérêt supérieur de leur communauté.

Il convient de remarquer qu'à part le Sénégal où le PADMIR étaient déjà articulé avec les conseils ruraux, dans les autres pays où la décentralisation n'était pas effective, l'exécution de ces projets s'est traduite par la mise en place de comités villageois et intervillageois de gestion de terroirs servant de cadres de responsabilisation des populations pour la planification locale, la mobilisation des ressources, la passation des marchés, le suivi des réalisations et la réception des chantiers ainsi que leur exploitation.

Les trois types de projets mettent en évidence un certain nombre de caractéristiques essentielles et communes qu'il convient de souligner :

- a) **La maîtrise d'ouvrage locale** des activités du projet au niveau de chaque communauté suivant une logique de responsabilisation entière des collectivités locales compétentes pour prendre toutes les décisions au sein des communautés concernant l'accès aux services sociocollectifs dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique en l'occurrence. L'enjeu ici est de permettre que les institutions et les organisations qui sont responsables de la prise de décision soient aussi proches que possibles des populations concernées. Cette caractéristique institutionnelle des projets d'appui s'est traduite par des appuis en renforcement des capacités par la formation dans des domaines comme la dynamique de groupe, la planification-programmation, la passation de marchés, la gestion, le suivi-évaluation communautaire et la reddition des comptes. Toute chose qui, par ailleurs, s'apparente à l'apprentissage des rôles et responsabilités d'un conseil délibérant d'une collectivité locale. Cette dynamique s'inscrivait pour certains projets dans une stratégie de préparation de l'avènement de la décentralisation.
- b) **La gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement** : les zones d'intervention du FENU se trouvent presque toutes dans des conditions écologiques difficiles marquées

par des problèmes pluviométriques, la dégradation des terres et des ressources ligneuses, le manque de fourrage pour le cheptel. Ces zones sont confrontées à de fréquents conflits entre agriculteurs et éleveurs. Le déficit alimentaire et les problèmes de malnutrition sont des situations récurrentes qui affectent le développement de ces zones. Ce faisant, la stabilisation des exploitations familiales agricoles et la sécurité alimentaire passent forcément par des actions de défense et de restauration des sols, l'hydraulique rurale, la promotion de la foresterie villageoise et l'intégration de l'agriculture, de l'élevage et du reboisement dans les systèmes de production.

- c) **Le développement des activités génératrices de revenus** : la pauvreté monétaire est une caractéristique dominante de toutes les zones d'intervention. N'est plus à démontrer l'influence trop grande de celle-ci sur la sécurité alimentaire, la scolarisation des enfants, l'accès aux soins de santé ainsi que sur la mobilisation des ressources fiscales au niveau local pour les investissements communautaires. Il paraissait de toute évidence que la réponse à y trouver devait passer par la mise en place de lignes de crédits et de fonds de garantie des emprunts auprès des structures bancaires et de microfinance pour soutenir les petits promoteurs. Toutefois ces pratiques ont été modifiées afin de tenir compte des leçons tirées en matière de bonnes pratiques de la microfinance.
- d) **L'amélioration de l'offre de services sociocollectifs par le cofinancement** : elle est relative notamment aux infrastructures et équipements dans les secteurs de l'enseignement primaire, de l'éducation des adultes, de la santé communautaire, de l'hydraulique villageoise, de l'assainissement et du désenclavement. Un mécanisme financier (le Fonds de développement local) soutient cette offre, ce qui permet également de financer les infrastructures et équipements marchands, notamment des hangars et boutiques de marchés, des magasins, des abattoirs, boucheries..., à partir desquels des taxes étaient perçues par les administrations locales. Un soutien est également apporté dans quelques cas pour désenclaver des villages présentant un potentiel de production.
- e) **L'approche Genre** (promotion du statut de la femme), **l'approche participative** (faire faire et responsabilisation), l'intégration des groupes marginalisés (castes inférieures) et l'aménagement du terroir pour une **répartition équitable des investissements** entre les communautés sur la base du dialogue social et du consensus dans le cadre d'un processus de planification.

## 2.2 – Caractéristiques des projets capitalisés

### 2.2.1 – *Caractéristiques des zones d'intervention*

#### Caractéristiques générales

Le FENU est intervenu de préférence dans les zones les plus vulnérables et les plus pauvres. Un tel choix est en parfaite harmonie avec son mandat qui vise à réduire la pauvreté par la mise en œuvre de programmes de développement local.

Les zones d'intervention des projets présentent les caractéristiques géographiques suivantes : (i) très éloignées des capitales des pays d'intervention (jusqu'à 1500 km dans le cas de N'Guigmi au Niger), (ii) situées dans des zones à faible pluviométrie ou carrément à la porte du Sahel et soumises de façon récurrente à des crises écologiques et alimentaires, (iii) très fortes potentialités agricoles mais enclavées et peu valorisées comme c'est le cas des zones d'intervention au Bénin et en Guinée.

Tous les projets sont articulés avec la décentralisation et viennent en appui aux collectivités locales et aux organisations à la base. Ils couvrent un nombre important de communes, allant de 7 communes au Bénin à 23 communautés rurales de développement en Guinée et 134 communes au Mali.

#### Problématiques majeures à l'origine de la sélection de chaque zone

La consolidation des interventions antérieures du FENU dans chacun de ces pays et la nécessité d'accompagner le processus de décentralisation dans ses stratégies de lutte contre la pauvreté justifient le choix des zones dans leur ensemble. Toutefois, chaque zone d'intervention fait partie des territoires les plus pauvres de son pays et il convient de présenter ici quelques spécificités structurelles qui peuvent expliquer en partie leur vulnérabilité.

#### Bénin

- 50% de la population de la zone d'intervention vivent en dessous du seuil de pauvreté ;
- Une pauvreté se manifestant sous de multiples formes : (i) la difficulté des ménages à faire face à leurs dépenses alimentaires durant les mois de soudure allant de 4 à 6 mois, aggravant les problèmes de malnutrition des enfants, (ii) de très faibles taux de scolarisation, (iii) une surcharge de travail pour les femmes, (iv) le bradage des terres de culture par les paysans pour compenser la baisse de leurs revenus.

#### Burkina

- La faiblesse des interventions de développement dans la zone et le faible

niveau de développement de celle-ci par rapport aux autres provinces du pays.

### Guinée

- Une situation sociale très préoccupante : (i) l'accès aux services de base très limité, (ii) un taux de scolarisation très faible surtout chez les filles, (iii) un degré d'analphabétisme de la population avoisinant les 70 %, (iv) l'enclavement des zones de production.

### Mali

- Environ 76% des populations de Mopti et de Tombouctou vivent en dessous du seuil de pauvreté.

### Niger

- Les départements de N'Guigmi et de Mayahi sont des zones extrêmement vulnérables au regard de leur position géographique qui les expose à des crises écologiques et économiques récurrentes.
- Des facteurs de vulnérabilité : (i) le taux d'analphabétisme atteint 80%, (ii) les faibles performances des instruments et équipements agricoles, (iii) la baisse de fertilité des sols et les crises alimentaires chroniques, (iv) l'insuffisance et la piètre qualité des infrastructures socioéconomiques (écoles, centres de soins, infrastructures hydrauliques et routières).

### Sénégal

- L'insuffisance dramatique d'infrastructures et équipements au niveau de la santé, de l'éducation, et de l'hydraulique : (i) le déficit en quantité et en qualité des cases des santé et 44% de la population qui n'ont pas accès à une infrastructure sanitaire dans un rayon de 5 km, (ii) une grande proportion des écoles sont constituées d'abris provisoires (matériaux précaires), dépourvus de blocs sanitaires, sans mur de clôture et sans point d'eau. Ce sont des écoles qui ne répondent pas aux normes de qualité requises, (iii) l'accès à l'eau est difficile et est assuré le plus souvent par des puits en milieu rural.

Il se dégage de l'ensemble des caractéristiques et problématiques exposées ci-dessus que le choix des zones d'intervention a été déterminé par leur niveau de développement très bas : (i) la famine et la malnutrition, (ii) la pauvreté monétaire, (iii) la dégradation des ressources naturelles servant de bases productives au monde rural, (iv) l'analphabétisme des adultes et le faible taux de scolarisation des enfants, (v) l'accès difficile à l'eau potable et aux soins de santé, (vi) la faiblesse des investissements sociocollectifs et des conditions d'hygiène et d'assainissement déplorables, (vii) un manque de capacités institutionnelle et organisationnelle de promotion du développement local.

### 2.2.2 – Objectifs des projets

Les objectifs de développement des projets PNUD/FENU sont globalement quasi identiques et se fondent sur les caractéristiques et problématiques exposées précédemment.

Ils portent sur *l'amélioration, de façon durable, des modes et moyens d'existence des populations rurales* grâce un système de programmation locale et d'investissement multisectoriels.

Quant aux objectifs immédiats, ils sont relatifs : (i) à l'amélioration de la sécurité alimentaire, (ii) au renforcement des capacités des organisations de la société, des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat, (iii) à l'accompagnement de la décentralisation et à l'amélioration de la gouvernance locale pour un développement humain durable dans les communautés rurales, (iv) à l'amélioration du bien-être des populations par des activités génératrices de revenus et la promotion du développement économique local, (v) à l'amélioration du niveau d'équipement, d'infrastructure et de livraison des services sociaux de base et à la gestion décentralisée des ressources naturelles.

### 2.2.3 – Approches et mode d'intervention

Les objectifs des projets ayant pour fondement la lutte contre la pauvreté et le développement humain durable, ils sont opérationnalisés par le biais de modalités qui sont résumées à travers quelques éléments de profil qu'on retrouve dans tous les projets.

#### Principes d'intervention

L'accompagnement du processus de décentralisation et l'appui au développement local par les projets et programmes expérimentaux menés par le FENU en partenariat avec le PNUD et ses autres partenaires financiers cités précédemment répondent à un ensemble de principes fondamentaux.

- La **décentralisation** et la **maîtrise d'ouvrage du développement local** : Les projets contribuent à lutter contre la pauvreté par un appui homogène (méthodologique, technique, financier, délégation de pouvoir décisionnel, etc.) aux acteurs locaux, en particulier aux institutions locales transitoires (CIVGT et CCG) et plus particulièrement aux collectivités locales si elles sont en place. Les projets visent à apporter une contribution concrète aux débats sur la mise en place de la décentralisation.
- La **subsidiarité** et le **faire faire**: La subsidiarité affirme que toute fonction doit être attribuée au niveau le plus proche possible de la base à cause des avantages comparatifs. La subsidiarité constitue un axe stratégique principal dans la mesure où elle permet un partenariat

avec tous les acteurs locaux, les organisations de la société civile, les organisations paysannes, les ONG et les groupements de producteurs pour apprendre à décider et à mettre en œuvre de façon efficace les activités de développement qui les engagent.

- Le **partenariat stratégique** : Tous les projets privilégient la prise d'initiatives en vue d'établir des relations de collaboration avec les partenaires institutionnels (projets, institutions du gouvernement, ONG nationales et internationales, associations locales) qui interviennent déjà ou envisagent de démarrer leurs actions dans la zone d'intervention dans le cadre d'une stratégie durable de financement et de mise en œuvre du développement local.
- Le **cofinancement des microprojets** avec les contributions locales sous diverses formes comme moyen de démonstration de l'appropriation, de la volonté, de l'engagement et de la pérennisation de l'offre de services générés. Il met un accent particulier sur la contribution financière de l'institution communale.
- La **transparence** : Partage de l'information concernant la gestion des activités de développement et comme moyen de renforcement du dialogue social sur les politiques locales, moyen de contrôle social et de renforcement de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales.
- L'**obligation redditionnelle** : Le devoir pour chaque acteur institutionnel de rendre compte de ses actes aux autres parties prenantes comme moyen de gestion axée sur les résultats et moyen de vérification de la satisfaction des usagers et de la prise en compte des intérêts des catégories sociales pauvres et marginales et des minorités.
- La **capitalisation** : Les projets capitalisent les leçons apprises notamment dans les domaines de la participation de tous les acteurs au processus décisionnel, de la transparence dans la gestion des actions de développement et de l'obligation redditionnelle.

#### Stratégie d'intervention traduisant ces principes

- Un **système de planification locale** en tant que processus itératif de participation et mécanisme de programmation des actions prioritaires touchant plusieurs villages et permettant une responsabilisation des différents acteurs pour la maîtrise d'ouvrage des actions de développement.
- Un **Fonds de développement local (FDL)** adapté aux réalités des zones et offrant une facilité de financement gérée selon des mécanismes de gestion décentralisée.

- Un **financement du projet aligné sur les procédures nationales** en matière de décentralisation.
- L'expérimentation d'une **structuration des acteurs** pour renforcer les espaces de dialogue et d'action collective (commission communale de développement, commission communale de passation des marchés, commission intervillageoise de gestion du terroir...).
- Une **stratégie de désengagement** à travers des comités intervillageois et l'institution communale qui prennent la relève du projet pour consolider les acquis dans chaque domaine d'investissement.
- Une **remontée des leçons apprises** afin d'alimenter et d'influencer les politiques nationales tant au niveau législatif qu'instrumental.

### Supports de formalisation de la stratégie

La formalisation de la stratégie d'intervention passe par des documents fondamentaux communs à tous les projets d'intervention. Il s'agit de documents que les collectivités et les communautés mettent en place avec l'aide des projets afin de promouvoir le développement local :

- une **Convention de partenariat** entre chaque collectivité locale et le projet définissant les engagements financiers des parties, les rôles et responsabilités de chacun ainsi que les critères de performance ;
- un **Plan local de développement** d'une durée de 5 ans en général ;
- un **Programme pluriannuel d'investissement** (PPI) sur trois ans ;
- un **Programme annuel d'investissement** (PAI) ;
- une **contractualisation des activités** pour la mise en responsabilité et l'obligation redditionnelle ;
- une production de **rapports d'exécution technique et financière** dont la périodicité est variable, mais dans tous les cas un rapport annuel est obligatoire et doit spécifier, par ailleurs, les performances réalisées.

### Typologie des objets de financement

Les microréalisations financées par les projets peuvent être regroupées en deux groupes :

- les **microréalisations sous maîtrise d'ouvrage communale** : infrastructures et équipements sociocollectifs relevant de la compétence communale;
- les **microréalisations sous maîtrise d'ouvrage des groupements** à la base, ne relevant pas de la compétence communale, et qui concernent généralement leurs activités génératrices de revenus ou l'allègement

des activités des femmes comme un moulin, une banque villageoise de céréales ou un magasin d'intrants pour un groupement villageois.

Plusieurs dimensions sont révélées par l'approche d'intervention des projets PNUD/FENU :

- une **dimension politique**, liée à la promotion d'une meilleure gouvernance au niveau de l'Etat et des collectivités locales ;
- une **dimension sociale et culturelle** fondée sur l'accroissement du niveau d'équipement de base et la qualité de livraison des services indispensables au bien-être des populations ;
- une **dimension économique** relative à la promotion du développement économique local par des activités génératrices de revenus et le renforcement des infrastructures marchandes ;
- une **dimension environnementale** se rapportant à la gestion durable des ressources naturelles, à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement.

### Contributions financières

Le financement est fondé sur le cofinancement (Cf. 3.4). La plupart des interventions menées par le FENU en Afrique sont financées par le PNUD/FENU, la Coopération luxembourgeoise, l'Union européenne d'une part, les Etats africains, les collectivités locales, les institutions de microfinance et les bénéficiaires directs, d'autre part. L'enveloppe mobilisée par projet se situe dans la fourchette de 4 à 12,6 millions de dollars américains.

### 2.3 – Cadres de coordination et de partenariats

Les partenaires institutionnels sont constitués à la fois : (i) des structures gouvernementales : ministères centraux et administrations déconcentrées, (ii) des collectivités locales, (iii) des organismes privés : ONG et bureaux d'études qui agissent en tant qu'opérateurs dans la conduite des activités en partenariat avec les équipes de gestion des projets et les communes, (iv) des associations et groupements villageois, (v) de certains projets de développement intéressés par une collaboration. Les zones d'intervention du FENU/PNUD sont de plus en plus des zones de concentration des institutions du Système des Nations Unies dans chaque pays.

En général, le cadre de coordination des projets comprend les arrangements institutionnels suivants :

Un **ministère d'ancrage avec un point focal** en son sein, en l'occurrence la Direction centrale en charge des études, de la prospective et de la planification. La tutelle technique et administrative du projet est assurée, suivant le cas, par

le ministère en charge de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (cas du PAPNA au Burkina Faso), de la Décentralisation et de l'Administration territoriale (ADECOT au Bénin, PDLG en Guinée, PACR au Mali et PADMIR au Sénégal), des Finances, de l'Économie et du Développement (cas des PADL au Niger), ou de l'Environnement (cas du PA/PSB au Burkina).

La *revue tripartite*, qui est l'instance de décision et qui tient lieu de comité d'orientation du projet, est chargée d'approuver les plans annuels d'investissement et les rapports annuels d'exécution. Elle est compétente pour décider de l'orientation du projet et notamment de son amendement, de sa continuité et/ou de son arrêt. Elle comprend les représentants du gouvernement (tous les ministères techniques concernés et ceux des finances et du développement), les représentants des bailleurs de fonds (PNUD/FENU), les représentants des populations et l'unité de gestion du projet.

Le *cadre de concertation technique de projets* ou cadre régional de concertation et de coordination des actions de développement. Il peut être spécifique à un projet ou à un cadre territorial permanent de concertation et de coordination utilisé par tous les projets de la zone concernée. Il est présidé par l'autorité de tutelle de la zone d'intervention du projet. Suivant l'organisation administrative du pays, il peut s'agir du gouverneur de région, du haut-commissaire ou du préfet de département. Tous les services déconcentrés de l'Etat concerné et l'unité de gestion du projet en font partie. La vocation du cadre est de favoriser la circulation de l'information entre tous les acteurs de la zone afin que les actions s'harmonisent au plan spatial en tenant compte des schémas directeurs nationaux et régionaux d'aménagement du territoire.

Le *partenariat opérationnel* regroupant tous les projets de développement, les ONG et associations locales opérant dans des domaines similaires ou complémentaires dans les mêmes localités de la zone d'intervention. Généralement, il s'agit d'acteurs travaillant sur les programmes de gestion des terroirs, la sécurité alimentaire, le développement des infrastructures de base, l'animation rurale et la formation des adultes, les activités génératrices de revenus et la microfinance. Ainsi, au niveau local, les premiers partenaires des projets sont les conseils communaux et les maires, les comités ou commissions villageois de gestion des terroirs et les comités ou commissions intervillageois de gestion des terroirs et les comités ou commissions communaux de gestion des terroirs.

## 2.4 – Innovations promues

### La dynamique organisationnelle mise place et la structuration du milieu

D'une situation où seuls la chefferie traditionnelle, l'administration locale et les services techniques déconcentrés de l'Etat réfléchissaient, décidaient et exécutaient au nom, au lieu et à la place des communautés rurales, on est passé à une autre situation caractérisée par l'émergence de nouveaux acteurs et consacrant la naissance de nouveaux centres de décision et d'action à travers les comités villageois et intervillageois et les conseils communaux qui agissent désormais au nom et pour le compte de l'intérêt général des populations locales envers qui ils sont redevables.

### Le processus de planification locale et son coût de réalisation

Il repose sur une grande implication des populations à travers les mécanismes de concertation et d'états des lieux et les mécanismes de décision et de réalisation des actions programmées.

Les communes, les comités villageois et intervillageois et les organisations socioprofessionnelles (groupements de femmes, associations d'éleveurs et d'agriculteurs) constituent des cadres de participation à la planification, en même temps qu'ils sont des canaux de communication et de mobilisation.

#### **Principales difficultés liées à la planification**

Dans sa partie diagnostique, le processus de planification, certes participatif, est très long et n'est pas facilement reproductible par les instances locales à cause notamment de l'étendue de certaines communes et de l'absence de moyens propres de déplacement, de la complexité des outils de diagnostic et de planification (nombreuses grilles de questionnement, documents volumineux et rédigés en français) et de la faible scolarisation des acteurs et de la population en général. La planification engendre également des attentes très fortes auxquelles les mécanismes de financement sont incapables de répondre entièrement. Il y a donc un décalage important entre les attentes et les capacités de mettre en œuvre les actions prioritaires identifiées. D'où un danger de désillusion de la part du milieu vis-à-vis le processus de planification participative.

L'essentiel des actions émanent des comités villageois, des groupements et associations socioprofessionnelles, faisant ainsi de l'élaboration du plan de développement communal un exercice participatif vécu et conduit par les communautés elles-mêmes avec l'appui des services techniques et des ONG prestataires.

Le système de planification/programmation très participatif permet progressivement et de façon endogène l'émergence d'un esprit d'ouverture, de

tolérance envers les différences et de solidarité agissant au niveau des CVGT et CIVGT. Cette mutation des comportements prépare les communautés à une dynamique d'intercommunalité et à une culture de la paix qui ouvriront des opportunités de réalisation de projets d'intérêt commun de grande envergure avec une économie d'échelle dans plusieurs domaines.

L'expérience du processus de planification locale dans les projets FENU (cf. tableau suivant) révèle un coût moyen de production du PDC compris entre 131 FCFA et 190 FCFA per capita sur la base des données issues de trois pays : le Bénin, la Guinée et le Sénégal. Ce coût comprend tous les instruments réalisés lors de la première année du projet à savoir le Plan local de développement (vision de 5 ans), le Plan d'investissement pluriannuel (vision 3 ans) et le Plan annuel d'investissement (1 an).

**Tableau N°2 : Coût moyen de production des plans de développement communaux**

Pays	Nombre de communes	Population	Coût total	Coût moyen par commune	Coût per capita
Bénin	7	500,000	65.760.908 Fcfa	9 millions Fcfa	131 Fcfa/hab.
Guinée	23	375,000	71.300.000 Fcfa	3,1 millions Fcfa	190 Fcfa/hab.
Sénégal	26	455,000	78.000.000 Fcfa	3,0 millions Fcfa	171 Fcfa/hab.

Un exercice qui serait supérieur à 200 Fcfa par personne serait difficilement appropriable par le milieu. Il est donc important de déterminer le coût de la planification par habitant car cela permet de relativiser les coûts de ces exercices.

**La gestion préventive des conflits ruraux à travers les commissions foncières communales**

Il s'agit de la délimitation des espaces à usage public (espaces pastoraux) par ces structures qui constituent des instances appropriées de gestion préventive des conflits ruraux, notamment ceux liés à l'exploitation des ressources naturelles.

**La protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles**

La responsabilisation des cadres de concertation dans des fonctions aussi essentielles que la régénération, la protection et la conservation des ressources naturelles a permis de combler les insuffisances du dispositif officiel de l'Etat dans ce domaine.

### **Les passation des marchés : concurrence et contractualisation**

La création des commissions communales de marchés consacre la déconcentration de la procédure d'attribution des marchés publics qui, jusque-là, était perçue comme un attribut du pouvoir central et des représentants territoriaux de l'Etat (gouverneurs, hauts-commissaires, préfets, sous-préfets). Du reste, la passation des marchés par la procédure d'appel d'offres et, le cas échéant, par des consultations restreintes mais toujours ouvertes à une pluralité de candidatures, a introduit au niveau des communautés de nouveaux réflexes et de nouvelles méthodes et perceptions à l'égard de la gestion publique. La transparence est dorénavant au centre de la gestion de l'intérêt général local.

En outre, dans leurs pratiques de gestion, les élus locaux font appel à la concurrence ouverte ou restreinte des opérateurs locaux, voire souvent nationaux, à travers des appels d'offres qu'ils dépouillent publiquement selon les règles de l'art, analysent, décident de l'attribution des marchés dont ils suivent l'exécution.

Les comités d'attribution des marchés au niveau des CIVGT ont innové au niveau des procédures d'appels d'offres et de consultation restreinte en séparant les offres de fournitures des offres de prestation en ce qui concerne les marchés d'infrastructures. Cette initiative a permis des avancées significatives au niveau du contrôle des approvisionnements et de la gestion des stocks, y compris le contrôle des dosages sur les chantiers. C'est un éveil important pour des communautés peu alphabétisées.

### **Le système de financement du développement local basé sur le budget communal**

La mobilisation de la totalité de la contrepartie de l'Etat et des communes par un prélèvement à la source via le Trésor public, la gestion de la contrepartie (Etat et commune) par la commune et l'absence de contrepartie en nature exigée des populations afin d'asseoir progressivement une culture fiscale locale, sont des innovations importantes qui font progresser la gouvernance locale et contribuent à la lutte contre la pauvreté.

### **Circuit de déboursement via les finances publiques nationales**

C'est le circuit de transfert des fonds du Trésor public qui est utilisé pour l'exécution financière du FDL. Le FENU a mis à disposition les fonds nécessaires sur la base de la décision du Comité de pilotage et d'attribution des financements. Les fonds ont été ensuite transférés dans un compte spécial du Trésor public. Cette expérimentation est en train de crédibiliser l'Etat qui démontrent ainsi que certaines administrations financières publiques sont capables de gérer avec efficacité et transparence des fonds de projets qui

sont des ressources dont l'utilisation obéit à une programmation stricte de consommation et suivant des objectifs précis. Aujourd'hui cette expérience attire nombre de partenaires au développement.

### **La gestion communautaire des infrastructures collectives à travers un système de contrôle technique participatif**

La création de comités spécifiques chargés de la gestion des infrastructures et équipements collectifs constitue une approche nouvelle de nature à responsabiliser davantage les communautés rurales et à garantir l'appropriation et la pérennité des investissements dont le renouvellement reste largement au-dessus des capacités locales actuelles.

### **La confiance en la décentralisation**

Dans le cadre des projets du FENU, il y a une réelle volonté de faire confiance aux institutions mises en place à travers les politiques de décentralisation, car c'est à travers la consolidation des communes que la décentralisation vivra et réussira. Il s'agit en fait de *passer d'une logique de projet à une logique de pérennisation institutionnelle* et donc de faire la preuve que la décentralisation fonctionne à travers le faire-faire (exemple le circuit du Trésor, la maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales et les comités de gestion).

### **Quelques contraintes à ne pas négliger :**

- Les *contreparties en nature sont difficiles à gérer pour les collectivités locales*. Les opérateurs ou entrepreneurs peuvent en effet prendre prétexte d'un problème de qualité ou de quantité pour se déresponsabiliser civilement vis-à-vis du maître d'ouvrage. Par ailleurs, lorsque de la main-d'œuvre est fournie par le milieu, elle n'est pas toujours disponible au moment voulu, ce qui engendre des retards importants dans la réalisation des infrastructures et déresponsabilise encore une fois l'entrepreneur.
- La *fonctionnalité des infrastructures n'est pas toujours assurée*. En effet, malgré des engagements préalables de part et d'autre, il arrive que les investissements complémentaires promis par d'autres ne soient pas réalisés ou alors que le personnel promis par l'État ne soit pas mis à la disposition des communautés.
- Dans quelques cas, on constate des *pratiques de mauvaise gestion dans certaines communes* comme la retenue des paiements aux entreprises soit par les maires, soit par les agents de l'État. Ces pratiques occasionnent des manques à gagner importants ainsi que des retards dans la réalisation des infrastructures.





# 3] INSTRUMENTS ET APPROCHES METHODOLOGIQUES

## 3.1 – Instruments et cycle de planification locale

L'appui du FENU à la décentralisation et au développement local prévoit systématiquement un appui à la mise en place d'instruments de planification. Ainsi, les conventions locales d'appui du FENU à une collectivité locale ou à une pré-commune intègre la planification locale ainsi que des mesures d'accompagnement y afférentes, notamment le renforcement des capacités techniques et institutionnelles des acteurs locaux pour conduire le processus de planification-budgétisation et le cofinancement de la mise en œuvre d'une partie des tranches annuelles des plans locaux de développement. A cette fin, et conformément au cadre juridique de la décentralisation de chaque pays, un dispositif communal est mis en place, soit une commission communale de développement, soit une commission intervillageoise de gestion de terroirs.

### *3.1.1 – Instruments et principes de planification du développement communal et local*

La planification communale ou locale est une démarche de maîtrise du territoire, une exigence de gestion axée sur les résultats pour canaliser les investissements et rationaliser l'emploi des ressources mobilisées pour le bien des populations et des générations futures. Elle vise à conscientiser les élus locaux et les populations quant au devenir de leur territoire en terme de développement local et de lutte contre la pauvreté et à atténuer les inégalités. Une telle orientation rompt avec l'absence d'effort de programmation et de mobilisation de ressources locales d'investissement dans les budgets annuels. Ainsi, le budget communal doit être un instrument annuel de mise en œuvre du plan de développement de la commune.

### **Les principaux instruments de planification**

Comme cela a déjà été mentionné dans la section relative aux supports de formalisation de la stratégie, l'exercice de planification génère trois documents dans les communes partenaires du FENU :

- le *Plan de développement communal* (PDC) ou *Plan local de développement* (PLD), qui est un outil d'orientation et de cadrage à long terme couvrant généralement une période de cinq ans ;

- le *Programme pluriannuel d'investissement* (PPI) qui est une opérationnalisation du PDC par la programmation glissante des besoins d'investissement et des ressources d'investissement à mobiliser au cours des trois prochaines années ;
- le *Programme annuel d'investissement* (PAI) qui tient lieu de budget-programme au titre de l'année et permet de mettre en œuvre le PDC suivant l'approche de gestion axée sur les résultats. Cette approche induit une évaluation annuelle des performances communales pour apprécier le niveau de réalisation des objectifs de développement local.

Par ces différents outils de cadrage et de gestion du développement local, il s'agit de donner de nouvelles orientations et impulsions aux administrations territoriales, notamment aux collectivités locales qui, désormais, doivent être très proches des citoyens et offrir des services répondant à leurs attentes. Pour ce faire, la commune ne peut pas se contenter de son propre fonctionnement uniquement et négliger, comme par le passé, d'investir dans la résolution des problèmes de développement local dans chaque communauté à la base. D'où la nécessité pour la commune de maîtriser la demande de services publics locaux des populations, les potentialités économiques locales, les capacités contributives de ces populations et les voies et moyens pour accroître les capacités d'investissement de la commune afin de faire face aux dépenses d'investissement. En somme, la mobilisation des ressources locales est indispensable pour asseoir les bases d'un développement local durable. C'est pourquoi, les projets FENU insistent sur la prise en compte des efforts de mobilisation des ressources locales dans l'évaluation des performances annuelles des communes.

Ainsi, on peut entendre par plans locaux de développement ou plans de développement communaux, des plans de développement économique, social et culturel intégrant des préoccupations quant à l'environnement et à la dimension Genre.

### **Quelques grands principes de planification locale**

Les principes de la maîtrise d'ouvrage communale sont respectés par les projets FENU dès lors que les communes sont en place.

En situation de pré décentralisation et à titre expérimental, ces principes étaient exercés par les comités ou les commissions intervillageois de gestion de terroirs. Au nombre de ces principes, qui se fondent sur les lois de la décentralisation, on peut retenir qu'en matière de planification locale :

1. la commune assure la maîtrise d'ouvrage du processus de planification ;

2. le processus de planification doit être préparé par une large information des populations sur son enjeu et par la formation des acteurs qui vont assurer son animation à différents niveaux : les conseillers communaux, les agents communaux, les agents des services techniques déconcentrés, les leaders communautaires et les prestataires de services concernés ;
3. le processus de planification est participatif, en ce sens que toutes les composantes de la commune (les villages, les fractions, les hameaux et les organisations diverses) sont consultées par les autorités communales ;
4. les acteurs du développement intervenant dans la commune prennent part au processus de planification ;
5. le plan de développement communal est élaboré en tenant compte à la fois des besoins des populations et des politiques sectorielles de l'Etat ;
6. les plans de développement doivent exposer la vision à long terme du développement local qui n'est pas conditionnée par la durée du mandat des élus. Les objectifs de développement, les projets et les activités qui découleront de cette vision doivent traduire une volonté d'intégration de toutes les communautés à la base et tous les groupes sociaux au processus de développement local ;
7. le budget-programme annuel est une déclinaison du programme pluriannuel d'investissement ;
8. le plan local de développement est l'instrument de coordination et de mise en cohérence de l'ensemble des interventions publiques et privées devant s'opérer sur le territoire de la collectivité locale ;
9. le plan local de développement prend en compte, en plus de ses propres intérêts, ceux en partage avec les collectivités voisines pour promouvoir l'intercommunalité et des relations de bon voisinage.

### ***3.1.2 – Cycle de planification du développement communal***

Le cycle de planification comprend principalement trois phases à savoir (i) la préparation, (ii) la planification et (iii) la programmation et la mise en œuvre. Ces phases sont déclinées en neuf étapes non cloisonnées mais inter reliées dans le mode opératoire.

#### **Phase de préparation**

1. Mise en place du comité de pilotage et large information du public à l'initiative du maire
  - Cette étape permet de mettre en place toute l'organisation nécessaire pour conduire l'élaboration du plan de développement. Elle définit les termes de référence du processus et un calendrier

de déroulement. Principalement, elle fournit des explications sur les enjeux du plan de développement communal et l'importance d'une large mobilisation des populations pour son élaboration.

- Le processus de planification passe par la mise en place d'une commission de pilotage, si elle n'existait pas déjà, présidée par le maire ou un de ses adjoints plus généralement. La commission conduit l'élaboration du plan de développement communal. Elle a des relais au niveau infracommunal qui organisent la mobilisation des populations et l'animation des assemblées villageoises et des panels au sein des communautés pour établir le diagnostic et rechercher des solutions aux problèmes.
- La commission communale de planification est constituée d'élus locaux et de personnes ressources cooptées au niveau des projets de développement, des services déconcentrés de l'Etat et des ONG et au sein de la population. Au niveau infracommunal, des animateurs sont formés et mis à la disposition des comités villageois de développement et des comités intervillageois pour les aider à organiser les assemblées villageoises pour poser le diagnostic, formuler des propositions et définir les besoins prioritaires.
- Un guide de planification sert de support à l'animation du processus et à la formation des membres des différents comités relativement aux outils d'accompagnement du processus de planification.
- La définition et la mobilisation du budget de mise en œuvre du processus de planification.
- Cette étape a recours à une diversité de canaux de communication : radios locales, communicateurs traditionnels (griots), leaders d'opinion, responsables des organisations de la société civile, courriers administratifs et tournées de supervision effectuées par des élus locaux...

## 2. Inventaire de la documentation disponible et des intervenants présents dans la commune

- La collecte des données primaires auprès des responsables communaux, services techniques, autorités administratives, projets de développement, notables et autres personnes-ressources locales relativement : (i) à la situation prévalant dans les différents secteurs de la vie économique, sociale, culturelle

et environnementale, (ii) aux prévisions d'investissement concernant la commune au niveau des administrations publiques, des projets de développement, (iii) à la liste des différents intervenants impliqués dans la commune et leurs domaines d'activités.

- Le traitement et l'analyse des dites données pour approfondir les informations à recueillir lors des étapes suivantes (diagnostic / propositions auprès des communautés à la base).
- **Résultat d'étape** : une documentation pertinente réunie et traitée par secteur et par localité (niveau intermédiaire entre commune et village) suivant la disponibilité des informations.

### Phase de planification

#### 3. Diagnostic / propositions participatifs au niveau communautaire

- Des diagnostics participatifs (DP) à l'échelle des villages, intervillages et de la commune sont organisés. Ces DP ont pour objet l'identification des potentialités et des atouts, des problèmes, des besoins et des aspirations au niveau de chaque village et de la commune. A chaque niveau, les priorités sont déterminées sur la base de trois questions à savoir : (i) quels problèmes font obstacles au développement? (ii) quels problèmes touchent gravement l'ensemble des villages? (iii) quels problèmes les populations peuvent résoudre elles-mêmes? Ce questionnement oriente le système d'aménagement communal et les moyens d'y parvenir. La collecte des données se fait en assemblée et grâce à des panels composés selon le genre et/ou les thématiques de développement local au niveau infracommunal et en atelier avec des groupes techniques de travail au niveau communal. La même organisation est suivie lors des autres phases en fonction des besoins.
- Pour affiner le diagnostic, certains projets d'appui du FENU, notamment au Mali et au Bénin, expérimentent un système d'analyse financière et institutionnel des communes reposant sur trois types d'audit : (i) **l'audit institutionnel et organisationnel** qui dresse un état des lieux du fonctionnement des services communaux, évalue les capacités techniques des ressources humaines des communes, apprécie la qualité des services rendus aux citoyens, analyse la participation des citoyens et leur niveau de connaissance et d'information sur les affaires publiques de la commune. L'audit institutionnel et organisationnel aboutit

à l'élaboration d'un programme de renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles de la commune; (ii) l'**audit financier** est une analyse axée sur la détermination de l'assiette, des recensements, des rôles, des émissions, des recouvrements, du budget et des dépenses incompressibles de la collectivité. L'audit financier aboutit à l'élaboration d'un plan d'actions de redressement financier de la collectivité territoriale et (iii) l'**audit de l'économie locale** qui porte sur l'analyse des filières économiques porteuses. Il identifie les potentialités, les opportunités et les contraintes des filières économiques. La finalité de cet audit est d'accroître les capacités contributives financières des collectivités au développement local. L'audit de l'économie locale s'achève avec l'élaboration d'un plan d'actions de développement de l'économie locale.

- **Résultat d'étape** : (i) les principales ressources et potentialités sont identifiées, (ii) les problèmes majeurs sont connus, (iii) le recensement et l'analyse des besoins et aspirations des communautés à la base, des besoins intervillageois et des besoins à l'échelle communale, y compris ceux spécifiques à l'administration communale, sont établis.

#### 4. Définition des orientations, des objectifs et des axes stratégiques de développement

- La planification participative débute par une séance de restitution des résultats du DP. Les solutions identifiées au cours du diagnostic participatif sont traduites en orientations et projets concrets à court, moyen et long termes couvrant le territoire concerné. Ces solutions sont structurées autour d'un nombre limité d'objectifs et d'axes d'intervention. Les résultats de ce processus structurent le plan de développement local (PDL).
- **Résultat d'étape** : Cette étape génère le plan de développement local ou communal. Il comprend la vision, les objectifs globaux et spécifiques de développement, les axes stratégiques de concentration et les types de projets et actions prioritaires de développement arrêtés par le conseil communal. Les résultats de toutes les étapes de cette phase sont restitués aux populations via des assemblées villageoises.

## Phase de programmation et de mise en œuvre

### 5. Programmation triennale

- Les principaux projets et actions devant structurer chaque axe stratégique sont identifiés et font l'objet d'une étude sommaire de faisabilité par l'estimation des coûts et l'analyse des capacités de la commune à les mobiliser. Vient ensuite la répartition spatiale et temporelle des actions sur les trois prochaines années.
- **Résultat d'étape** : la planification spatiale et temporelle des projets et activités est faite et le plan de financement est conçu. Les implications du programme pluriannuel sur l'institution communale et les communautés à la base en terme d'organisation et de moyens à mobiliser sont examinées pour que chaque composante de la société locale sache déjà les efforts qui lui incombent pour l'atteinte des objectifs du plan de développement. Le point est fait quant aux ressources manquantes à rechercher auprès du gouvernement et des partenaires au développement, ce qui représente la part la plus importante. Les résultats de cette phase sont restitués aux populations.
- **Résultat d'étape** : le projet de plan de développement et le programme pluriannuel d'investissement sont validés par la commission communale d'animation du processus d'élaboration du plan de développement.

### 6. Adoption et approbation du plan de développement et du programme pluriannuel

- Le conseil communal adopte les deux documents de planification et ensuite les soumet à l'autorité de tutelle pour approbation. Les deux outils peuvent être présentés en un document unique ou séparément. L'approbation relève généralement des compétences d'un cadre de concertation et de coordination des actions de développement au niveau supra communal (cercle, province, département, région) qui, suivant les pays, est présidé soit par le préfet, soit le gouverneur ou le haut-commissaire. Cette commission réunit l'autorité de tutelle, les élus locaux et parfois des représentants de la société civile. Le rôle de cette commission est de vérifier la cohérence des plans avec les orientations nationales et leur conformité avec les schémas régionaux d'aménagement du territoire.
- **Résultat d'étape** : le conseil communal a délibéré sur le plan de développement et le programme pluriannuel d'investissement et

ensuite ils sont approuvés par l'autorité de tutelle qui veille à leur cohérence avec les orientations nationales et régionales de développement.

7. Vulgarisation et promotion du plan de développement et du programme pluriannuel
  - Après la prise en compte des avis donnés par l'autorité de tutelle compétente, la version finale du plan de développement et du programme pluriannuel d'investissement font l'objet d'une diffusion et d'une promotion auprès des partenaires techniques et financiers, publics et privés, nationaux et internationaux.
  - **Résultat d'étape** : chaque communauté de base est informée de l'aboutissement des deux documents d'orientation et de gestion ainsi que des réalisations qui la concernent. Des projets sont élaborés et présentés à différentes sources de financement.
8. Mise en œuvre du PPI par tranche annuelle
  - La commune élabore chaque année un programme annuel d'investissement (PAI) qui est la tranche annuelle du PPI et du PDC. Le budget d'investissement annuel de la commune est la traduction des besoins de financement du PAI. Le programme annuel d'investissement comprend la nature des investissements, les coûts, la localisation, les bénéficiaires, la participation des parties prenantes au financement.
  - **Résultat d'étape** : la commune dispose d'un budget annuel d'investissement qui est la traduction du PAI.
9. Mise en place d'un système de suivi-évaluation du plan de développement
  - La commune met en place des outils de gestion de l'information et de rapportage pour suivre la réalisation de la tranche annuelle du programme pluriannuel d'investissement. Ces outils génèrent des rapports périodiques (trimestriels) d'activités. A la fin de chaque année, ces rapports périodiques sont valorisés dans le cadre d'un processus d'autoévaluation de la performance de la commune que le maire initie. Les domaines concernés par l'autoévaluation sont principalement (i) le fonctionnement de l'administration communale, (ii) la gestion des ressources financières, (iii) la réalisation des investissements, la maintenance et l'exploitation des infrastructures existantes. L'autoévaluation met un accent particulier sur les forces et les faiblesses de la commune dans

chacun des domaines retenus. Les enseignements tirés sont valorisés dans le cadre de la programmation-budgétisation de l'année suivante et se traduisent dans bien des cas par la mise en œuvre d'activités de renforcement des capacités.

- L'autoévaluation participe du processus de reddition de comptes car les résultats doivent être partagés avec les populations pour les informer et les sensibiliser quant au bilan des activités de la commune, aux réponses apportées aux demandes des citoyens ainsi qu'aux efforts que chacun doit poursuivre pour atteindre les objectifs du PDC à l'heure du bilan global. La restitution de l'autoévaluation est une occasion annuelle d'interpellation réciproque entre l'institution communale et les populations.
- **Résultat d'étape** : des outils de rapportage et de capitalisation de la mise en œuvre du plan de développement sont mis en place et des mesures de renforcement de capacité sont appliquées en vue de leur appropriation. Le bilan d'exécution du PAI est soumis aux populations qui apprécient les résultats et les effets. La présentation de ce bilan se fait en séance publique de manière à permettre aux représentants des communautés à la base et à la société civile d'y prendre part.

### *3.1.3 – Principales leçons relatives aux instruments de planification locale*

#### ***Première leçon : Connaissance partagée des problèmes et perspectives de développement.***

On note un début de mobilisation des partenaires techniques et financiers pour soutenir le plan de développement, ce qui commence à limiter les actions éparées, non concertées et non coordonnées qui avaient précédé la décentralisation. Avec le plan de développement, les élus locaux ont une meilleure connaissance et une plus grande maîtrise de leur territoire et des enjeux du développement local.

#### ***Deuxième leçon : La planification locale doit s'adosser sur une connaissance approfondie de l'économie locale.***

L'étude du profil et des opportunités économiques de la commune doit se faire avant ou pendant le déroulement du processus de planification et non après approbation du plan de développement. Autrement dit, l'exercice de diagnostic et de dialogue sur l'économie locale est indispensable pour véritablement conférer au PDC une vocation de plan de développement économique, social et culturel.

**Troisième leçon : *Visibilité du PDC et suivi de la performance de la commune à travers le PAI.***

Un des avantages du PAI est de faciliter le suivi des investissements par les partenaires financiers qui appuient l'investissement communal et par les populations elles-mêmes. Le PAI oblige l'institution communale à rationaliser les dépenses de fonctionnement pour dégager des ressources pour le budget d'investissement. Le PAI devient ainsi un puissant instrument de proximité pour la lutte contre la pauvreté, un instrument de plaidoyer et de contrôle social de l'action communale. En même temps, il permet aux populations de comprendre l'intérêt de payer les redevances et les taxes.

**Quatrième leçon : *Faiblesses des actions intercommunales.***

Peu d'efforts sont faits dans le processus de planification pour identifier des sphères d'avantages comparatifs de la coopération entre les communes dans les zones d'intervention du FENU. Cette situation s'expliquerait par l'ampleur des problèmes intérieurs que chaque collectivité locale doit affronter.

**Cinquième leçon : *Manque de visibilité des politiques sectorielles de l'Etat.*** Les principes de planification ont été globalement handicapés par la méconnaissance des politiques sectorielles de la part les acteurs communaux. Cela tient à ce que les services déconcentrés ne sont pas souvent informés des programmes de leurs propres ministères. Ainsi, malgré l'implication des cadres de ces services dans l'analyse prospective des communes, leur apport est parfois faible, ce qui limite la cohérence des plans de développement avec les politiques sectorielles.

**Sixième leçon : *Une approbation approximative des plans par l'autorité de tutelle.***

Force est de constater que l'analyse de cohérence au niveau de l'autorité de tutelle n'est pas encore soutenue par un mode opératoire formalisé avec des outils précis. Cette situation engendre des lenteurs dans l'approbation des plans communaux. Par conséquent, l'approbation ne se fait pas sur une base rationnelle dans la mesure où la plupart des zones d'intervention (départements et régions) ne disposent pas de schémas directeurs d'aménagement pouvant servir de référence pour l'appréciation de la conformité des PDC. La loi n'est pas claire non plus en ce qui a trait au contenu minimal d'un plan. En outre, il n'y a pas toujours de plan de référence pour permettre la conformité des plans locaux, à tel point que la synthèse des plans communaux au niveau régional dans le cadre d'un schéma directeur d'aménagement régional serait un exercice fastidieux.

**Septième leçon : *La participation a un coût et demande du temps.***

La principale contrainte d'un processus de planification participative réside dans son caractère itératif. Il nécessite en effet de nombreuses rencontres de partage de l'information tant au plan vertical (échelons territoriaux) qu'horizontal (rencontres par groupes spécifiques ou par secteur). Même si elle permet l'appropriation de l'information, l'affermissement de la démocratie participative et la construction d'un plan de développement reflétant les vrais problèmes et demandes des populations, une telle approche demeure coûteuse. Pour l'heure, les communes ne peuvent pas assumer un tel coût sur leur propre budget qui demeure généralement assez faible même si des progrès ont été accomplis. Il faudra donc renforcer les capacités des responsables des organisations de base pour qu'ils soient en mesure d'assurer l'intégralité de l'animation dans les communautés de sorte à ne pas devoir recourir à des prestataires externes pour ces niveaux infracommunaux.

**Huitième leçon : *Complexité des outils de diagnostic et de planification.***

Face à la faible scolarisation des acteurs à la base et de la population rurale en général, il paraît évident que sans une simplification des outils, et notamment des nombreuses grilles d'entretien et des volumineux documents élaborés en français, l'appropriation de la démarche de planification et sa reproductibilité risquent d'être assez laborieuses.

**Neuvième leçon : *Lenteur dans la mise en œuvre des engagements de l'Etat.***

Malgré des engagements des services de l'État, certains équipements financés ne sont pas toujours fonctionnels faute d'investissements complémentaires ou en raison de la non mise à disposition du personnel, en l'occurrence dans les domaines de la santé et de l'éducation.

**Dixième leçon : *Risque d'un attentisme populaire.***

La planification participative crée des attentes très fortes que les faibles ressources financières mises à la disposition du milieu ne réussissent pas à combler. Cela est source de frustration tant dans le milieu que chez les élus. La mise en œuvre d'une telle dynamique doit être gérée avec beaucoup de précautions.

**3.2 – Mécanismes de participation, cadres de concertation et modalités d'arbitrage**

La participation et la responsabilisation sont des constantes dans le mode opératoire des projets du FENU tant au niveau des activités de planification, de budgétisation, de mise en œuvre que du suivi et de l'évaluation.

Le cycle de planification exposé précédemment met en évidence la mise en place et le renforcement des capacités de commissions et de comités de planification aux niveaux communal et infracommunal à travers des assemblées villageoises, des groupes de travail thématiques, des panels concernant les femmes et les jeunes avec l'implication de prestataires et/ou de personnes ressources endogènes pour faciliter les concertations. Dans toutes les communes partenaires des projets FENU le processus de planification a été l'occasion de discussions avec les administrations déconcentrées de l'Etat, les partenaires techniques et financiers et la société civile locale. Il a également permis le dialogue entre tous les pouvoirs qui structurent l'espace communal (élus locaux, chefs traditionnels, chefs religieux, leaders paysans...). Le mécanisme de participation a ainsi donné lieu à des ateliers techniques communaux ayant mobilisé autour des élus, les cadres techniques de différents secteurs de la vie économique et sociale pour approfondir les données du diagnostic et les propositions issues des concertations villageoises et intervillageoises. Les documents de planification, une fois adoptés en conseil communal, sont soumis à l'autorité de tutelle, président du cadre de concertation et de coordination régionale des actions de développement, qui en vérifie la conformité avec les orientations nationales et régionales de développement.

S'agissant du mécanisme institutionnel d'opérationnalisation du fonds de développement local pour permettre la mise en œuvre des programmes annuels d'investissement des communes et soutenir les initiatives des communautés à la base, trois cadres de concertation sont à distinguer :

- La *revue tripartite* qui est l'instance d'orientation et de décision chargée de l'approbation du plan annuel de travail, de l'harmonisation des outils de développement local expérimentés et de leur valorisation au niveau national (Cf. 2.3 pour sa composition). Cet organe décide du niveau des contributions locales au FDL pour les adapter au contexte de la zone d'intervention.
- Le *comité de pilotage et d'affectation des fonds* concerne l'ensemble de la zone d'intervention. Il est présidé par l'autorité de tutelle des communes concernées et comprend les maires, certains chefs des services déconcentrés de l'État, notamment ceux des recettes, des finances (Trésor public), du plan et du développement et l'unité d'appui du projet. Ce comité coordonne les activités du projet sur le terrain et veille au respect des critères d'accès au FDL dans la répartition de l'enveloppe annuelle de cette subvention d'investissement. Le rôle régulateur de ce comité est salutaire par rapport aux pressions évidentes des communautés villageoises, aux pressions politiques et aux risques de favoritisme à but électoraliste pouvant influencer l'affectation des fonds.

- Le *comité de financement des initiatives locales*, situé au niveau de chaque commune, est présidé par le maire ou un de ses adjoints et est composé de représentants des groupements économiques, du receveur-percepteur, du représentant de l'unité d'appui du projet et du secrétaire général de la mairie et/ou du chef de service des affaires financières. Ce comité devrait sélectionner des microprojets ne relevant pas de la compétence communale et les faire financer sur le FDL. C'est notamment le cas des moulins, des banques céréalières, des banques d'intrants agricoles et zootechniques, de l'embouche bovine et ovine et du petit commerce qui, dans leur ensemble, produisent des substrats qui (i) alimentent l'économie locale directement, autant que les classes, les puits, les cases de santé communautaire..., et (ii) contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations bénéficiaires. Face à une demande de financement très forte des groupements de base et une disponibilité de financement assez limitée, le financement direct des promoteurs locaux par la commune risque d'entraîner des situations conflictuelles ingérables tant au niveau des élus qu'entre ceux-ci et leurs communautés. Les fonds disponibles sont alors diversement valorisés suivant les années comme lignes de crédit ou fonds de garantie placés auprès des institutions de microfinance, ou affectés aux activités de gestion des ressources naturelles ou de coopération intercommunale selon les projets.

### 3.3 – Principales leçons relatives aux mécanismes de participation

**Première leçon :** *Même si les conseils communaux sont constitués d'élus dont le niveau d'ensemble est très hétérogène mais néanmoins assez faible*, il y a lieu de noter que les activités de renforcement de capacités ont permis d'améliorer la dynamique d'équipe et la compréhension du rôle de chacun dans la gestion de l'institution communale.

**Deuxième leçon :** *Le fonctionnement des cadres de concertation pose de réelles difficultés aux communes vastes* en raison de l'enclavement, de la distance et des frais d'approche pour se rendre au lieu des réunions.

**Troisième leçon :** *Le financement des activités d'initiatives locales se heurte à l'incapacité de faire face à l'ampleur de la demande de financement des activités génératrices de revenus (AGR)*, au manque d'institutions de microfinance de proximité compétentes, au risque d'impayés liés à un manque de maîtrise des filières porteuses et à la faible capacité de gestion des promoteurs. La décision d'affecter une partie de ce financement à la gestion des ressources naturelles (GRN) ou à l'intercommunalité dans certaines zones d'intervention demeure une solution de recul car la pauvreté monétaire est une menace sérieuse

pour la GRN et trouver des réponses innovantes pour y faire face, en dépit des risques d'impayés, demeure un challenge pour lutter contre la pauvreté.

**Quatrième leçon : *Faible volonté des élus locaux à jouer un rôle prépondérant ou conséquent en matière de subvention vis-à-vis des initiatives économiques locales en raison des risques de favoritisme que cela laisse supposer.***

### **3.4 - Instruments de financement des investissements locaux**

#### ***3.4.1 – Fonds de développement local et ses caractéristiques***

##### **Objectifs du FDL**

Le Fonds de développement local (FDL) est un instrument financier destiné à soutenir les budgets des communes partenaires des projets du FENU en vue de financer des investissements publics, sociocollectifs et économiques dans les domaines du développement et de la réduction de la pauvreté dans le monde rural. Il s'agit de subventions globales (facilité financière) visant à stimuler la performance des collectivités locales et des CIVGT, à inciter au développement institutionnel et à contribuer au renforcement des capacités des acteurs locaux en vue de leur permettre de réaliser plus efficacement les microprojets identifiés et conçus au niveau local.

##### **Détermination de la taille du FDL**

La taille de la dotation globale du FDL se fonde sur la taille de la population, des considérations géographiques (éloignement et enclavement en l'occurrence) et un montant de base par habitant valable pour toutes les communes d'une même zone d'intervention. Certains projets FENU ont institué, en plus de ces critères, un système de bonification nominale additionnelle d'un montant forfaitaire (Burkina) ou de bonification axée sur l'effort de mobilisation de ressources locales (Bénin).

L'allocation des ressources à chacune des communes se fait sur la base d'une matrice de financement fixant les engagements financiers de chaque partie (commune, population, Etat, partenaires au développement, etc.).

##### **Conditions d'éligibilité au FDL**

L'éligibilité d'une commune au FDL repose sur des conditions d'ordres légal et réglementaire ainsi que des conditions financières. Les conditions ci-après s'inscrivent dans une approche progressive et séquentielle. Leur degré d'application dépend aussi de la motivation des élus locaux, notamment du maire, et du contexte sociopolitique du pays.

- **Conditions de base appliquées par tous les projets**
  - Signature préalable d'une convention de partenariat et d'une convention de cofinancement du FDL entre la commune et le projet FENU ;
  - Existence d'un plan de développement communal et d'un plan d'investissement pluriannuel élaborés selon une démarche participative et adoptés par le conseil communal avec procès-verbal des délibérations et acte d'approbation par l'autorité de tutelle (quitus) ;
  - Objets de financement relevant des compétences des communes ou des organisations socioprofessionnelles rurales à la base, et compatibles avec la lutte contre la pauvreté ;
  - Nuisance pour l'environnement assez limitée.
- **Conditions spécifiques à certains projets ou peu appliquées en raison des pesanteurs du milieu**
  - Proportion significative des projets d'initiatives locales au profit des groupements féminins
  - Mise en place d'un tableau de bord du pilotage des activités annuelles du plan de développement de la commune ;
  - Existence d'un personnel technique de base, en l'occurrence le secrétaire général et le receveur percepteur, pour la mise en œuvre des procédures administratives, financières et comptables ;
  - Respect des cartes scolaires et sanitaires et disponibilité du personnel pour les postes ;
  - Adoption et mise en œuvre d'un programme de gestion et de maintenance du patrimoine immobilier de la commune ;
  - Existence de protocoles d'entente avec les organisations socioprofessionnelles pour la gestion des infrastructures lorsque celle-ci est applicable au regard des dispositions en vigueur ;
  - Adoption et mise en place d'une politique d'accès à l'information, notamment pour la population ;
  - Existence d'un registre des procès-verbaux des assemblées communales et publication des décisions du conseil communal ;
  - Mise en place préalable par la commune de son budget de fonctionnement pour l'année fiscale en cours : obligation d'une contrepartie locale inscrite au budget de la commune avec identification claire des sources de financement ;

- Critères de performance relatifs à la mobilisation des ressources locales et niveau d'exécution physique et financière de la dotation antérieure ;
- Au moins deux tiers des actions indiquées dans la convention de cofinancement du PAI de l'année en cours sont terminées et réceptionnées provisoirement ;
- Respect des proportions d'allocation du FDL sur la base des critères géographiques et démographiques et des guichets définis ;
- Contributions des communes prélevées à la source, directement par la Direction générale ou régionale du Trésor et de la comptabilité publique sur les subventions budgétaires qui leur sont accordées par l'Etat.

### Guichets et secteurs de financement sur le FDL

Trois guichets structurent habituellement les FDL des projets FENU : (i) un *fonds d'investissement sociocollectifs* destiné à la construction, à la réparation ou à la réhabilitation d'infrastructures collectives à caractère social, (ii) un *fonds intercommunal* ou fonds axé sur le gestion des ressources naturelles alloué aux réalisations de coopération entre les communes partenaires du projet et relatif à la gestion des ressources naturelles partagées, à la protection de l'environnement et aux infrastructures d'intérêt intercommunal (pistes rurales...), (iii) une *subvention d'appui aux initiatives économiques locales* destinée à soutenir les activités génératrices revenus et à lutter contre la pauvreté monétaire. Les trois fonds sont inscrits au budget communal en appui direct et en second lieu, la subvention aux initiatives économiques locales est allouée dans certains cas par la commune à une institution financière suite à une convention sous forme de ligne de crédit et/ou fonds de garantie des prêts au profit des promoteurs et promotrices économiques locaux ou gérée directement par le conseil.

Avec la mise en œuvre de la décentralisation dans la sous-région, les FDL expérimentent la mise en œuvre en temps réel d'un modèle de transfert budgétaire vers les communes basé sur une utilisation programmée, une allocation transparente et un décaissement rapide via le circuit du Trésor public (cas du Bénin et du Sénégal) ou par le canal des agences d'investissement de développement (cas du Mali avec l'ANICT) ou directement dans des comptes bancaires au nom des collectivités locales (cas de la Guinée) ou enfin géré par les équipes de projet en raison de l'inexistence de communes et d'institutions financières (cas du Niger et du Burkina Faso).

Les ressources du FDL transférées sont inscrites et comptabilisées dans les budgets communaux. Elles sont destinées à financer les priorités

d'investissement de chacune des communes telles que définies dans les documents de planification participative et de budgétisation. La part des ressources allouées à chaque secteur dépend des ressources mobilisables et de l'ordre de priorité des projets inscrits dans chaque PAI comme les deux exemples ci-après l'illustrent :

**Bénin : ADECOI 2004**

- Infrastructures et équipements : Education (51%), équipements marchands (21%), santé (12%), transports et communication (7%), hydraulique et assainissement (5%), agriculture et élevage (2%), environnement (2%).

**Mali : PACR-T, 2003**

- Infrastructures et équipements : secteur agricole (29,7%), hydraulique (19,4%), éducation (14,5%) et sous-secteur de l'élevage (12%).

Cette répartition du FDL est dans l'ensemble conforme aux préoccupations et priorités définies dans les programmes de développement des communes concernées et respectent parfaitement les orientations du FENU. Là où il existe des mécanismes nationaux de financement des collectivités locales comme c'est le cas au Mali avec l'ANICT, le FENU évite de créer des mécanismes parallèles pour allouer des fonds d'investissement aux communes.

**Démarche de financement d'investissement sur le FDL et circuit de déboursement**

Pour chaque investissement à réaliser, la démarche suivie comporte les étapes suivantes : (i) inscription de la contrepartie de la commune sur le plan de financement ; (ii) inscription de la contrepartie de la commune au budget communal ; (iii) mobilisation de la contrepartie par le Trésor public en retenant une partie des ressources transférées par l'Etat; (iv) mobilisation de la contrepartie par le Trésor public; (v) inscription au budget communal et mise en œuvre par la commune.

Le système de programmation et de mobilisation financière ci-dessus intègre le circuit de transfert des fonds du Trésor public du pays, ce qui implique que le FENU doit mettre les fonds nécessaires à la disposition du Trésor, sur la base de la décision du comité de pilotage et d'attribution des financements. Les fonds sont ensuite transférés dans un compte spécial du Trésor ouvert dans les livres du Trésor public au niveau central ou régional (Cf. 1.4.5 et annexe 2).

### Systèmes de cofinancements locaux

En phase de pré-décentralisation, les contributions des populations se faisaient au moyen de collecte de fonds privés auprès des individus et des organisations paysannes sur la base d'une liste de ménages ou d'organisations contributeurs dans chaque village. Avec la décentralisation et l'avènement des communes, les contributions viennent ou devraient principalement venir des budgets communaux à partir des redevances, taxes et impôts. Le système de cofinancements locaux implique ainsi la participation de la commune en tant que bénéficiaire et maître d'ouvrage.

Cette participation financière au FDL axée sur le budget communal rompt avec les pratiques traditionnelles de financement du développement basées sur des contributions et souscriptions volontaires des populations. Ces pratiques informelles posent des problèmes de mobilisation de ressources et de transparence dans la gestion. En plus, ces souscriptions ne permettent pas à la commune de lever des taxes locales pour accroître sa contribution au mécanisme formel du FDL.

#### 3.4.2 – Dispositif financier de mobilisation des ressources

##### Vers des budgets-programmes communaux pour une cohérence des actions de développement local

Les projets d'appui du FENU contrastent avec les pratiques traditionnelles de réalisation clé en main des investissements qui violent, depuis l'avènement de la décentralisation, les compétences des communes. L'originalité de l'approche des projets FENU réside dans le mécanisme de financement des projets locaux de développement mis en place qui repose sur les déterminants suivants :

- *La détermination de la dotation financière des communes* : Le critère démographique a constamment été pris en compte dans la détermination des dotations financières accordées aux communes, quelle que soit la nature du fonds. Le Mali a rajouté un coefficient géographique pour favoriser les communes les plus enclavées où les coûts d'approche affectent sensiblement le coût de réalisation des investissements.
- *L'évaluation de la performance des communes* : La performance des communes est évaluée à la fin de chaque année. Les résultats de cette évaluation ont une incidence positive ou négative sur les dotations financières des communes, selon que les communes sont performantes ou contre-performantes. Il s'agit là de promouvoir la culture évaluative et l'obligation de résultat de manière à ce que les appuis mobilisés pour la mise en œuvre des PDC contribuent effectivement à l'amélioration des

conditions d'existence des populations pauvres et non à l'alimentation des dépenses d'édilité des autorités communales.

- *Le principe de l'appui budgétaire* : les dotations financières allouées aux communes sont inscrites au chapitre investissement des budgets. Le décaissement de ces fonds se fait à travers les services du Trésor public (cas de la plupart des pays) et, parfois, via une agence nationale de financement des collectivités territoriale (cas du Mali avec l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales). Dans tous les cas, l'accord de financement avec les communes ne cible pas des microprojets précis ; il s'agit plutôt d'une subvention globale destinée à soutenir les investissements communaux. De ce fait, il appartient au conseil communal d'effectuer la répartition de la dotation financière en fonction de ses priorités d'investissement. Cette pratique offre l'avantage d'encourager l'harmonisation et la transparence dans l'apport financier des partenaires, parce que la procédure d'élaboration, d'adoption et d'approbation du budget communal facilite l'affectation des ressources et le contrôle de la participation des différents partenaires au développement local :
  - une meilleure responsabilisation des élus et le renforcement de leur crédibilité auprès des citoyens dont ils sont les représentants mandatés ;
  - une inscription comptable plus aisée des investissements au patrimoine de la commune ;
  - une occasion de renforcer les capacités des élus et des administrations publiques locales en matière de maîtrise des procédures de finances publiques ;
  - une meilleure capacité d'absorption des fonds d'investissement ;
  - une exécution davantage maîtrisée et moins parcellaire des plans de développement ;
  - une maîtrise des flux financiers émanant de différents partenaires qui rend possible la coordination et le suivi des actions de développement et qui impulse une démarche d'aménagement du territoire communal plus équilibrée et harmonieuse.
- *L'utilisation du circuit du Trésor est une arme à deux tranchants* : Cela peut en effet contribuer à la valorisation des instruments de l'État mais également être source d'importants délais. Dans le système francophone, avec le principe d'unicité de caisse, les services de l'État sont incontournables. Dans le cadre de l'utilisation du circuit de

déboursement à travers le Trésor public, il appartient à ces services de faire la preuve de leur efficacité et de leur efficience; ce n'est pas au projet de le faire. A ce sujet les réussites sont variables : au Sénégal on a réussi à raccourcir le délai de 5 mois pour les transferts entre l'État central et les communes, au Bénin les difficultés financières de l'État ont causé des problèmes importants pour la mise à disposition des fonds et, en raison de la faiblesse des ressources humaines des services du Trésor au niveau local, les entrepreneurs n'ont pas pu être payés dans des délais raisonnables.

- *Le cofinancement des investissements* : les subventions financières accordées aux communes peuvent être dépensées en cofinancement d'investissement avec d'autres sources de financement.
- *La contrepartie en espèces* : Dans la majorité des projets on a privilégié la contrepartie locale en espèces inscrite en bonne et due forme dans le budget local. Elle a souvent servi à payer les avances de démarrage aux entreprises afin de responsabiliser la commune à la gestion des flux financiers mais également pour responsabiliser les entreprises locales vis-à-vis les malfaçons.

La mobilisation des fonds d'investissement des communes s'est avérée très importante. Cela s'explique essentiellement par le principe de l'appui budgétaire et l'allègement des procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales. Pour la réalisation des investissements, la participation financière des communes a dépassé les attentes dans de nombreux cas, même si les efforts de mobilisation des ressources locales reste encore perfectibles.

La mobilisation des ressources extérieures destinées à l'investissement s'est avérée hautement appréciable. Dans de nombreux cas le FDL, utilisé comme contrepartie, a servi de levier pour lever d'autres financements extérieurs. Cet effet de levier s'est particulièrement développé avec l'ANICT au Mali et au Sénégal avec le financement de l'Union européenne dans les zones du FENU.

Sur l'ensemble des pays, la participation financière des communes varie de 5 à 25% selon la nature des investissements. Ce seuil dépend du niveau de pauvreté monétaire et de la vulnérabilité écologique de chaque zone d'intervention.

Enfin, le niveau de recouvrement des taxes et impôts locaux influe sur le dotation financière accordée aux communes. Celles-ci, par ricochet, ont répercuté sur les villages et les fractions le taux de recouvrement des impôts et taxes comme critère d'appréciation des requêtes de financement. Ainsi, une communauté de base dont le niveau de paiement des impôts et taxes n'est pas

satisfaisant peut perdre le financement de son infrastructure au profit d'une autre à jour dans ses contributions fiscales. La conséquence directe de cette pratique a été l'amélioration nette du taux de recouvrement des impôts et taxes communaux.

### 3.5 – Cycle de passation des marchés locaux

Les appels à la concurrence et les attributions des marchés communaux sont effectués conformément à la législation concernant les marchés publics de chaque Etat. Le maire attribue les marchés après avis de la commission communale d'évaluation des offres. Cette dernière est présidée par un des adjoints du maire et comprend des conseillers communaux et des personnes qualifiées dont le receveur percepteur. D'une façon générale, les conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services locaux à caractère industriel et commercial sont soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle. Toutefois, les délais d'approbation de ces marchés sont prévus par la législation pour éviter des lenteurs préjudiciables à l'exécution des PAI.

La prescription de ce mode d'attribution des marchés vise à amener progressivement les communes à instaurer un processus de passation de marché transparent et conforme au code des marchés publics de l'Etat. La démarche suivie a consisté :

- *Au plan institutionnel*, (i) à élaborer un manuel de passation des marchés communaux, (ii) à assurer la formation (analyse des offres, attribution des marchés, etc.) des élus et du personnel des mairies en matière de passation des marchés communaux, (iii) à appuyer les communes dans la mise en place des commissions communales d'analyse et d'évaluation des offres ;
- *Au plan de la gestion du cycle de passation des marchés*, (i) à préparer les dossiers d'appel d'offres (ii) à lancer le processus d'appel à soumissionner soit par demande de devis, soit par consultations restreintes ou par appel d'offres ouvert suivants les fourchettes de valeurs des marchés autorisées par les lois du pays, (iii) à procéder au dépouillement et à l'adjudication des propositions, (iv) à faire signer par le maire la lettre de notification de l'adjudication, (v) à signer le contrat entre le maire et le prestataire ou le fournisseur assorti d'un ordre de service indiquant la date à partir de laquelle les travaux d'exécution des ouvrages peuvent démarrer (vi) à faire suivre l'exécution des ouvrages par la commune, les communautés à la base, les bureaux d'ingénieurs-conseils, l'unité de gestion du projet et les services de l'Etat compétents, (vii) à présenter un rapport sur l'utilisation des fonds précédents avant toute nouvelle demande de

fonds, (viii) à faire signer un dossier de réception à l'achèvement de toute activité financée par le bénéficiaire (commune, communauté villageoise ou intervillageoise, groupement de base), le prestataire et le projet, (ix) à mettre en place un comité de gestion ou recruter un gérant pour assurer la fonctionnalité, l'entretien et la pérennité de chaque infrastructure, (x) à procéder à une autoévaluation communale du PAI à la fin de l'année pour apprécier les impacts de l'ensemble des infrastructures à travers l'analyse des services rendus aux populations et leur entretien.

### **3.6 – Développement de la maîtrise d'ouvrage et de l'expertise locale**

La maîtrise d'ouvrage communale et le principe d'appui budgétaire font que toutes les procédures de passation des marchés et de contractualisation se déroulent au niveau des communes. A la différence des interventions classiques où les travaux, la livraison des équipements et les prestations de services sont centralisés au niveau de l'unité de gestion du projet, dans le présent cas, chaque commune engage les procédures de réalisation de ses investissements. On y gagne en temps par rapport au modèle centralisé des interventions où les ouvrages sont remis clé en main aux bénéficiaires.

Le développement de la maîtrise d'ouvrage communale s'est fait par le renforcement des capacités des élus locaux et du personnel communal relativement aux compétences de l'institution communale, à la planification locale, à la passation de marchés, au montage de microprojets, à la conduite des réalisations, à la gouvernance locale, à la décentralisation et l'administration communale, à l'élaboration et l'exécution du budget communal, à la gestion de l'état civil, à l'archivage et la rédaction administrative, à l'aspect genre, etc.

La stratégie de renforcement des capacités a été fondée sur les procédures en vigueur dans chaque pays et les expériences développées à travers l'appui aux pré-communes.

Les résultats obtenus en terme d'amélioration des capacités de travail sont intéressants. Mais les acquis restent précaires à cause de l'instabilité professionnelle des agents communaux (âge avancé, faible niveau de base) et du fort taux de renouvellement des conseillers communaux quand survient la fin de leur mandat. Le Mali en a particulièrement fait les frais.

L'émergence ou la consolidation d'entreprises locales formalisées en bâtiments et travaux publics (BTP) reste un bénéfice important de l'appui des projets FENU aux communes. La transformation en entreprises formalisées de plusieurs tâcherons de la zone d'intervention participe d'une stratégie d'enrôlement fiscal de ces opérateurs économiques qui commencent à payer désormais quelques taxes à la commune.

La formation des élus locaux et des personnels communaux et la facilité de mobilisation du FDL ont eu un impact positif dans l'ensemble. Les communes, les groupements, les comités villageois et intervillageois ont montré une bonne aptitude à s'approprier les instruments de développement initiés par les projets FENU.

### 3.7 – Qualité et fonctionnalité des infrastructures réalisées

La réalisation des infrastructures tient compte des cartes scolaires et sanitaires ainsi que des points d'eau existants. D'une manière générale, la commune a recours aux normes et standards en vigueur et associe les services techniques de l'Etat qui doivent veiller au respect de ces normes. Les projets aident également les communes à recruter des bureaux-conseils qui assurent de façon plus assidue le contrôle technique des chantiers jusqu'à la réception définitive. Dans les villages qui ont connu l'expérience des CVGT et des CIVGT, il existe un savoir-faire social en matière de contrôle des chantiers qui oblige les tâcherons à se conformer aux prescriptions des cahiers des charges, notamment au niveau des dosages, de la qualité des matériaux, etc.

Le système de paiement des entrepreneurs est échelonné et se base sur un procès-verbal d'appréciation du niveau d'exécution des tâches (attachements) comparé au décaissement (décomptes) à chaque étape du calendrier d'exécution du chantier jusqu'à la réception définitive qui peut intervenir après plusieurs mois d'utilisation de l'infrastructure. Les problèmes constatés sont corrigés par l'entrepreneur avant la réception définitive.

Il faut néanmoins reconnaître que le renforcement des capacités assuré par les projets au bénéfice des tâcherons, notamment des maçons, a permis une nette amélioration de la qualité des infrastructures.

Malgré ces efforts, il est évident que les communes qui ne disposent pas d'un service technique (et elles sont les plus nombreuses) ont forcément une capacité de suivi des chantiers moindre, ce qui n'est pas sans poser de difficulté.

Une des difficultés majeures tient au manque de matériaux de qualité et à l'enclavement de certains lieux d'implantation des infrastructures. Dans certains cas, les difficultés à assurer le contrôle et le suivi se soldent par des réalisations ne respectant pas les règles de l'art.

La stratégie de maintenance et d'entretien des infrastructures est une dimension essentielle de l'impact de l'infrastructure sur les conditions d'existence des communautés. Or l'effort d'entretien est variable et en général les communes manquent de ressources budgétaires à cet effet. Les constats suivants sont partagés en ce qui concerne :

- *les infrastructures d'usage communal*, comme les sièges des mairies : leur maintenance est plus facilement envisageable sur le budget de la commune ;

- *les infrastructures d'intérêt communautaire non marchandes* : leur maintenance est assurée par la communauté bénéficiaire, à travers un comité de gestion qui rend compte à l'autorité communale. Par contre, dans les autres communautés qui n'ont pas connu l'expérience des CVGT et où cette tradition n'existe pas, la prise en charge réelle des infrastructures communautaires pose de sérieux problèmes d'appropriation ;
- *les infrastructures à caractère marchand* : le plus souvent, elles sont proposées en gérance libre à des groupements d'intérêt économique (GIE) ou à un gérant. Les contrats de gérance les plus courants portent sur les magasins de vente dans les places de marchés. La maintenance de ces infrastructures est assurée par les GIE et spécifiée dans le contrat de gérance.

La majorité des projets n'a pas su développer avec les communes une réflexion devant déboucher sur une politique en matière de gestion des équipements communaux.

Les comités de gestion ne sont pas toujours mis en place selon les règles édictées dans les conventions avec les communes avant le démarrage du financement. Ils sont souvent mis en place après ou au cours de la réalisation des travaux.

### **Analyse comparative de la livraison de l'infrastructure locale**

Comparativement aux infrastructures de même nature observables dans les zones d'intervention, les infrastructures réalisées dans le cadre des projets FENU se distinguent par leur qualité de réalisation. Ceci est sûrement la conséquence logique de la responsabilisation des communautés bénéficiaires et de la commune qui en assurent la maîtrise d'ouvrage. C'est aussi le résultat d'un travail remarquable de renforcement des capacités des tâcherons locaux et de tout l'accompagnement administratif qui leur est donné pour se formaliser et conquérir davantage de marchés, ce qui leur permet de se perfectionner de façon continue. Egalement, le processus d'animation, les procédures administratives et financières qui gouvernent la définition des besoins jusqu'à leur satisfaction constituent des déterminants de la qualité et de la fonctionnalité des infrastructures auxquels s'ajoute le suivi technique assuré par les différents acteurs (experts, élus, unité de gestion du projet et populations). Toutefois les projets n'ont pas porté une attention particulière en matière de coûts comparatifs par rapport aux investissements réalisés par les ONG, les ministères sectoriels et les maîtres d'ouvrage délégués (agences d'exécution de travaux à haute intensité de main-d'œuvre).

### **3.8 – Renforcement des capacités et stratégies de relèvement et de pérennisation**

Les différents cadres de concertation et de dialogue qui ont été suscités et/ou renforcés aux niveaux communal, infracommunal et supracommunal constituent des acquis organisationnels et institutionnels qui concourent à la dynamisation du processus de décentralisation dans les six pays. Ces espaces constituent des cadres d'échange, de conseil et d'apprentissage mutuel qui permettent aux acteurs locaux de partager leurs expériences en matière de gestion communale, en l'occurrence sur les stratégies de maintenance et de renouvellement des investissements. Des associations de veille comme les associations de parents d'élèves, les comités de gestion, les associations des usagers, etc., sont autant de stratégies locales pour assurer la bonne gestion et la pérennisation des acquis des projets FENU. Egalement, un important réseau d'élus locaux, d'agents de l'Etat, d'ONG, de femmes et d'hommes ont été formés au sein des populations, constituant progressivement une masse non négligeable d'acteurs locaux potentiellement capables de jouer un rôle actif dans l'animation du processus de développement local.

De même, les personnes qui ont été formées aux techniques de négociation ont acquis des aptitudes pour discuter de leurs projets avec les partenaires techniques et financiers. A terme, ces acteurs locaux seront capables de drainer des financements extérieurs supplémentaires pour alimenter l'économie locale. En outre, le développement par les communes d'offres de services à redevances sur certains équipements marchands et non marchands participe d'une stratégie de relèvement et de pérennisation de l'effort de lutte contre la pauvreté par l'accroissement des capacités contributives des budgets communaux.

Enfin, une importante boîte à outils a été réalisée par tous les projets et constitue un précieux capital pour la poursuite des activités de renforcement des capacités des acteurs locaux, voire nationaux. Celle-ci comprend globalement : (i) un guide d'élaboration du plan de développement local, (ii) un guide d'élaboration de microprojets générateurs de revenus, (iii) un manuel de présentation et de gestion du FDL, (iv) un guide de passation des marchés, (v) un manuel d'élaboration du budget, (vi) un recueil de textes législatifs et réglementaires sur les aspects juridiques du fonctionnement..., (vii) divers rapports d'études pertinentes sur les potentialités et les flux économiques.

### **3.9 – Stratégies de promotion de l'économie locale**

La promotion de l'économie locale participe d'une démarche de pérennisation des acquis de l'appui des projets FENU aux communes. Cette promotion est indispensable pour lutter contre la pauvreté monétaire qui conditionne l'efficacité de la lutte contre la pauvreté dans tous les autres secteurs. En

effet, c'est des capacités monétaires des populations que dépendront les capacités budgétaires des communes à faire face durablement aux dépenses d'investissement nécessaires pour améliorer les conditions d'existence des habitants. L'enjeu ici est d'aider à la création de richesses afin que les pauvres disposent d'un revenu et d'un pouvoir d'achat suffisants pour contribuer à la circulation monétaire locale et garantir leur accès aux services sociaux de base.

En somme, la promotion de l'économie locale est un secteur stratégique pour la viabilité des communes qui demande un savoir-faire et la connaissance précises des potentialités et des contraintes économiques locales. Elle demeure cependant pour l'heure le maillon faible du processus d'appui aux collectivités locales. En fait, elle est en devenir ou en voie d'expérimentation.

C'est pourquoi tous les projets FENU ont appuyé les communes dans la réalisation d'études sur leur économie locale. Celles-ci ont débouché sur une meilleure connaissance des potentialités économiques, l'évaluation des forces et des faiblesses de l'économie et une analyse différenciée des secteurs marchands. Ces études ont déjà permis dans certaines zones de caractériser la contribution de chaque secteur économique. On envisage maintenant d'approfondir cette connaissance de la structure économique locale à moyen terme grâce à des partenariats institutionnels pour améliorer l'information sur les marchés (prix, saisonnalité des prix et variation de la disponibilité des produits dans la commune, la zone et le pays), afin de mieux exploiter les opportunités d'écoulement des produits locaux.

En plus de ces nouvelles orientations, les projets font de moins en moins de financement direct aux promoteurs économiques pour leurs fonds de roulement. Cependant, les infrastructures marchandes d'intérêt collectif relevant de la compétence communale et les petites infrastructures pouvant appartenir aux groupements (magasins de stockage, banques de céréales, équipements de transformation...) sont financées par les FDL. Les besoins de financement des activités génératrices de revenus sont soutenus par l'entremise de systèmes de financement décentralisés auprès de qui est mis en place un fonds de crédit et/ou un fonds de garantie.

### **3.10 – Principales leçons sur les mécanismes financiers et de passation des marchés**

**Première leçon : *la traçabilité, un préalable pour asseoir les bases d'une culture de la transparence.***

Parmi les bonnes pratiques engrangées par le FDL, mentionnons la valorisation et la traçabilité de la participation financière des populations dans la réalisation de l'investissement public.

**Deuxième leçon : un FDL aligné sur les procédures financières nationales.**

L'alignement du financement des communes sur les procédures de finances publiques nationales s'est révélé efficace dès lors que le pays ne connaît pas une tension de trésorerie. Le préjugé selon lequel le Trésor public et son principe de l'unicité de caisse sont inefficaces et défavorables à la gestion des fonds des collectivités territoriales s'est révélé caduc. Il en découle une amélioration de la crédibilité des Etats et des trésors publics de la sous-région. Cette expérimentation a démontré que les procédures publiques sont valables pour domicilier les fonds des projets et suivre leur exécution. En fait, l'efficacité du système repose sur la qualité des ressources humaines.

**Troisième leçon : un système d'appui financier original axé sur l'aide budgétaire aux communes.**

L'originalité du système d'appui financier repose sur la prise en compte de l'évaluation de la performance dans l'attribution des dotations financières, le principe de l'appui budgétaire et la possibilité de cofinancement des investissements avec d'autres partenaires qui interviennent en appui budgétaire. L'accord de financement avec les communes ne cible pas des microprojets précis, il s'agit plutôt d'une subvention globale destinée à soutenir les investissements communaux répondant à la mission du FENU. Il appartient, de ce fait, à chaque conseil communal d'effectuer la répartition de la dotation financière en fonction des priorités d'investissement dégagées des PAI et prenant leur source dans le plan pluriannuel d'investissement et le plan de développement communal.

**Quatrième leçon : un système de financement à effet de levier.**

L'expérience montre qu'il est extrêmement difficile pour une commune en milieu rural de faire face, à partir de ses ressources propres, à plusieurs contreparties dont les taux diffèrent d'un programme à l'autre. Les cofinancements à effet de levier ont souvent permis de développer un système de financement des investissements parfaitement adapté aux capacités des collectivités locales.

La mise en œuvre du système de cofinancement par les communes et le projet FENU a démontré la possibilité : (i) de mobiliser la totalité de la contrepartie de la commune et de l'Etat, (ii) de réaliser les décaissements de la contrepartie de la commune et de l'Etat de façon plus rapide que par le passé, (iii) d'éviter les blocages de chantier dus à l'impossibilité de mobiliser les contreparties, (iv) d'inscrire des dépenses d'investissement au budget des communes et d'en faire assurer la gestion par ces dernières.

**Cinquième leçon : *des impacts positifs au niveau de la démarche budgétaire et de la gestion des services communaux.***

Au nombre des avancées, on peut noter : (i) la tenue régulière des sessions communales avec une régulation satisfaisante, (ii) l'élaboration des PAI et des budgets annuels par la quasi-totalité des communes des zones d'intervention dans le respect du délai légal et avec une qualité technique acceptable, (iii) la maîtrise dans bien des cas des procédures de passation des marchés publics, (iv) la nette amélioration de la gestion de l'état civil, notamment le raccourcissement des délais de délivrance des pièces aux usagers.

**Sixième leçon : *des impacts positifs mais une volonté politique qui ne suit pas assez.***

Globalement, les élus sont soucieux de voir l'institution communale offrir des services accessibles et efficaces aux populations. Cette prise de conscience est louable mais de gros efforts restent à faire tant du côté de ces élus, que des populations elles-mêmes et du gouvernement pour renforcer les moyens de l'institution communale. Pour l'heure, le transfert de ressources de l'Etat vers les collectivités locales battent de l'aile et les programmes d'investissement locaux restent assez tributaires de l'aide internationale.

**Septième leçon : *des efforts appréciables restent à faire pour promouvoir la gouvernance locale.***

En l'absence d'une stratégie pérenne pour poursuivre le renforcement des capacités des nouveaux élus, il y a fort à craindre que la qualité de la gouvernance ne se détériore. C'est pourquoi les actions d'information et de formation à l'endroit des communautés à la base doivent être renforcées afin de créer un vivier de leaders communautaires capables d'émerger dans les conseils communaux au cours des années à venir. Mieux, compte tenu de la jeunesse du processus de décentralisation et de communalisation, des programmes nationaux plus ambitieux de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et s'inscrivant dans le long terme mériteraient d'être pris en compte.

**Huitième leçon : *un faible maillage territorial des systèmes financiers décentralisés (SFD) professionnels et du réseau bancaire.***

Le dispositif financier de mise en œuvre du FDL se heurte à quelques contraintes : (i) insuffisance du réseau bancaire qui ne facilite pas la liquidation des mandats de paiement des prestataires et fournisseurs; (ii) faiblesse de moyens humains et matériels des services déconcentrés du Trésor entraînant parfois quelques lenteurs dans le traitement des dossiers de paiement, (iii) manque de structures de microfinance crédibles dans de nombreuses communes

limitant la valorisation des subventions d'appui aux initiatives économiques locales sur le FDL et se traduisant dans certains projets par un faible taux de consommation sur ce guichet. Le problème de fonds demeure l'inexistence de véritables politiques nationales de microfinance dans les pays, ce qui entrave la mise en place des stratégies de solvabilité des pauvres et l'amélioration de leur accès aux services financiers dans leurs propres milieux.



# 4] CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT (OMD)

## 4.1 – Situation des OMD et des stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique de l’Ouest

Le 8 septembre 2000, l’Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution intitulée « Déclaration du Millénaire » qui projette à l’horizon 2015 un monde débarrassé de l’extrême pauvreté. Le contenu de cette déclaration n’est autre que les « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (OMD) qui sont au nombre de huit, avec à l’origine 18 cibles et 48 indicateurs. Chaque pays a ensuite adapté ces objectifs mondiaux aux problématiques nationales de la pauvreté.

Avec le concours du Système des Nations Unies, chacun des pays d’intervention du FENU s’est déjà doté de ses OMD ajustés. Plus qu’une batterie d’indicateurs, ces OMD constituent un système de veille et d’interpellation dont l’intérêt est de mettre en place une mobilisation aux niveaux international, national et local ainsi que dans chaque initiative de développement pour affronter la pauvreté qui affecte une grande partie des populations de la planète (Cf. tableau suivant).

Au nombre des problèmes majeurs sur lesquels se fondent les OMD en Afrique de l’Ouest figurent principalement (i) le faible développement des activités génératrices de revenu et le sous-équipement des communautés entraînant une pauvreté monétaire grandissante et l’insécurité alimentaire, (ii) les problèmes fonciers liés à leur pression d’exploitation et aux conflits intra et inter communautaires entraînant des déplacements de populations et d’animaux, (iii) la dégradation de l’environnement (sécheresse, inondation, érosion, déboisement, baisse de la fertilité des sols, surpâturage, pollution), (iv) l’enclavement de certaines localités affectant la mobilité des personnes et des biens, notamment l’accès aux marchés et aux services sociocollectifs, (v) la faiblesse de l’offre et l’accès difficile à l’eau potable et aux soins de santé primaire, (vi) la propagation des infections et maladies sexuellement transmissibles ainsi que le VIH/SIDA, (vii) l’analphabétisme et la déperdition scolaire, (viii) la faiblesse de renforcement des capacités des citoyens pour une

Tableau N°3 : Lien entre OMD et SRP dans les pays d'intervention

OMD	Cible à l'horizon 2015	Conclusions des rapports nationaux
<p><b>Objectif 1 : Eliminer l'extrême pauvreté</b></p>	<p>Cible 1 : Réduire de 50% la proportion de la population (hommes-femmes) vivant en dessous du seuil de pauvreté Cible 2 : D'ici à 2015, réduire de 50% le nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition</p>	<p>L'évolution des indicateurs étudiés ne laisse pas beaucoup d'espoir quant à une réduction de moitié d'ici à 2015 du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté ou souffrant de malnutrition.</p>
<p><b>Objectif 2 : Assurer une éducation primaire pour tous</b></p>	<p>Cible 3 : D'ici à 2015, assurer l'instruction primaire à tous les enfants en âge d'aller à l'école Cible4 : Donner un minimum éducatif aux enfants de 9 à 18 ans et aux adultes de 18 à 24 ans</p>	<p>L'objectif «instruction primaire pour tous» en 2015 peut être atteint, mais les efforts doivent être soutenus par tous pour améliorer la qualité de l'enseignement et le maintien des enfants à l'école jusqu'à la fin du cycle primaire ainsi que pour la réduction des disparités filles/garçons.</p>
<p><b>Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autopromotion des femmes</b></p>	<p>Cible 5 : Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 et, à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard Cible 6 : Réduire les disparités entre les sexes dans la vie économique et politique</p>	<p>L'évolution des indicateurs présage de l'atteinte de cette cible en 2015 mais pas dans tous les pays Cetle cible reste encore fortement influencée par les pesanteurs socioculturelles et ne connaîtra qu'une faible avancée à l'horizon 2015 si l'éducation en milieu rural n'est pas suffisamment renforcée .</p>
<p><b>Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile</b></p>	<p>Cible 7 : Réduire de 2/3 le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans</p>	<p>Les pays sont encore loin de cette cible. Les tendances actuelles des taux de mortalité infanto-juvénile ne permettent pas d'être optimiste. Il faut que les gouvernements déploient beaucoup d'efforts pour s'en rapprocher.</p>
<p><b>Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle</b></p>	<p>Cible 8 : Réduire de 3% le taux de mortalité maternelle</p>	<p>Les efforts déployés par les gouvernements de la sous-région, avec l'appui des partenaires au développement, en matière de santé de la reproduction, laissent espérer que la cible pourra être approchée.</p>

OMD	Cible à l'horizon 2015	Conclusions des rapports nationaux
<p><b>Objectif 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies</b></p>	<p>Cible 9 : Réduire la prévalence des IST/VIH/SIDA                      Cible 10 : Avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle</p>	<p>Le renforcement des actions de lutte contre le SIDA, la facilité d'accès aux antirétroviraux et l'espoir de la mise au point d'une vulgarisation prochaine d'un vaccin contre le SIDA peuvent faire espérer une stabilisation et éventuellement l'inversion de la tendance à l'horizon 2015.</p>
<p><b>Objectif 7 : Assurer un environnement durable</b></p>	<p>Cible 11 : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales                      Cible 12 : Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable                      Cible 13 : Faciliter l'accès, au plus grand nombre de ménages, à des logements économiques et sociaux</p>	<p>L'observation des indicateurs montre que la tendance à la perte des ressources naturelles sera difficilement inversée, malgré de nombreuses initiatives entreprises en matière de développement durable, en l'occurrence la prise en compte de l'environnement dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté.                      Si la tendance dégagee par la mise en œuvre des différents projets et programmes était maintenue, certains pays pourraient espérer atteindre en 2015, voire dépasser, cet objectif d'accès durable à l'eau potable. Toutefois, cette atteinte n'est pas sûre dans la partie sahélienne et désertique.                      Les politiques et programmes entrepris pour l'accès à un habitat décent, d'une façon générale, seront difficilement à la hauteur des défis en raison des coûts des matériaux de construction, de l'énormité des besoins en logements sociaux et de l'importance des besoins d'assainissement et d'hygiène publics.</p>
<p><b>Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement</b></p>	<p>Cible 14 : S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés</p>	<p>Des programmes d'allègement de la dette sont mis en œuvre et permettront d'accroître les ressources disponibles pour la stratégie de réduction de la pauvreté.</p>

bonne gouvernance des affaires publiques et l'accélération de la démocratie participative, (ix) les inégalités et les violences envers les femmes et autres groupes vulnérables ainsi que les pesanteurs socioculturelles néfastes à la promotion des droits humains.

Au plan institutionnel, la décentralisation et les politiques publiques sectorielles constituent la toile de fond de la conception et de la mise en œuvre des initiatives de réduction de la pauvreté. Du moins, les caractéristiques de la volonté politique exprimée dans ces documents et cadres de stratégie de réduction de la pauvreté accordent une grande importance à l'aménagement harmonieux du territoire, à la création de richesses, à la valorisation des ressources humaines, à la promotion du secteur privé, à la solidarité nationale et au respect des droits humains. Dans cette perspective, les grands axes d'action de ces documents sont principalement : (i) la croissance économique soutenue, créatrice d'emplois et de revenus, (ii) le développement des secteurs productifs, (iii) le développement des services sociaux de base, (iv) la promotion d'une bonne gouvernance, le renforcement des capacités humaines et institutionnelles et la décentralisation, (v) la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles.

Les conclusions quant aux possibilités pour les pays d'atteindre les OMD d'ici à 2015, telles qu'elles ressortent du niveau actuel de réalisation desdits objectifs, indiquent des tendances plutôt hésitantes faute de ressources suffisantes et d'accélération du processus de décentralisation et de déconcentration dans les six pays. Malheureusement, la plupart des indicateurs des OMD ne sont pas désagrégés au niveau local. Or, ce travail de désagrégation est un préalable à l'intégration des OMD dans la planification territoriale. La difficulté tient au manque d'expérimentation d'une méthodologie pour rendre effectifs ces OMD dans la gestion des collectivités locales, alors que la vocation première de celles-ci est de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le développement local.

#### **4.2 – Voix des pauvres et des personnes défavorisées dans le choix des investissements et services locaux à offrir**

##### ***Soutenir les espaces de mobilisation sociale pour mieux écouter les pauvres***

Pour renforcer le rôle des communautés à la base dans le processus de développement local, les programmes d'appui initiés par le FENU ont privilégié comme principe d'intervention, (i) la création et/ou la consolidation des espaces de concertation, de dialogue, d'arbitrage et de plaidoyer à différents niveaux de structuration des zones d'intervention, (ii) la création et/ou la valorisation de comités villageois et intervillageois de développement ainsi que

des comités de gestion des réalisations communautaires, (iii) la mise en place d'un mécanisme partenarial de suivi des réalisations et des études/enquêtes/évaluations participatives pour apprécier la satisfaction des populations par rapport à l'adéquation de l'offre d'appui avec l'expression de leurs besoins. L'inscription des programmes FENU dans la dynamique de la décentralisation induit un accompagnement systématique de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale par le renforcement des capacités des conseils communaux et des conseils ruraux à pratiquer les compétences et responsabilités dévolues par les législations de leurs pays. De par leur légitimité électorale, les élus locaux constituent une part importante de la voix des pauvres qui est renforcée par les appuis directs donnés aux différents réseaux d'acteurs locaux jouissant d'autres types de légitimité dans leurs milieux : groupements de femmes, groupements de producteurs, groupements d'éleveurs, groupements d'artisans, comités villageois de développement...

La voix des pauvres est une voix plurielle qui se situe donc à différents niveaux de structuration territoriale et dans plusieurs secteurs de la vie économique et sociale. Dans chaque zone d'intervention et dans chaque collectivité locale partenaire, cette voix plurielle s'est affirmée dans la mise en œuvre du volet planification locale qui a mobilisé les différents segments de la communauté locale, indépendamment de leur ethnie, de leur sexe, de leur rang social. Toutes les catégories marginalisées (cas des castes inférieures), les personnes défavorisées par le sexe et l'âge (les femmes et les jeunes) ainsi que les villages marginalisés pour diverses raisons (historiques, culturelles, politiques...) ont été impliqués dans le déroulement du processus. Les différents ateliers, réunions et forums organisés par les cadres de concertation villageois, intervillageois et au niveau communal ont permis d'opérer des choix conformes aux besoins réels des populations.

### ***Difficile arbitrage de la voix des pauvres et des personnes défavorisées***

La voix des pauvres traduit forcément leur vécu et leurs espérances. Mais les besoins sont si variés, tous importants et parfois tous très pressants alors que les ressources locales mobilisables sont encore faibles et les ressources d'appoint limitées par rapport à la profondeur la situation de la pauvreté. Se posent alors de gros problèmes lors du processus de planification spatiale et temporelle si l'arbitrage des priorités à programmer pour chaque communauté n'est pas fondé sur une logique de complémentarité et de solidarité entre les communautés.

L'approche participative dans un processus de planification doit intégrer suffisamment de temps pour que les pauvres discutent entre eux et avec leurs élus, en toute liberté, de manière à permettre de vraiment tenir compte des

forces, des faiblesses et des opportunités qui caractérisent chaque communauté. Ce travail demande donc un effort de médiation qui doit se fonder, par ailleurs, sur une *bonne information documentaire* (statistiques de production, caractéristiques démographiques, potentiel économique et écologique, carte scolaire, carte sanitaire, nombre de points d'eau potable, facteurs d'exposition aux risques...) pour accompagner les analyses de la population. C'est pourquoi, la *voix des pauvres* est secondée, pour appui-conseil, de la *voix des personnes ressources* qui vivent le quotidien des populations. Malgré, l'articulation des deux types de voix, il arrive que l'expression des populations ne tiennent pas compte des moyens de réalisation à court et moyen termes de leurs problèmes de pauvreté. C'est souvent ce qui conduit à des plans participatifs qui, quoique très valorisants eu égard à la voix des pauvres, n'engendrent pas pour autant de réponse à la mesure des enjeux. C'est pourquoi le FENU systématise l'approche partenariale qui permet une mutualisation ou une complémentarité des moyens grâce à une synergie des actions.

***La voix des pauvres est nécessaire pour instaurer une bonne gouvernance locale et favoriser l'atteinte des OMD***

La voix des pauvres est gage de transparence dans la gouvernance locale, une condition d'adhésion des pauvres et des marginalisés à l'œuvre de développement de leur communauté et une exigence pour la construction d'une citoyenneté chez les pauvres. De cette capacité à s'exprimer, de cette opportunité que leur offre la décentralisation d'être reconnus comme acteurs à part entière, ils pourront accepter en retour de s'acquitter de leur devoir fiscal parce qu'ils auront compris le lien entre la fiscalité, le plan de développement et la stratégie de lutte contre la pauvreté conduisant à la résolution de leurs problèmes.

C'est pourquoi le FENU participe activement à la promotion d'une démarche ouverte et inclusive des pauvres et des marginalisés, de manière à ce que les intérêts de tous les acteurs en présence et de toutes les couches sociales du milieu soient pris en compte dans la planification locale. La structuration des espaces communaux et la composition des structures mises en place transcendent tous les clivages traditionnels (appartenance sociale et surtout politique, lieu de résidence...) reflètent les intérêts des différents groupes en présence. Cette démarche inclusive corrige parfois les déficits de représentation des conseils communaux (Cf. chapitre sur le contexte).

Enfin, la nature et la fonctionnalité des investissements réalisés sont des indicateurs de la voix des pauvres car elles traduisent la prise en compte des besoins des populations. La voix des pauvres est celle qui permet de limiter l'échec des projets de développement, c'est dire que l'atteinte des OMD dépend du rôle et des responsabilités des pauvres dans le processus de développement de leur milieu.

### 4.3 – Choix de la localisation des investissements

#### *Bien distinguer les lieux pertinents pour réussir la planification spatiale*

La localisation des investissements est un élément constitutif du processus de planification. À cet égard il faut distinguer dans la pratique des appuis du FENU à la décentralisation et au développement local plusieurs lieux pertinents d'ancrage des investissements soutenus.

Les *investissements au niveau communautaire* regroupent (i) des infrastructures et équipements qui concernent toute la communauté villageoise ou le terroir (villages, hameaux et fractions confondus) et (ii) des infrastructures et équipements destinés à soutenir une organisation spécifique au sein de la communauté villageoise comme les groupements de femmes s'adonnant à certaines activités génératrices de revenus ou les groupements d'éleveurs par exemple.

Les *investissements à l'échelle supra communautaire* se situent (i) à l'échelle intermédiaire entre la commune et le village ou le terroir et (ii) aux chefs-lieux de commune qui sont souvent les endroits les plus urbanisés du territoire communal ou de la communauté rurale et qui regroupent un ensemble de quartiers de ville.

Enfin, les *investissements de renforcement des capacités institutionnelles* de l'administration municipale qui ne concernent que les bureaux des mairies et les bureaux des administrations de relais rattachés au niveau infracommunal. Ces investissements, qui visent la modernisation de la gestion administrative, technique et financière des bureaux des communes, ont pour but de rendre aux usagers, en particulier aux pauvres, des services de qualité, dans des délais raisonnables et à un coût supportable. Ces investissements concernent principalement l'informatisation des services, l'électrification, la téléphonie, l'état civil, les archives, les moyens de locomotion et du matériel pour l'assainissement (service de la voirie).

#### *Quelques critères à développer dans un processus de planification spatiale participative*

Le choix de la localisation des investissements soulève beaucoup de difficultés dans le processus de planification. Il y a des villages qui revendiquent les équipements en raison de la part importante qu'ils assument dans le paiement de la taxe rurale ou tout simplement pour des considérations d'ordre historique. Certains chefs de village influents au plan politique tentent également de légitimer la localisation des équipements dans leur milieu afin de conserver ou de conquérir un électorat. C'est aussi le cas pour les villages centres qui veulent continuer à polariser le reste des villages, en raison de leur rôle historique ou religieux ou de leurs avantages administratifs. Face à toutes ces pressions, il

faut veiller à ce que l'arbitrage de la localisation satisfasse quelques critères objectifs permettant de progresser dans le sens des OMD. Au nombre des critères pratiqués (règles d'arbitrage du FDL) dans les projets et programmes FENU pour rationaliser le processus d'identification du lieu pertinent pour chaque type d'investissement lors de la planification, on peut retenir :

#### **Au niveau sociologique et institutionnel**

- la voix des pauvres et des marginalisés ;
- la voix des élus locaux et la voix des animateurs de développement local ;
- la voix de toutes les catégories sociales ;

#### **Au niveau technique**

- la taille de la population ;
- la notion de village centre avec ses hameaux et fractions satellites ;
- l'accessibilité géographique ;
- les contraintes environnementales et l'état des ressources naturelles qui affectent la sécurité alimentaire et la santé communautaire ;
- la carte scolaire, la carte sanitaire ;
- la disponibilité en points d'eau potable ;
- le niveau de mobilisation des ressources fiscales (taxes et redevances locales) : la pauvreté ne doit pas être un prétexte pour ne pas promouvoir une culture fiscale qui est une condition essentielle pour un développement local durable, ce qui justifie qu'il soit un critère d'allocation du fonds de développement local ;
- les contraintes spécifiques aux femmes pour le développement de leurs activités génératrices de revenus ;
- la prédéfinition des enveloppes financières par niveau territorial de la collectivité locale : par exemple, le programme ADECOI a retenu pour les programmes annuels d'investissement que 60% au moins des financements iraient dans des arrondissements en dehors du chef-lieu de la commune. Cette prescription formalisée dans le manuel de procédure ne vise que les intérêts des pauvres et s'inscrit parfaitement dans une perspective d'aménagement harmonieux et équilibré du territoire communal.

Somme toute la planification locale, lorsqu'elle s'appuie sur la voix des pauvres, permet de maintenir la cohésion sociale et de restaurer la citoyenneté des personnes souvent peu considérées ou marginalisées. Le seul fait que le pauvre se sente considéré parce qu'on apprend à l'écouter crée en lui des

besoins d'ouverture et d'apprentissage, engageant l'intéressé dans un processus de changement qu'il incarne lui-même.

#### 4.4 – Cadre de référence pour la mesure des impacts et effets

##### *Se préoccuper des impacts pour combattre efficacement la pauvreté*

L'impact est entendu ici comme l'ensemble des capacités acquises et valorisées du fait des investissements en infrastructures et équipements et des investissements en renforcement des capacités techniques et organisationnelles des collectivités locales, des communautés à la base et des animateurs locaux de développement. Autrement, l'impact est la finalité de l'offre en investissements et pour les programmes d'appui à la décentralisation et au développement local, il s'agit principalement de réduire la pauvreté en aidant les populations à jouir de meilleures conditions d'existence dans leur cadre de vie.

Pour mesurer un impact, il faut mettre en place un mécanisme d'observation pour tracer les faits (réalisations) et les comportements (réactions) qui renseignent et témoignent sur la manifestation des capacités acquises.

L'impact peut concerner la gouvernance interne des collectivités locales, la qualité des relations entre les partenaires d'appui, la qualité d'utilisation des ressources mobilisées, les initiatives pour le renforcement de l'autonomie financière par rapport aux charges de fonctionnement des dites collectivités. L'impact d'une réalisation se mesure aussi à travers sa fonctionnalité, elle-même vérifiable par les mesures d'entretien dont bénéficient ces points d'eau, ces modules de classe, ces centres de santé, ces moulins, ces hangars de marchés, ces canaux d'assainissement... L'impact c'est aussi la reconstitution volontaire périodique des stocks de céréales au niveau de la banque de vivres pour traverser la période de soudure afin de limiter la flambée des prix dans le village et les cas de malnutrition au niveau des enfants.

Pour être en mesure d'évaluer les changements dans les conditions de vie, il faut habituer les populations et les administrations communales à tracer de façon rationnelle les impacts et les problèmes rencontrés. Cet exercice de traçabilité des impacts a souvent contribué à alimenter les assises de bilans annuels des conseils communaux et les programmations annuelles qui sont des occasions d'actualiser des plans locaux de développement.

Le dispositif de suivi-évaluation dans chaque programme FENU comprend deux modules :

- un module de **suivi de l'exécution** axé sur l'analyse des écarts entre les réalisations et les prévisions et comprenant le taux de réalisation au plan physique, le taux de réalisation au plan financier, les facteurs explicatifs des écarts constatés ainsi que les problèmes rencontrés;

- un module de **suivi des impacts** axé sur l'appréciation des changements de situation et de comportement des bénéficiaires directs et indirects et comprenant une batterie d'indicateurs qu'alimentent des données d'enquêtes et d'études ou des témoignages à l'occasion des différentes réunions ou assemblées générales entre les populations, les élus locaux, les partenaires institutionnels d'appui.

### *Instruments de mesure*

Dans les deux modules de suivi, une grande considération est accordée au respect des compétences dévolues aux collectivités locales par la loi du pays, au document de stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, aux actes de délibération des conseils communaux ainsi qu'à la tenue des documents de travail au niveau des différents comités de gestion des investissements. Les procès-verbaux des comités d'attribution des FDL en lien avec le manuel de procédure sont des instruments importants pour apprécier la justesse des pratiques d'allocation des fonds d'investissement. A ces outils, s'ajoutent de nombreux autres de grande utilité pour les OMD car ils permettent de mesurer l'efficience, l'efficacité, la pérennité, la reproductibilité ou l'exemplarité des investissements par rapport à l'amélioration des conditions de vie des pauvres et la gouvernance locale. Ces instruments sont essentiellement de trois types : (i) le plan communal de développement, les programmes annuels d'investissement, les plans de travail plurimensuels, (ii) les rapports d'activités, les rapports financiers, les rapports de formation, (iii) les rapports des comités d'orientation et de suivi du programme, les rapports d'évaluation externe et les rapports d'audit.

### *Limites du suivi des impacts suivant les critères et indicateurs des OMD*

Pour harmoniser le système de suivi avec les OMD au niveau national, il faut que les indicateurs de suivi des plans locaux de développement soient construits sur le modèle OMD. Malheureusement, dans aucun des pays la déclinaison des OMD n'est faite au niveau local pour accompagner le suivi d'impact des plans locaux de développement. En somme, tant que les zones d'intervention du FENU ne seront pas dotées d'un tableau de bord régional et local articulé avec les OMD nationaux, il sera difficile de mesurer avec efficacité la contribution des actions d'appui à la réduction de la pauvreté des communautés défavorisées desdites zones. Une des faiblesses de l'opérationnalisation des OMD tient à l'inexistence au niveau des collectivités locales d'un dispositif fonctionnel de suivi-évaluation interne pour accompagner la mise en œuvre des plans locaux de développement. Plusieurs contraintes expliquent ce contexte : l'accès limité à l'informatique, à l'électricité, la pénurie de personnels qualifiés et le coût de collecte et de traitement des données.

Pour inverser cette tendance et permettre l'appropriation des OMD dans le management communal, les aspects suivants mériteraient d'être pris en compte :

- appuyer les collectivités locales pour constituer des bases de données fiables, régulièrement mises à jour et articulées avec les OMD nationaux ;
- vulgariser le système de suivi axé sur les OMD dans toutes les zones d'intervention du programme ;
- partager le système avec les autres partenaires ;
- consolider les acquis en matière d'archivage des documents stratégiques de la collectivité locale ;
- renforcer les capacités des collectivités locales en matière de planification et de programmation/budgétisation des investissements annuels.

Ainsi dit, l'analyse des objets de financement des programmes et projets d'appui à la décentralisation et au développement local permet de constater qu'ils tiennent compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté dans leur conception et leur mise en œuvre comme le tableau ci-après tente de le résumer.

La matrice suivante complète les tableaux 3 et 4 pour montrer de quelle manière les objectifs locaux de développement s'accordent avec les OMD pour structurer le plan de développement de la collectivité locale et contribuer à lutter contre la pauvreté.

#### **4.5 – Impacts sur le terrain des programmes d'appui**

##### ***Améliorer la situation des pauvres c'est d'abord appuyer un plan local de développement***

Les plans locaux de développement sont devenus de véritables instruments qui suscitent l'intérêt aussi bien des communautés elles-mêmes que des partenaires d'appui. Le fait que le FENU ait choisi les milieux ruraux et leurs poches de pauvreté comme terrain d'intervention privilégié est digne d'intérêt. Aménager le milieu rural c'est donner des chances aux ruraux de s'épanouir dans leur milieu, et ne pas oser le faire c'est contraindre un grand nombre de ces pauvres à se déplacer vers les villes et l'étranger. Les problèmes que soulève aujourd'hui l'émigration trouve en partie sa réponse dans un investissement insuffisant dans le monde rural. L'option de renforcer l'offre en infrastructures et équipements en santé, en éducation, en hydraulique, en amélioration foncière et en économie locale (équipements marchands, équipements de transformation, fonds de garantie pour les crédits productifs...) ne peut engendrer que des bienfaits pour les populations concernées : davantage d'élèves, filles et garçons,

**Tableau N° 4: Articulation des programmes et projets avec les OMD**

<b>OMD référencé</b>	<b>Profils des réalisations des programmes et projets PNUD/FENU</b>
Objectif 1 : Eliminer l'extrême pauvreté	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Renforcement des capacités techniques et institutionnelles des acteurs locaux (CVGT, CIVGT, communes, groupements de base, services déconcentrés, ONG locales, tâcherons locaux)</li> <li>2. Plaidoyer sur les principes de bonne gouvernance dans les secteurs sociaux de base et de promotion de l'économie locale</li> <li>3. Mise en place d'un fonds de développement local en soutien aux CIVGT et aux communes pour la réalisation des programmes d'investissement incluant un fonds de garantie pour soutenir les AGR</li> <li>4. Aménagement de périmètres hydroagricoles</li> <li>5. Promotion du maraîchage</li> <li>6. Banques céréalières</li> <li>7. Magasin de stockage des produits</li> <li>8. Abris moulins</li> <li>9. Parcs de vaccination des animaux et abattoirs / pharmacie vétérinaire</li> <li>10. Equipements marchands</li> <li>11. Promotion des énergies traditionnelles ou améliorées</li> <li>12. Routes, pistes rurales et ouvrages de franchissement</li> </ol>
Objectif 2 : Assurer une éducation primaire pour tous	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Salles de classe et équipements</li> <li>14. Salles de réunion et de formation des adultes</li> <li>15. Logements des enseignants</li> </ol>
Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autopromotion des femmes	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Mobilisation sociale pour la scolarisation des filles</li> <li>17. Matériels de transformation pour alléger les activités des femmes</li> <li>18. Promotion des femmes dans les comités villageois et intervillageois de développement</li> <li>19. Centres de lecture, d'alphabétisation et d'animation</li> </ol>
<p>Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile</p> <p>Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle</p> <p>Objectif 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>20. Cases de santé communautaire</li> <li>21. Postes de santé</li> <li>22. Maternités</li> <li>23. Dépôts pharmaceutiques</li> <li>24. Motos d'ambulance</li> <li>25. Trousses médicales</li> <li>26. Formation de matrones et d'aides soignantes</li> </ol>
Objectif 7 : Assurer un environnement durable	<ol style="list-style-type: none"> <li>27. Puits villageois, forages et réseaux d'adduction</li> <li>28. Latrines</li> <li>29. Aménagements forestiers, haies vives et formations en techniques de plantation, aménagements pastoraux, cultures fourragères</li> <li>30. Régénération et conservation des sols</li> </ol>

scolarisés, plus de confort pour les enseignants, meilleure compréhension des enjeux du développement local, gestion améliorée des affaires publiques locales, capacité accrue de plaider et de lobbying de la part des organisations locales, moins de problèmes de morbidité et de mortalité, y compris une diminution de la prévalence du VIH/SIDA... (Cf. OMD 2 – 3 – 4 – 5 et 6).

Les comités villageois et intervillageois qui ont été formés à travers les processus de planification et de gestion des réalisations constituent une masse critique d'acteurs locaux (hommes et femmes) qui participent activement à l'animation de la vie locale aux plans politique, économique et socioculturel (Cf. OMD 3).

Dans tous les pays de la sous-région, les missions de décentralisation, les maisons des communes, les agences de développement et les communes elles-mêmes se sont beaucoup inspirées des démarches de maîtrise d'ouvrage du développement local. Celles-ci ont été promues notamment à travers la planification locale et les comités villageois et intervillageois de développement dans le cadre des projets d'appui. Cette valorisation des acquis trouve tout son intérêt dans l'approche partenariale qui caractérise les interventions des programmes d'appui au développement local initiés par le FENU (Cf. OMD 1 et 8).

**Tableau N°5 : Modèle type de tableau de planification du développement local articulée avec les OMD**

Objectifs locaux de développement	Actions de mise en oeuvre	OMD et cibles visés	Coûts (milliers de FCFA)	Période d'exécution (années)				
				1	2	3	4	5
1- Améliorer la sécurité alimentaire	1.1 Aménagement hydroagricole	OMD1-cible 2	150.000					
	1.2 Régénération et conservation des sols	OMD1-cibles 2 et 11	200.000					
	1.3 Banque de céréales	OMD1-cible 2	80.000					
....								
....								

*Cf. Tableau 3 pour lire les OMD et leurs cibles*

***Combattre la pauvreté rurale, c'est stabiliser les exploitations agricoles familiales et nourrir les pauvres***

Les nombreuses activités promues dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la restauration des sols, de l'environnement, de la foresterie, de l'hydraulique pastorale et des petits périmètres irrigués ont servi de socle pour élargir la base productive, créant ainsi les conditions propices à l'instauration d'une véritable sécurité alimentaire et à la lutte contre les maladies liées à la malnutrition chez les enfants (Cf. OMD 1 - 6 - 7 et 8).

***Aucun développement local n'est durable sans la mobilisation des ressources locales***

Les investissements dans les équipements marchands ont permis de réorganiser les marchés et de les rendre plus propres et sécuritaires, de mettre en place des comités de cogestion et surtout de permettre aux femmes d'exercer au mieux leurs activités génératrices de revenus pour combattre la pauvreté monétaire (Cf. OMD1). Dans l'intérêt général des populations et des pauvres en particulier, la perception des redevances relatives aux places de marché et la location des boutiques et magasins aux usagers ont, dans la plupart des communes bénéficiaires, favorisé un accroissement sensible et rapide des ressources fiscales locales. Cette culture fiscale en émergence est un atout pour le développement durable dans la mesure où elle permet à la commune d'une part de maintenir les investissements fonctionnels et d'autre part d'en réaliser d'autres sur fonds propres. Ainsi de nombreuses communes concourent progressivement aux fonds de développement local même si les niveaux de mobilisation sont très variables et perfectibles.

**4.6 – Leçons apprises et amélioration à apporter en vue de l'atteinte des OMD**

Les conclusions des rapports nationaux quant à l'état d'avancement de la réalisation des OMD ont montré que sans un effort soutenu par l'accroissement des ressources disponibles pour les investissements dans les secteurs sociocollectifs et marchands, il sera difficile d'atteindre les cibles des OMD à l'horizon 2015 même si des avancées significatives sont attendues au niveau des secteurs de l'éducation et de l'hydraulique. Concernant la prise en compte des OMD, force est de constater que l'investissement public local y contribue et pourrait davantage y apporter. Mais encore faudrait-il que ces OMD soient vulgarisés auprès des acteurs locaux pour en assurer une meilleure prise en compte dans la planification locale.

**Première leçon : *Le portefeuille des actions promues dans les programmes d'appui est multidimensionnel*** et tient compte de la complexité de la pauvreté.

**Des dynamiques de mobilisation de ressources locales**

Au Mali par exemple, plusieurs communes ont institué entre leurs communautés respectives une règle d'arbitrage qui tient compte du taux de recouvrement des impôts et taxes dans l'allocation des financements. Ainsi, un village ou une fraction qui n'aura pas correctement payé ses impôts et taxes sera moins prioritaire qu'un autre qui se serait convenablement acquitté de ses obligations fiscales. La participation financière des communes aux coûts de réalisation des investissements devient ainsi une condition essentielle pour la poursuite des efforts de lutte contre la pauvreté, même au-delà de la période d'appui des partenaires au développement.

Il comprend (i) la mise en place d'infrastructures et d'équipements collectifs à caractères sociocommunautaire et marchand, (ii) la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement, (iii) le renforcement de la gouvernance locale, la gestion axée sur le résultat, (iv) l'approche participative et l'approche genre, (v) l'articulation de tous les niveaux de structuration territoriale de la commune, (vi) la prise en compte de tous les secteurs de la vie économique et socioculturelle qui ont une influence sur la réduction de la pauvreté, (vii) la mobilisation, le renforcement et la valorisation des compétences locales.

**Deuxième leçon :** *Les programmes d'appui renforcent la maîtrise d'ouvrage communale tout en renforçant les groupements de base.* Les investissements sont inconcevables sans la planification pluriannuelle, la programmation annuelle, la responsabilisation des autorités communales, le fonds de développement local et la contribution financière de la commune.

**Troisième leçon :** *La traduction locale des OMD s'impose pour renforcer le suivi des plans locaux de développement.* Si la nature des investissements et leur mode de réalisation s'insèrent parfaitement dans les OMD, aucun des programmes faisant l'objet de la présente étude et aucune des zones d'intervention ne sont suivis ni évalués sur la base des cibles des OMD à l'horizon 2015. Cette situation constitue un biais au niveau de la gestion des collectivités locales qu'il va falloir corriger en déclinant les OMD au niveau local afin qu'ils puissent être soutenus par les programmes d'appui. Sur ce point, il conviendrait de responsabiliser les communes étant donné que leur mission principale est de lutter contre la pauvreté.

**Quatrième leçon :** *La nécessité de tenir compte des OMD pour actualiser les plans locaux de développement est impérieuse.* L'intégration des OMD aux plans locaux de développement et aux programmes annuels d'investissement

aboutit à un budget/programme dont la gestion serait axée sur le résultat. Une telle intégration sera bénéfique pour l'évaluation des performances de chaque commune et de chaque service déconcentré de l'Etat. Toutefois, elle suppose la mise en oeuvre d'une politique de déconcentration et le transfert des compétences et ressources dévolues mais toujours conservées par les départements ministériels.

**Cinquième leçon :** *La nécessité de tenir compte des plans locaux et régionaux de développement dans les planifications sectorielles au niveau central* pour une meilleure cohérence entre la politique locale et la politique nationale. La coordination des politiques territoriales avec les politiques sectorielles demeure un défi à relever dans tous les Etats de la sous-région.





## 5] PARTENARIATS ÉTABLIS

Dans la mise en œuvre des programmes d'appui au développement local décentralisé en Afrique de l'Ouest, le FENU et ses équipes de projet développent des relations de partenariat tant au niveau national que local et international. Plus qu'une nécessité, le partenariat est pour le PNUD/FENU une option fondamentale dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

### 5.1 – Enjeux et recettes gagnantes d'un partenariat

Le partenariat est un contrat d'objectifs, qu'il soit formalisé ou non. En tant que démarche de mobilisation d'acteurs engagés dans la poursuite solidaire d'objectifs de réalisation d'un projet collectif, son importance se fonde sur le constat que la pauvreté est multidimensionnelle, complexe, très coûteuse à éradiquer, très exigeante en vertu des solutions à apporter. Dans ce sens, la notion de partenariat, chère aux programmes FENU, veut que tous les acteurs intéressés par un territoire et les conditions de vie de ses habitants se convainquent de la nécessité de coopérer, de se donner la main pour lutter contre la pauvreté.

#### 5.1.1 – *Quels sont les enjeux d'un partenariat ?*

##### **S'unir pour faire plus et mieux**

La décentralisation et le développement local ont pour enjeu principal de mobiliser les acteurs locaux et leurs partenaires pour résoudre les problèmes des populations et de leurs territoires par une meilleure gouvernance locale qui valorise au mieux les potentialités locales et apporte des réponses adéquates aux défis de développement. L'intérêt de cette démarche est de favoriser une meilleure connaissance réciproque, d'établir ou de renforcer les complémentarités techniques ou économiques et de mettre en œuvre de nouvelles formes de solidarité centrées sur le développement. Ainsi, l'appui du FENU se veut une contribution organisationnelle, technique, financière et en équipement pour faire émerger des pôles de développement, en se fondant sur la valorisation du potentiel socio-économique. Autour de ces pôles vont graviter des localités satellites afin que cette démarche d'aménagement du territoire local favorise un développement local durable et harmonieux. Un tel défi ne peut qu'être partagé.

**Pourquoi recourir au partenariat dans le cadre du développement local ?**

Le partenariat permet (i) une synergie et une cohérence des actions, (ii) une valorisation des avantages comparatifs de chaque partie prenante, (iii) un effet de levier pour accroître les investissements et leur répartition spatiale plus équitable et harmonieuse, (iv) une mise en commun des expertises et des moyens financiers au profit de l'ensemble des interventions, (v) un apprentissage mutuel, (vi) une harmonisation des approches d'intervention, (vii) une atténuation des conflits de leadership au niveau des financiers, (viii) une amélioration de la gouvernance locale avec plus de transparence à tous les niveaux et un contrôle social plus actif, (ix) une obligation de reddition de compte plus facilement acceptée par des élus, (x) une adhésion relativement moins contraignante des populations aux efforts de mobilisation des ressources locales par voie fiscale parce qu'elles voient et profitent des retombées du partenariat, (xi) une amélioration de la qualification de la main-d'œuvre locale.

Il paraît en effet évident que lorsque les zones d'intervention sont très vastes et assez enclavées, comme celles dans lesquelles intervient le FENU, aucun programme de développement ne peut disposer à lui seul des ressources suffisantes pour appuyer toutes les communautés vivant dans ces zones. Seule la mise en place d'un partenariat solide avec divers acteurs peut permettre une mise en œuvre réussie des initiatives à entreprendre. Les partenariats avec les ONG présentes ont souvent été utiles dans ce sens. Le FENU s'est appuyé sur cette collaboration pour toucher les plus pauvres et assurer un meilleur suivi de la responsabilisation des communautés dans le cadre des activités des comités villageois et intervillageois de gestion du terroir. Cette expérience développée par exemple avec des ONG comme CARE et l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) aura permis de faire un travail remarquable d'animation dans le Nord Mali.

**5.1.2 – Quelles sont les recettes d'un partenariat réussi ?**

Pour aboutir à de bons résultats tout partenariat doit obéir à un certain nombre de principes que les parties doivent intégrer dans leur démarche de collaboration en vue de l'atteinte d'un but partagé.

Les recettes gagnantes du partenariat qui se dégagent des expériences des programmes FENU en Afrique de l'Ouest peuvent ainsi se résumer en neuf principes clés tenant lieu de charte de partenariat pour un développement local décentralisé au service des OMD.

- **Principe 1 : Une prescription du partenariat dans les documents fondamentaux de coopération.** Les documents de projet, les accords de financement et les manuels de procédures doivent clairement laisser

des ouvertures aux plans institutionnel et opérationnel pour toutes les formes de partenariat susceptibles d'être avantageuses dans le cadre d'un programme d'appui au développement local décentralisé.

- **Principe 2 : Une inscription des programmes et projets à mettre en œuvre dans la politique nationale du pays.** La mise en adéquation des actions à entreprendre avec les OMD et la politique de décentralisation du pays est indispensable car l'Etat est le principal garant de la politique nationale d'aménagement du territoire.
- **Principe 3 : Une vision commune du partenariat.** La vision est le grand rêve de réussite en matière de réduction de la pauvreté et de développement local décentralisé qu'on a en commun avec les autres et pour la réalisation duquel on s'engage à titre individuel, collectif et au plan institutionnel. La vision doit se traduire par un cadre partenarial explicite quant aux défis communs à relever et aux engagements (rôle et responsabilités) de chaque partie prenante.
- **Principe 4 : Une articulation du montage institutionnel du partenariat avec les institutions et les compétences des collectivités locales.** Le partenariat doit veiller à renforcer les capacités de l'institution communale pour lui permettre d'assurer une relève de qualité dans la gestion des affaires publiques locales.
- **Principe 5 : Une planification locale axée sur la démocratisation à la base.** Le partenariat doit viser à apporter des réponses cohérentes et adaptées à l'expression des demandes des populations et non seulement être basé sur ce que les financiers et les partenaires techniques jugent bénéfiques pour les populations. Les relations avec les populations doivent être sous-tendues par l'approche participative et responsabilisante à toutes les phases du cycle du projet. Cette participation passe nécessairement par la mobilisation des ressources locales, en l'occurrence la promotion d'une culture fiscale locale par le paiement des redevances et des taxes permettant de mettre en place, d'entretenir et de renouveler les investissements sociocollectifs.
- **Principe 6 : Une synergie et une complémentarité dans les actions.** Le partenariat doit viser un effet de levier et une cohérence de l'offre globale d'appui au développement local ainsi que la répartition harmonieuse de celle-ci. La démarche partenariale doit promouvoir l'intégration des communautés enclavées et des groupes marginalisés, en l'occurrence les femmes, dans le processus de transformation des terroirs pour faire de la collectivité locale un véritable espace de solidarité. Ce partenariat intègre également la coopération entre les collectivités locales voisines (intercommunalité par exemple).

- **Principe 7 : Une flexibilité des différentes parties prenantes.** Chaque partenaire doit faire preuve de compréhension et de respect de l'autre dans les limites de ses prérogatives.
- **Principe 8 : Une transparence dans la mise en œuvre des projets communs et un soin attentif à l'image de chaque partenaire.** Les actions de communication, les réunions de monitoring, les visites conjointes des réalisations sur le terrain et la bonne traçabilité des actes de chaque partie prenante sont indispensables pour consolider la coopération et lui imprimer une marque de notoriété.
- **Principe 9 : Une valorisation des potentialités locales et leur bonne gestion.** Le renforcement et la valorisation des capacités de la main-d'œuvre locale, la valorisation des potentialités naturelles et des avantages comparatifs aux plans institutionnel, géographique, sociologique, culturel et économique sont des conditions essentielles pour assurer une adhésion durable des communautés à la base aux dynamiques de changement qu'entretient le partenariat pour l'amélioration de leurs conditions d'existence.

## 5.2 – Formes de partenariats

La recherche de soutien financier ou la collaboration pour la réalisation d'un objectif commun de développement s'inscrivant dans une stratégie de lutte contre la pauvreté peut prendre plusieurs formes qu'il convient de caractériser ici sur la base des expériences du FENU.

### 5.2.1 – Les partenariats institutionnels et opérationnels

La concrétisation de la volonté de coopérer se situe principalement à deux niveaux stratégiques : le niveau institutionnel et le niveau opérationnel.

Le *partenariat institutionnel* : ce type de partenariat est axé sur la similarité des projets au niveau national et pour cela les acteurs, soucieux de leur cohérence et de leur complémentarité, créent un creuset d'échanges, une sorte de coalition thématique ou sous-sectorielle. C'est le cas de la coalition des projets de gestion des ressources naturelles au Burkina Faso qui s'est ralliée au Plan national de lutte contre la désertification (PNLCD) dont font partie les projets FENU du pays. Le PNLCD est devenu (i) une véritable tribune d'harmonisation des méthodes d'intervention des différents projets, (ii) un lieu de plaidoyer pour lever les contraintes de collaboration et surtout les pesanteurs de l'administration publique, (iii) un cadre de mutualisation des expériences à l'échelle nationale, ce qui leur confère une visibilité plus grande. Ce type de partenariat mobilise beaucoup plus les décideurs, les partenaires financiers, les membres des comités d'orientation des projets et les responsables

de projets. Principalement, le partenariat institutionnel se situe au niveau stratégique et concerne donc des questions d'orientation, de procédures, des rapports avec le gouvernement et les bailleurs de fonds. Il assure les connexions intrasectorielles et intersectorielles au niveau national ainsi que la gestion des relations concernant les connexions partenariales à l'international.

Le *partenariat opérationnel* : ce type de partenariat concerne la recherche de complémentarité entre des acteurs liés par un même territoire d'intervention et disposant d'une offre de services en direction des collectivités locales et de leurs populations. La similarité géographique est déterminante mais elle n'est pas exclusive car la collaboration peut s'étendre à des échanges d'expériences, de biens et de services entre des acteurs ne partageant pas un même territoire mais qui sont liés par un même domaine d'activité et préoccupés par la résolution de problèmes concrets se posant sur le terrain, notamment au niveau des populations. Plusieurs conventions partenariales peuvent engager un même acteur, chaque partenariat représentant un centre d'intérêt spécifique. Par exemple, les programmes FENU sont en partenariat différencié avec le Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) de la FAO pour la régénération des sols et l'accès aux intrants. En même temps, ils nouent un partenariat différencié avec le Programme alimentaire mondial pour soutenir la dotation initiale des banques de graines, alors qu'avec certaines ONG la collaboration porte sur un programme de recherche de financement pour soutenir la mise en œuvre des plans locaux de développement élaborés par les comités intervillageois de gestion de terroirs. Parallèlement, le partenariat avec Plan international vise la formation des responsables de ces comités.

### ***5.2.2 – Modes de formalisation des partenariats***

Le partenariat peut être formalisé ou non, mais il est toujours préférable qu'il le soit pour disposer d'une preuve d'engagement.

La formalisation du partenariat peut se faire à travers le document de projet et la convention de financement spécifiant le cadre institutionnel du projet.

Au plan opérationnel, la formalisation du partenariat peut partir (i) de la cartographie des acteurs d'appui opérant sur le territoire, (ii) d'une liste potentielle de fournisseurs et de prestataires, (iii) des relations avec les communes voisines, etc. Cette formalisation se concrétise par la signature de contrats, de conventions, de chartes... Elle s'opère avec différentes structures sociales de la population locale pour la mise en œuvre et la gestion de certaines activités du plan local de développement qui les concernent : mairies, comités villageois de gestion de terroir, associations de parents d'élèves, comité de gestion de centres de santé, de points d'eau...

La non-formalisation et la non-institutionnalisation peuvent découler d'un partenariat de circonstance ou au coup par coup et par action. Ce partenariat se fondant sur l'oralité est souvent semi-formalisé soit à travers les rapports de mission des animateurs restitués aux communautés, illustrés ou non par des supports audios ou audiovisuels et des photos.

### **5.3 – Acteurs des partenariats**

La dynamique partenariale n'est pas seulement une coalition de financiers ou d'administrations publiques, il s'agit également d'une démarche volontariste et participative et d'une coalition ouverte à d'autres types d'acteurs.

Le partenariat suppose la capacité d'aller au-delà des considérations classiques de leadership et de briser les diverses barrières qui se dressent entre les acteurs. Optant pour l'inclusion et l'intégration en s'opposant à l'exclusion, à la marginalisation, aux antagonistes et à l'ignorance ou à la non-reconnaissance des capacités des autres, le partenariat rapproche et crée des liens fonctionnels entre les acteurs. Mais quels types d'acteurs?

Quelle que soit la forme choisie, le partenariat implique diverses catégories d'acteurs suivant l'intérêt que suscite le territoire d'intervention et la motivation des acteurs qui déclenchent l'initiative de construction du partenariat.

Sur le principe, l'acteur ou la future partie prenante n'est partenaire que par sa volonté et son engagement dans un combat auquel s'identifient les autres acteurs avec qui il s'associera. Autrement, le statut de partenaire est déterminé par le troisième principe à savoir le partage de vision. Plus exactement, les acteurs peuvent être des individus, des institutions, des associations, des entreprises... Le partenariat peut regrouper (i) au niveau national, les administrations publiques centrales et déconcentrées, les collectivités locales, les agences de développement, les organisations de la société civile, le secteur privé, les communautés à la base et (ii) au niveau international, des structures ou individus représentant des agences de coopération bi et multilatérales, les organisations de solidarité internationale, les collectivités territoriales étrangères.

### **5.4 – Domaines des partenariats**

Les domaines de partenariat prennent leur assise dans les missions de chaque partie, les compétences des collectivités locales et les demandes des communautés à la base.

Sans être limitatif, les domaines de partenariat observés dans le cadre des programmes FENU en Afrique de l'Ouest concernent les points suivants :

### **Au plan institutionnel**

- Le renforcement des capacités en gouvernance locale des élus locaux et des organisations de la société civile ;
- L'assistance technique et/ou financière à la mise en œuvre des programmes d'investissement annuel des collectivités locales, des comités intervillageois et villageois de gestion de terroirs ;
- Le plaidoyer (dialogue sur les politiques publiques nationales et locales) ;
- La planification locale participative et l'harmonisation des outils d'appui au développement local (guide de planification locale, indicateurs de gouvernance locale, critères d'accès au fonds de développement local) ;
- Le comité communal de sélection des microprojets locaux ;
- L'appui à la mobilisation de ressources par la mise en relation des organisations de gestion de terroirs et les groupements à caractère économique, notamment les femmes, avec les institutions de microfinance avec ou sans la mise en place d'un fonds de garantie auprès de celles-ci par le FENU ;
- Les actions conjointes ou complémentaires pour la réalisation d'infrastructures et la mise en place d'équipements. Par exemple, le FENU construit les modules de classe et les latrines, un des partenaires apporte l'électricité et l'eau, un autre fournit les tables et bancs et d'autres enfin s'occupent de la formation de l'association des parents d'élèves et de l'administration de l'école pour assurer une bonne gestion ;
- Le monitoring concerté (comité d'orientation de projet et comité local de suivi des actions de développement local) ;
- La capitalisation d'expériences et les échanges de savoir-faire.

### **Au plan opérationnel**

- La sécurité alimentaire : banque de céréales, banque d'intrants ;
- Le renforcement des capacités techniques liées aux activités concrètes ;
- Les visites d'échanges ;
- La gestion des ressources naturelles : défense et restauration des sols et reboisement ;
- Les infrastructures et équipements sociocollectifs sanitaires et d'assainissement, hydrauliques ; scolaires et éducatifs, marchands.

### 5.5 – Cheminement pour l'établissement d'un partenariat

La conclusion d'un partenariat passe par plusieurs étapes que le tableau ci-après synthétise en six points clés.

**Tableau N°6 : Cycle d'établissement d'un partenariat**

Etapes	Actions	Résultats
1	Contacts préliminaires d'information pour déclencher la volonté de coopérer, par des échanges de documents sur les activités ou les projets de chaque partie en négociation avec la possibilité de visite de réalisations	Adhésion à l'idée de créer une dynamique partenariale  La vision commune identifiée
2	Elaboration d'un projet de protocole d'entente, de charte ou de convention précisant : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les centres d'intérêt de la collaboration, notamment les principes du partenariat</li> <li>• Les objectifs communs poursuivis</li> <li>• Les engagements de chaque partenaire</li> <li>• Les mécanismes et procédures de mise en œuvre de la collaboration et du partenariat</li> <li>• Les cadres de concertation, harmonisation et de mise en cohérence des interventions dans le cadre du partenariat</li> <li>• Les stratégies communes de prévention et de gestion des conflits</li> <li>• Les modalités de suivi du protocole d'entente, de la charte ou de la convention</li> </ul>	Recueil de propositions de centres d'intérêts  Les propositions sont discutées et un projet de protocole d'entente / charte / convention est produit
3	Finalisation du protocole d'entente / charte / convention	Le projet de partenariat formalisé a reçu l'avis de non-objection de toutes les parties prenantes
4	Signature de l'accord de partenariat	L'accord est mis en vigueur
5	Articulation de l'offre de chaque partie prenante avec le plan de développement de la collectivité locale	Un recueil de l'offre mutualisée dans le cadre du partenariat est élaboré
6	Suivi de la mise en oeuvre	Réunions périodiques pour faire le point quant à l'exécution et dynamiser le partenariat

### 5.6 – Résultats des partenariats

Les résultats du partenariat doivent s'analyser en terme de valeur ajoutée. Il est évident que les partenariats ont favorisé de nombreuses actions en synergie, qui ont permis d'apporter des réponses cohérentes et coordonnées

aux questions relatives (i) à la sécurité alimentaire, (ii) à la fonctionnalité des établissements scolaires et des centres de formation des adultes, des centres de santé, (iii) à l'alimentation en eau des populations et du cheptel, (iv) aux infrastructures marchandes, aux équipements concourant à l'allègement des activités génératrices de revenus, (v) aux crédits productifs pour combattre la pauvreté monétaire, (vi) aux activités de défense et de restauration des sols et de plantations villageoises...

Les expériences partenariales ont surtout permis les avancées suivantes :

- Le relèvement du niveau des investissements du fonds de développement local ;
- La réduction des actions dispersées et peu cohérentes par le renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale avec la responsabilisation des conseils communaux dans le pilotage des actions de développement de leur localité ;
- Une meilleure visibilité des capacités d'investissement disponibles et mobilisables pour la zone d'intervention par secteur stratégique de lutte contre la pauvreté ;
- La consolidation des mécanismes d'appui budgétaire par une meilleure démonstration de la possibilité d'utiliser les circuits des finances de l'Etat pour gérer avec efficacité les fonds des projets (budget national, contrôle financier et Trésor public) ;
- L'élimination ou l'atténuation de la compétition dans la recherche de financement grâce à des projets conjoints à responsabilité partagée entraînant une cohérence dans les relations avec les sources de financement qui ont aussi moins de petits projets dispersés dans leur portefeuille ;
- Un terrain d'entente sur les procédures de gestion de l'offre aux communautés : démarches moins contradictoires et moins axées sur une logique de compétition entre les projets de développement ;
- Un apprentissage mutuel ;
- L'institution d'un forum des partenaires ;
- La production de rapports conjoints d'exécution limitant la prolifération de rapports techniques et financiers contradictoires permettant de promouvoir un *système de rapportage axé sur le résultat* et pas seulement sur la source de financement et les objets de financement.

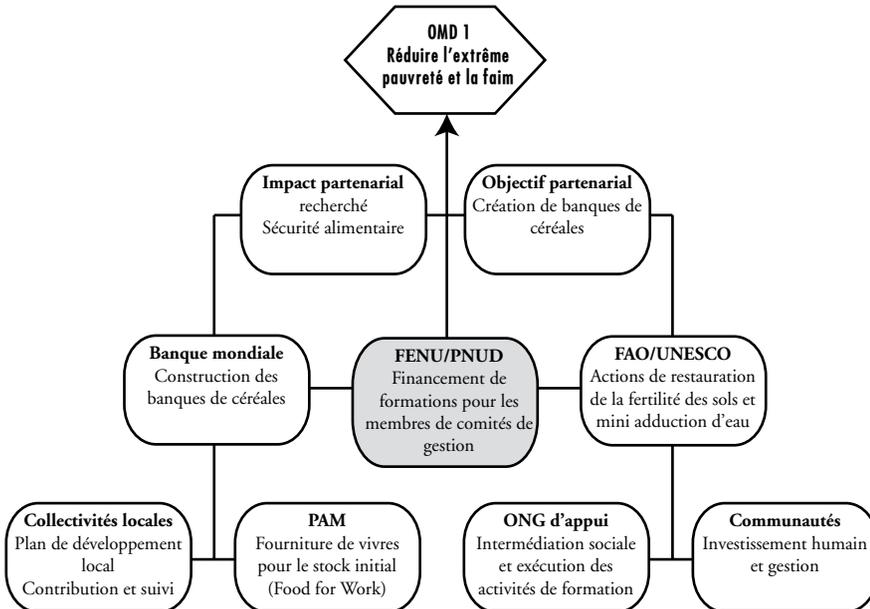
Les quelques exemples ci-après démontrent la pertinence, l'efficacité et l'impact d'un partenariat pour lutter contre la pauvreté.

- Un partenariat avec l'agence sénégalaise d'électrification rurale a permis d'électrifier des équipements scolaires et sanitaires, d'où une nette amélioration du confort pour les populations. Les centres de santé qui ont bénéficié d'un tel partenariat pourront mieux conserver les médicaments et faire face aux urgences même la nuit.
- Le FENU met en place auprès des institutions de microfinance des fonds de garantie permettant aux groupements d'accéder aux prêts desdites institutions. C'est le cas du partenariat entre le FENU et le Crédit mutuel à Kaffrine ou du FADEC à Kébémér au Sénégal.

La promotion de la dynamique partenariale axée sur la mobilisation de plusieurs coopérations bi et multilatérales contribue à la réalisation de l'OMD 8 "Mettre en place un partenariat mondial pour le développement".

Le schéma ci-dessus montre l'insertion d'un partenariat local et d'une zone d'intervention partagée dans un partenariat international. Il démontre comment ce partenariat s'attaque à l'extrême pauvreté et à la faim par la sécurité alimentaire en agissant sur les capacités productives et de gestion des communautés à la base et sur la gestion de la fertilité et de la défense des terres de culture.

**Exemple de cadre stratégique d'une action de convergence dans le cadre d'un partenariat initié par un programme FENU pour l'OMD #1**



### 5.7 – Risques et écueils à éviter

Les risques encourus dans le cadre d'un partenariat pour le développement local décentralisé se situent à plusieurs niveaux, notamment lors de la constitution et/ou pendant l'animation de la vie partenariale. Les déterminants de ces risques et écueils sont le contexte sociopolitique et institutionnel du pays, le système de management public territorial de la zone d'intervention et la volonté des acteurs.

Les risques et écueils majeurs identifiés dans le cadre des projets FENU sont parfois la mauvaise préparation du partenariat, l'implication insuffisante des services déconcentrés de l'Etat, le manque de flexibilité, le difficile consensus quant à la programmation des réunions, la difficile harmonisation des procédures administratives des financiers et la lourdeur des procédures de paiement.

#### Mauvaise préparation du partenariat

Le partenariat n'est pas un mariage forcé, c'est un processus exigeant (cf. principes plus haut). Dans les zones de forte concentration de partenaires au développement et d'organisations de la société civile, il n'est pas facile de nouer un partenariat mobilisant tous les acteurs institutionnels. Il faut absolument, au démarrage, procéder à un tri pour asseoir le partenariat sur des acteurs crédibles et respectés dans la zone d'intervention. Une carte d'analyse des différents acteurs de la zone d'intervention par l'approche FFOM (forces-faiblesses-opportunités-menaces) est indispensable : (i) l'analyse des forces et des faiblesses du partenaire par rapport à ses domaines d'intervention, (ii) l'analyse des opportunités de l'acteur pour le partenariat, (iii) l'analyse des menaces pour le partenariat si la réputation de l'acteur évoque une image négative ou des soupçons néfastes dans le milieu.

#### Implication insuffisante des services déconcentrés de l'Etat

Quand bien même ces services sont pérennes et sont censés assurer la relève de l'assistance-conseil apportée par les projets, leur implication dans la mise en œuvre des activités des projets de développement local décentralisé reste faible. L'écart de moyens financiers, techniques et matériels entre les structures de projets et les services déconcentrés est si grand qu'il suscite des frustrations voire de la jalousie pouvant aller jusqu'à un refus de participation au partenariat. Ternis par un rapport de force peu constructif, les acquis des projets sont alors faiblement capitalisés et peu valorisés après leur terme. C'est pour éviter cette situation regrettable que les modalités pratiques du partenariat avec les administrations publiques doivent être clarifiées dès la formulation de chaque projet. Le dénuement qui caractérise ces services est non seulement lié

à la situation de pauvreté mais également à l'absence d'une politique efficace de déconcentration pour accompagner la décentralisation et la stratégie de réduction de la pauvreté.

### **Manque de flexibilité**

S'engager dans un partenariat c'est se soumettre à une discipline de groupe quelle que soit l'importance des moyens de chaque partie prenante. Le partenariat peut limiter une partie des libertés des parties prenantes par le jeu du contrôle social exercé par chaque partenaire. Un tel contrôle devrait être vu comme un souci commun de réussir les paris du partenariat et non pour affecter les performances de chaque partie prenante.

### **Difficile consensus parfois sur la programmation des réunions**

Il peut arriver que des contraintes d'ordre fonctionnel surgissent, notamment en ce qui a trait à la programmation des réunions, ou que certains partenaires ne rencontrent pas la solidarité ou la complémentarité auxquelles ils s'attendaient en s'engageant dans le partenariat ou encore, tout simplement, que certains s'obstinent à passer outre le contenu du protocole d'entente.

### **Difficile harmonisation des procédures administratives des financiers**

Les procédures de chaque partenaire peuvent constituer un facteur limitant, en dépit de la volonté de coopérer, tout simplement parce que le document de projet n'a pas fait place à l'ouverture nécessaire pour permettre aux équipes de projet de s'engager à fond dans des dynamiques partenariales. La question de la maîtrise d'ouvrage peut également diviser les partenaires. Certains projets sont partisans du strict respect de la maîtrise d'ouvrage communale alors que d'autres comme la Banque mondiale optent davantage pour une maîtrise d'ouvrage communale déléguée aux communautés à la base pour la réalisation d'infrastructures relevant de la compétence communale.

### **Lourdeur des procédures de paiement**

Le non-paiement à temps des factures aux fournisseurs et prestataires par le Trésor public ou encore les tracasseries pour l'émission des chèques par les services financiers de la mairie fragilisent le partenariat. Dans ces cas de figure, les opérateurs économiques hésitent à poursuivre les chantiers ou à les préfinancer, ce qui se répercute sur la programmation des activités et crée des tensions de trésorerie chez certains partenaires.

## 5.8 – Principales leçons sur les cheminements et les enjeux des partenariats

**Première leçon :** *L'union fait la force* et le partenariat local est une condition essentielle pour assurer un développement local harmonieux et durable des collectivités locales.

**Deuxième leçon :** *Le plan de développement local est un outil fédérateur* à la fois des partenaires et des actions de lutte contre la pauvreté qu'ils mènent. Il canalise les opportunités de résolution des problèmes des populations et évite les doublons et le gaspillage d'énergie et de ressources.

**Troisième leçon :** *Le partenariat n'est pas un mariage forcé mais une démarche volontaire* qui présente néanmoins des contraintes. La discipline de groupe est la clé de sa réussite, et l'exemplarité de chaque partie prenante détermine sa crédibilité et son efficacité.

### Quelques considérations générales concernant le cadre d'intervention du FENU :

- La philosophie d'intervention du FENU étant axée sur l'intervention à la demande, il paraît cohérent que les leçons tirées à travers cette capitalisation soient valorisées à travers les documents de projet dont le contenu et la procédure devraient faire l'objet d'une révision afin de mieux tenir compte des risques et écueils découlant des partenariats.
- La formulation des projets doit davantage intégrer la détermination de la situation de référence notamment dans le domaine des OMD.
- Les profils des postes des équipes de terrain sont souvent inadaptés au regard des produits ou stratégies d'intervention (exemple du PADMIR qui ne dispose pas de responsable de suivi – évaluation et de spécialiste de la communication).
- Les procédures actuelles de gestion comptable et financière centralisées se trouvent à plusieurs égards inadéquates pour la mise en œuvre de projets d'accompagnement de la décentralisation et du développement local.



## 6] CONCLUSION

Le FENU est conscient que la lutte contre la pauvreté est un processus qui demande du temps, de la méthode mais aussi des moyens pour améliorer profondément et durablement les conditions d'existence des pauvres. Dans ce contexte, la décentralisation est une condition essentielle pour s'attaquer à la pauvreté et asseoir les bases d'un développement local.

La décentralisation doit être le moyen d'intégrer les groupes marginalisés, les minorités et les femmes dans le processus décisionnel afin que ces personnes jouissent aussi pleinement de leur citoyenneté. Face à cet enjeu de justice sociale, le FENU s'est engagé, avec ses partenaires, à soutenir les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences légales. Certes le FENU ne part pas de zéro, et les expériences accumulées à travers les anciens projets constituent un terreau sur lequel il se fonde pour actualiser son mode d'intervention en agissant sur plusieurs échelles territoriales : la commune comme sphère de portage de ses appuis, les communautés à la base comme raison d'être de son engagement pour la lutte contre la pauvreté, les niveaux supra communaux et nationaux comme lieux pertinents de renforcement du partenariat et de partage d'expériences au profit des communes.

Pour ce faire la planification locale, le FDL, le renforcement des capacités locales de gestion du développement et la bonne gouvernance locale demeurent les fils conducteurs de la mission du FENU en matière de développement local. Au cours des cinq dernières années, diverses expériences ont été entreprises ou constituent des prolongements des anciens projets selon les pays d'intervention.

Pour mieux faire connaître les différents instruments d'intervention et leurs impacts, le FENU a choisi de procéder à une capitalisation de ses projets en Afrique de l'Ouest. Le présent document constitue une synthèse des leçons apprises. L'essentiel à retenir c'est le ralliement des projets FENU aux procédures financières des Etats partenaires et leur ancrage dans les budgets/programmes communaux sous forme d'une aide budgétaire décentralisée. Les conventions de mise en œuvre de ces projets ont prescrit et réussi des efforts de mobilisation des ressources locales comme stratégie effective d'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale et condition indispensable pour la pérennisation des infrastructures mises en place. Ces efforts ont effectivement généré divers impacts fort intéressants :

### **Impacts sur la gouvernance locale, l'aménagement du territoire et la gouvernance environnementale**

- instauration de l'équité, de la justice et de la transparence dans les procédures de passation de marché, signe annonciateur d'une bonne gouvernance locale ;
- renforcement des espaces de dialogue entre les différents pôles de décision au niveau local ;
- promotion d'une dynamique d'évaluation des performances communales ;
- dialogue entre les communes de chaque zone d'intervention, préparant progressivement la voie à une réelle coopération intercommunale et permettant une mutualisation de moyens pour entreprendre des actions conjointes ou offrir des services partagés ;
- promotion d'itinéraires techniques en gestion des ressources naturelles par la DRS, les bois villageois, la gestion des espaces pastoraux.

### **Impacts sociaux**

- émergence d'une dynamique de développement local mobilisatrice qui a su mettre les populations d'abord en confiance, puis en action à travers les processus de renforcement des capacités, de planification et de mise en œuvre des actions de développement, de mobilisation des ressources locales et d'évaluation des performances communales ;
- accès aux services sociaux de base (santé, éducation, hydraulique villageoise, banque de céréales...) ;
- prise en compte des intérêts spécifiques des femmes et de l'allègement de leurs tâches quotidiennes, créant ainsi les conditions propices à leur pleine participation à la gestion des affaires locales ;
- intégration des groupes marginalisés dans le dialogue social sur le développement local par le renforcement de leur participation à la gestion des affaires locales (comités de gestion, associations de parents d'élèves, commissions communales, CVGT, CIVGT) ;
- prévention des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles partagées par la promotion d'une gestion intégrée et durable desdites ressources.

### **Impacts financiers et économiques**

- effet de levier pour drainer des financements d'autres partenaires ;
- amélioration du pouvoir d'achat des populations à travers le financement des activités génératrices de revenus ;

- création d'emplois générateurs de revenus et sources d'accroissement de la demande en consommation, et donc de l'offre des services ;
- amélioration de la base productive, fondement nécessaire pour accroître la production et améliorer conséquemment la sécurité alimentaire ;
- amélioration de la mobilisation des ressources locales ;
- renforcement des capacités financières des collectivités locales.

En dépit de l'adéquation de ces impacts avec les OMD, force est de reconnaître que certaines faiblesses sont à considérer : (i) l'inexistence dans certains cas de politiques nationales de décentralisation et de déconcentration ou le manque de textes d'application des lois sur la décentralisation pour accompagner la mise œuvre des OMD et l'exercice complet des compétences dévolues aux communes, (ii) la rareté de schémas directeurs d'aménagement aux niveaux national et régional pour l'analyse de cohérence des plans de développement des communes, (iii) le faible maillage des structures de microfinance et du réseau bancaire affectant les initiatives de développement des économies locales, (iv) la faiblesse des ressources humaines dans les institutions communales.

La consolidation des impacts des projets FENU dépendra fortement des volontés politiques dans les pays d'intervention, des efforts en vue de la poursuite inlassable des OMD, du renforcement des moyens opérationnels des collectivités locales ainsi que des espaces de dialogue entre les acteurs locaux. Mais, l'espoir est permis en raison de l'enthousiasme que suscite la décentralisation auprès des populations et des élus locaux.



# BIBLIOGRAPHIE

- GNIMADI (Aimé). Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Bénin, FENU, novembre 2005.
- OUATTARA (Oula, Claude). Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Burkina Faso, FENU, novembre 2005.
- BAH (Mamadou, Lamine). Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas de la Guinée, FENU, novembre 2005.
- ONGOIBA (Hamidou). Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Mali, FENU, décembre 2005.
- HALIDOU (Saidou). Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Niger, FENU, novembre 2005.
- DIOUF (Papa, Babacar). Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Sénégal, FENU, novembre 2005.

# ANNEXE 1 : CHOIX DES CRITÈRES ET DES INDICATEURS D'ÉVALUATION DES PERFORMANCES COMMUNALES

Les critères de performance des communes en rapport avec chacun des domaines / instruments de mise en œuvre de leurs actions ont été approuvés par le Comité de pilotage et d'attribution des financements au cours d'un atelier.

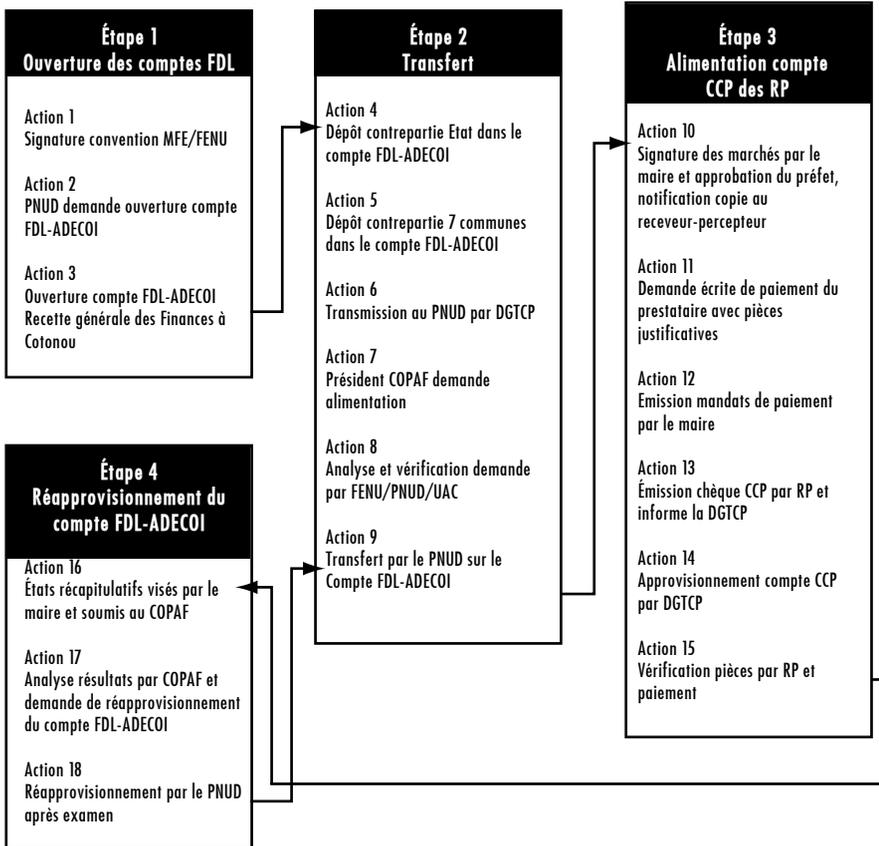
## **Tableau N° 7 : Critères et indicateurs d'évaluation des performances communales**

*Source :* D'après ADECOI. Evaluation de la performance des communes du projet ADECOI : suivi des acteurs au titre de l'année 2004, Bénin

*Notation:* Un poids (importance relative) a été attribué à chacun des critères par les participants à l'atelier du COPAF susmentionnés. Il a été retenu que le poids attribué à chacun des critères demeurerait le même tout au long de la vie du projet et servirait au calcul de la performance des communes partenaires du projet ADECOI.

Domaines / instruments	Critères	Indicateurs
Gouvernance locale	Tenue des sessions ordinaires du conseil communal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de sessions ordinaires et extraordinaires avec délibérations tenues</li> <li>• Mode de convocation utilisé pour permettre la participation de la population (radio, affichage, convocation individuelle)</li> </ul>
	Principe de légalité : les décisions exécutées sont issues de délibérations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourcentage de décisions du maire ayant fait l'objet de débats préalables au sein du conseil communal</li> </ul>
	Sessions d'information organisées pour informer les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de séances de restitution/ CA</li> <li>• Affichages effectués</li> <li>• Débats radio diffusés</li> </ul>
	Citoyens consultés sur la qualité des services	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de sondages d'opinions organisés par an</li> <li>• Nombre de débats organisés (radio, public)</li> </ul>
Planification locale	Plan annuel d'investissement (PAI) en adéquation avec le PDC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourcentage de projets d'investissement qui découle du PDC</li> <li>• Pourcentage de réalisation par rapport au PAI</li> </ul>
	PAI favorisant le partenariat au sein des villages ainsi que l'intercommunalité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourcentage des investissements faits dans les arrondissements ruraux</li> </ul>
	Mécanismes de suivi-évaluation mis en place pour le suivi du PDC et du PAI sont efficaces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence du bilan annuel sur le PAI</li> <li>• Existence de PV des réunions trimestrielles du conseil local de concertation et de coordination</li> <li>• Séances de restitution organisées</li> </ul>
Finances locales	Augmentation des recettes propres de la commune d'au moins 5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux d'augmentation des recettes propres de la commune entre 2003 et 2004</li> </ul>
	Respect du délai légal d'adoption du budget primitif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dates de consultation des populations</li> </ul>
Fonds de développement local	Au moins 60 % des investissements réalisés à l'extérieur du chef-lieu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourcentage du FDL investi dans les arrondissements ruraux</li> <li>• La totalité de la contrepartie locale a été allouée dans les délais impartis</li> </ul>
	Dotations pour le fonctionnement et l'entretien mises en place et utilisées	
Passation des marchés	Procédures de passation de marché respectées	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Date de lancement des dossiers d'appels d'offres (DAO)</li> <li>• Date d'ouverture des DAO</li> <li>• Date d'évaluation des DAO</li> <li>• Date de notification des marchés</li> <li>• Délai entre la notification et la signature du contrat</li> </ul>
	Décaissements sur base de pièces justificatives et de rapports de suivi de chantier	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délai entre la demande de paiement et le décaissement</li> </ul>
Aspect genre	Le conseil communal prend des actions pour favoriser le développement de l'aspect genre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre (proportion) d'actions en faveur des femmes et groupes minoritaires ou exclus dans le PAI</li> </ul>
	La commune associe les groupes minoritaires et les exclus à la prise de décisions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourcentage de jeunes, femmes ou groupes minoritaires ayant participé à l'évaluation des PAI</li> </ul>

# ANNEXE 2 : PROCÉDURE D'UTILISATION DU CIRCUIT DES FINANCES PUBLIQUES POUR LE FDL AU BÉNIN



Source : ADECOI (2004) MPO, Bénin