

Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers

Janvier 2007



COMMISSION
EUROPÉENNE

À propos de ce document

Le présent document de référence vise à fournir des orientations stratégiques et opérationnelles pour

1. définir la meilleure façon de soutenir les processus de décentralisation et de gouvernance locale dans les pays tiers, et
2. s'assurer que l'appui de la Commission européenne aux politiques sectorielles (dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, notamment) prenne en considération et renforce les processus de décentralisation en cours.

Ce document s'adresse au personnel de la Commission européenne travaillant au siège et en délégation, aux partenaires nationaux et aux bailleurs de fonds qui œuvrent à promouvoir et à soutenir les processus de décentralisation et de gouvernance locale.

Trois types d'encadrés sont utilisés dans ce document. Ils contiennent respectivement: des conseils pratiques, des exemples concrets d'expérience sur le terrain et des informations générales importantes.

Ces différents encadrés sont indiqués à l'aide des icônes suivantes:



Conseils pratiques

Conseils et suggestions pratiques concernant l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.



Informations générales

Informations de base sur les grandes lignes directrices et les documents de politique essentiels, et suggestions de lectures complémentaires.



Expériences

Exemples tirés des expériences des délégations de la Commission européenne en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale.

Ni la Commission européenne ni aucune autre personne agissant en son nom ne pourra être tenue pour responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans ce document.

Ce document a été traduit de la version originale anglaise.

Commission européenne

Office de coopération EuropeAid
Direction E - Qualité des opérations
rue de la Loi 200 - B-1049 Bruxelles
Tél.: (32-2) 299 11 11
E-mail: europeaid-info@ec.europa.eu

Vos commentaires sur ce document de référence peuvent être envoyés à:
Europeaid-E4-governance-security@ec.europa.eu

Internet:

<http://ec.europa.eu/world>
<http://ec.europa.eu/europeaid>
<http://ec.europa.eu/development>
http://ec.europa.eu/external_relations

Document de référence 2

Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros
00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007

ISBN 92-79-04497-4

© Communautés européennes, 2007

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Italy

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Table des matières

Remerciements	vii
Abréviations	viii
Résumé	ix
Résumé	x
Pourquoi ce document de référence peut vous intéresser	x
Chapitre 1: Pourquoi investir dans la décentralisation?	x
Chapitre 2: Concepts fondamentaux et approche «systèmes ouverts»	xi
Chapitre 3: Mieux appréhender le terrain de la décentralisation	xii
Chapitre 4: Concevoir une stratégie d'appui cohérente	xiii
Chapitre 5: Mise en oeuvre de l'appui à la décentralisation	xiv
Chapitre 6: Appréciation des résultats et de l'impact	xv
Chapitre 7: Donner des moyens à la Commission européenne	xvi
Introduction au Document de référence	1
1 Pourquoi investir dans la décentralisation?	5
1.1 Pourquoi la décentralisation occupe-t-elle une place prioritaire dans l'agenda du développement?	6
1.2 En quoi les processus actuels diffèrent-ils des tentatives antérieures?	6
1.3 Quels sont les possibilités offertes et les risques encourus?	8
1.4 Quel type d'appui la Commission européenne fournit-elle?	10
1.5 Une foule de questions stratégiques et opérationnelles	11
2 Concepts fondamentaux et approche «systèmes ouverts»	13
2.1 Examen détaillé des différentes composantes du processus de décentralisation	14
2.2 Présentation des différentes dimensions de la décentralisation	15
2.2.1 Décentralisation politique	15
2.2.2 Décentralisation administrative	17
2.2.3 Décentralisation fiscale	19
2.2.4 Autorités locales	20
2.2.5 Gouvernance locale	22
2.2.6 Développement (économique) local	23
2.2.7 Aménagement du territoire	24
2.3 Une vision élargie, grâce à l'adoption d'une approche «systèmes ouverts»	25
2.4 La décentralisation peut-elle être considérée comme un «secteur»?	27
3 Mieux appréhender le terrain de la décentralisation	29
3.1 Un domaine complexe	30
3.2 Décentralisation, modification des lignes de responsabilité	32
3.3 Société civile et décentralisation	34
3.4 Principes directeurs pour la conception et la mise en oeuvre des programmes d'appui	35
4 Concevoir une stratégie d'appui cohérente	37
4.1 Programmation	39
4.2 Identification	43
4.3 Formulation	49
4.4 Programmes d'appui sectoriel dans un contexte décentralisé («appui indirect»)	52
4.4.1 Risques potentiels	53
4.4.2 Lier l'appui sectoriel à la décentralisation	53
4.4.3 Comment les programmes sectoriels «classiques» peuvent-ils soutenir la décentralisation?	57
5 Mise en œuvre de l'appui à la décentralisation	59
5.1 Cinq fonctions clés	60
5.2 Le dialogue avec les partenaires	60
5.3 Suivi	62
5.4 Coordination et harmonisation	64

5.5	Appui à la mise en oeuvre	66
5.6	Communication et établissement de rapports	68
5.7	Questions ouvertes	69
6	Appréciation des résultats et de l'impact	71
6.1	Obtenir des preuves: une tâche complexe	72
6.2	Leçons tirées de l'expérience et approches novatrices	72
6.3	Les défis à venir	75
7	Donner des moyens à la Commission européenne	79
7.1	Capacité d'agir en tant qu'«agent de changement»	80
7.2	Capacité d'assurer la coordination, la complémentarité et la cohérence	81
7.3	Adapter les approches, les processus et les procédures de gestion	82
7.4	Devenir une organisation qui approfondit des connaissances	84
Annex 1:	Liste des projets et programmes de la CE en cours concernant l'appui aux processus de décentralisation et la gouvernance locale (décembre 2006)	86
Annexe 2:	Fiche thématique sur la dimension de genre dans la réforme de l'administration publique et dans le cadre de la décentralisation	91
Annexe 3:	Évaluation des risques et des opportunités liés à la décentralisation	100
Annexe 4:	Quelques conclusions de la recherche sur les effets de la décentralisation	101
Annexe 5:	La diversité des points d'entrée pour l'appui de la CE	102
Annexe 6:	Outils utilisés pour l'analyse politique, institutionnelle et organisationnelle	103
Annexe 7:	Renforcement des capacités pour soutenir la décentralisation	105
Annexe 8:	Modalités de financement et les 7 domaines d'évaluation clés	106
Annexe 9:	Gérer les processus de conception impliquant divers acteurs à plusieurs niveaux	107
Annexe 10:	Indicateurs de performance pour l'appui budgétaire sectoriel en Jordanie, au Honduras et au Mali	108
Annexe 11:	Exemples d'indicateurs utilisés dans les programmes communautaires d'appui à la décentralisation (travaux en cours)	112
Bibliographie		114
Sources utiles sur l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale		115

Encadrés		
Encadré 1:	Atelier de travail avec le personnel des délégations de la CE (Bruxelles, du 4 au 6 octobre 2006)	3
Encadré 2:	Documents relatifs à la politique de décentralisation et de gouvernance de la CE	10
Encadré 3:	Les dix préoccupations majeures des délégations de la CE	11
Encadré 4:	Qu'est-ce que la «dévolution»?	15
Encadré 5:	Que signifient les termes «déconcentration», «délégation» et «cession de compétences»?	17
Encadré 6:	Quelles formes la décentralisation fiscale peut-elle revêtir?	18
Encadré 7:	Comment les parties prenantes locales perçoivent-elles la gouvernance locale?	22
Encadré 8:	Prendre en considération les aspects territoriaux de la décentralisation	24
Encadré 9:	Veiller à établir les liens essentiels	26
Encadré 10:	Reconnaître le rôle des autorités traditionnelles	31
Encadré 11:	Rôles potentiels de la société civile dans la promotion de la décentralisation démocratique	33
Encadré 12:	Soutenir la société civile mauritanienne aux fins d'une meilleure gouvernance locale	35
Encadré 13:	«Conditions préalables» à une décentralisation réussie	40
Encadré 14:	Engagement de la CE dans le cadre de «partenariats difficiles»	40
Encadré 15:	Conseils pratiques pour décider entre «s'engager» ou «ne pas s'engager» dans la décentralisation	41
Encadré 16:	Les expériences menées à la base modèlent les stratégies d'appui de la CE à Madagascar	42
Encadré 17:	Conseils pratiques pour améliorer la participation des autorités locales à la programmation	42
Encadré 18:	Les conditions à respecter pour une approche «systèmes ouverts»	44
Encadré 19:	Examiner la "boîte noire" du système de décentralisation	44
Encadré 20:	Bonnes pratiques au Mali — reciblage de la stratégie de l'appui	47
Encadré 21:	Conseils pratiques — quelques enseignements en matière de planification de l'appui	48
Encadré 22:	Le programme de partenariat pour le développement municipal en Ouganda	48
Encadré 23:	Conseils pratiques pour une bonne gestion de la phase d'identification	49

Encadré 24:	Appui budgétaire sectoriel à la décentralisation en Jordanie	51
Encadré 25:	Sept règles d'or pour apporter un appui équilibré aux divers niveaux de la gouvernance publique	54
Encadré 26:	Renforcer le processus de décentralisation par un appui sectoriel	55
Encadré 27:	Informations complémentaires recueillies sur le terrain	61
Encadré 28:	OISE – une base de données sur la décentralisation au Mali	63
Encadré 29:	Informations complémentaires recueillies sur le terrain	63
Encadré 30:	Informations complémentaires recueillies sur le terrain	65
Encadré 31:	Encourager la participation des municipalités européennes	66
Encadré 32:	Conseils pratiques provenant des délégations de la CE sur la manière d'améliorer l'appui à la mise en oeuvre	66
Encadré 33:	Informations complémentaires recueillies sur le terrain	68
Encadré 34:	Ne pas sous-estimer l'importance de la communication!	68
Encadré 35:	Informations complémentaires recueillies sur le terrain	69
Encadré 36:	La dimension temporelle de l'impact: les leçons du Mali	74
Encadré 37:	Comparaison de la gouvernance locale dans 30 municipalités du Mexique	77
Encadré 38:	Appui proactif de la CE à la transformation politique et sociétale	80
Encadré 39:	Conseils pratiques concernant la signification du rôle d'«agent de changement»	81
Encadré 40:	Informations complémentaires recueillies sur le terrain	82
Encadré 41:	Instaurer des systèmes d'apprentissage conjoint	83
Encadré 42:	Les défis de la CE en termes de capacités concernant la décentralisation et la gouvernance locale	84

Schémas

Schéma 1:	La nouvelle «vague» de décentralisation	7
Schéma 2:	Avantages et risques potentiels liés à la décentralisation	9
Schéma 3:	Décentralisation politique	16
Schéma 4:	Décentralisation administrative	16
Schéma 5:	Décentralisation fiscale	18
Schéma 6:	Les tendances gravitationnelles de la décentralisation	19
Schéma 7:	Autorités locales (élues)	20
Schéma 8:	Gouvernance locale	23
Schéma 9:	Développement (économique) local	23
Schéma 10:	Aménagement du territoire	24
Schéma 11:	Considérer la décentralisation comme un système ouvert	27
Schéma 12:	La chaîne de responsabilités	33
Schéma 13:	Principes directeurs de l'appui à la décentralisation	36
Schéma 14:	Cycle de conception l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale	38
Schéma 15:	Défis stratégiques et opérationnels liés à l'appui à la décentralisation	43
Schéma 16:	Considérations opérationnelles concernant les indicateurs de performance	51
Schéma 17:	Choisir une structure institutionnelle appropriée	52
Schéma 18:	Formation de la CE dans le cadre d'un programme d'employabilité en Syrie	56
Schéma 19:	Le processus de gouvernance pour la mise en oeuvre de programmes d'appui	60
Schéma 20:	Conseils pratiques pour un dialogue fructueux	62
Schéma 21:	Le suivi en tant que processus continu	62
Schéma 22:	Coordination et harmonisation: les composantes à prendre en considération	64
Schéma 23:	Appui à la mise en oeuvre suivant l'approche du développement de capacités de la Déclaration de Paris	67

Tableaux

Tableau 1:	Deux conceptions de la décentralisation	8
Tableau 2:	Comparaison entre les différentes définitions de la décentralisation	14
Tableau 3:	Tensions et conflits potentiels sur le terrain de la décentralisation	32
Tableau 4:	Exemple d'utilisation de typologies	45
Tableau 5:	Étapes de la «cartographie des acteurs»	46
Tableau 6:	L'appui fourni fait-il preuve de cohérence?	57
Tableau 7:	Comparaison des définitions de différents termes clés	73
Tableau 8:	Évaluer les progrès réalisés en matière de décentralisation	76

Remerciements

Le présent document a été élaboré par Jean Bossuyt, Volker Hauck et Niels Keijzer du Centre européen de gestion des politiques de développement (www.ecdpm.org) dans le cadre du programme sur les méthodes d'aide (Aid Delivery Methods Programme).

Ce travail a été coordonné par l'unité "Gouvernance, sécurité, droits de l'homme et genre" d'EuropeAid et a bénéficié des remarques et des contributions du personnel d'EuropeAid.

Des contributions spécifiques ont été fournies par le personnel des délégations de la CE ayant participé activement à un groupe de discussion en réseau sur le sujet. Le résumé des contributions des délégations de la CE à ce groupe de discussion sont disponibles sur l'Intranet d'EuropeAid (http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e4/public_admin_reform_decentralisation/index_en.htm).

Abréviations

3C	coordination, complémentarité et cohérence
ABG	appui budgétaire général
ABS	appui budgétaire sectoriel
ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AIDCO	Office de coopération EuropeAid
AL	autorités locales
Analyse EcoFin	analyse économique et financière
APD	aide publique au développement
APL	administration publique locale
CARDS	assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (pour les États des Balkans occidentaux)
CE	Commission européenne
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DG	Direction générale
"D-Group"	groupe de discussion
DG DEV	Direction générale du développement
DG RELEX	Direction générale des relations extérieures
DSP	document de stratégie pays
DSR	document de stratégie régionale
DSRP	document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
FED	Fonds européen de développement
FIP	fiche d'identification de projet
GC	gestion centralisée
GD	gestion décentralisée
MEDA	programme de partenariat euroméditerranéen couvrant 12 États méditerranéens
OCB	organisation communautaire de base
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	objectifs du millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
PAPS	programme d'appui aux politiques sectorielles
PF	proposition de financement
PIN	programme indicatif national
PIR	programme indicatif régional
S&E	suivi et évaluation
TdR	termes de référence
UGP	unité de gestion de projets

Résumé

RÉSUMÉ

Pourquoi ce document de référence peut vous intéresser

1. Bien que la Commission européenne (CE), à l'instar d'autres bailleurs de fonds, apporte un soutien financier croissant aux nombreuses régions du globe qui s'orientent vers la décentralisation et la gouvernance locale, ce domaine d'activité n'en demeure pas moins relativement nouveau pour la Commission. Il n'est guère étonnant, dès lors, que le personnel engagé dans l'appui direct ou indirect à la décentralisation et à la gouvernance locale soit confronté à de nombreuses et épineuses questions quant à la marche à suivre.
2. Pour répondre à ce besoin d'informations, la Commission européenne a pris l'initiative de produire un document de référence qui se veut un outil pratique ayant pour ambition: d'aider à mieux comprendre la «politique» de décentralisation et de gouvernance locale; de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de décentralisation aux niveaux national et local; d'améliorer la cohérence entre l'appui sectoriel fourni par la Commission européenne (dans les domaines de la santé ou de l'éducation, par exemple) et les processus de décentralisation en cours.
3. Pour autant, ce document de référence ne doit pas être assimilé à un livre de cuisine proposant des recettes dûment éprouvées et pouvant être appliquées universellement. Le domaine de la décentralisation ne se prête guère à l'uniformisation. Dans un grand nombre de pays, des expériences prometteuses se mettent en place et la CE entend, dès lors, définir un cadre de politique globale qui puisse sous-tendre son appui stratégique aux processus de décentralisation et de gouvernance locale entrepris dans les contextes nationaux les plus divers. Le présent document de référence se veut donc le reflet des «chantiers en cours».
4. Afin de s'assurer que les informations contenues dans le présent document présentent un réel intérêt pour le personnel travaillant dans ce domaine, ce document a été élaboré de manière hautement participative. Nous nous sommes efforcés de nous baser sur les réalités vécues sur le terrain, sur les préoccupations quotidiennes du personnel chargé de gérer les programmes, ainsi que sur les bonnes pratiques qui commencent à se faire jour. Les acteurs situés «en première ligne» ont été invités à participer à toute une série d'échanges de vues électroniques à travers un forum de discussions (ci-après: «D-group»), lesquels ont façonné fondamentalement les pôles d'intérêt et le contenu du présent document. Un séminaire de brainstorming a été organisé à Bruxelles (du 6 au 8 octobre 2006) avec le personnel de dix-huit délégations

de la CE dans les différentes régions. Celui-ci a permis de peaufiner le document de référence et de définir les futurs travaux de la CE en matière de décentralisation.

Chapitre 1: Pourquoi investir dans la décentralisation?

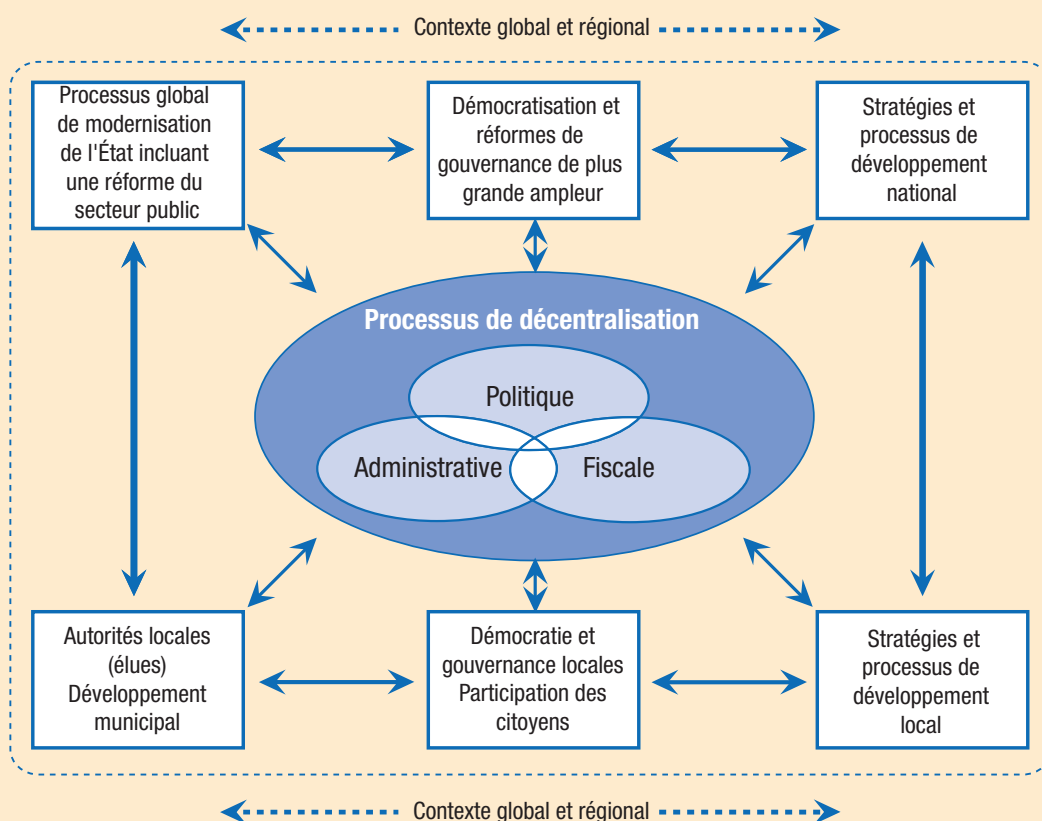
5. Depuis les années 90, le concept de la décentralisation a progressivement fait son chemin. Que ce soit par choix ou du fait de pressions externes, la grande majorité des pays tiers s'oriente actuellement vers une certaine forme de décentralisation, avec cependant des degrés d'engagement et des succès divers. Une grande variété de «facteurs d'incitation» est à l'origine de cet engouement pour la décentralisation (>>> voir page 6).
6. La décentralisation n'est pas un phénomène nouveau. Le terme a été utilisé dès le début des années 50, dans le cadre de très nombreux programmes de réforme institutionnelle. Toutefois, la plupart des réformes prévues n'ont jamais dépassé le stade initial et se sont limitées à instituer des autorités locales sans légitimité démocratique ni réels pouvoirs de prise de décision et d'autonomie locales. La vague actuelle de décentralisation se distingue, sur le plan qualitatif, des tentatives antérieures. Le programme de réforme a été élargi afin d'englober idéalement: (i) la délégation des pouvoirs aux gouvernements élus au niveau local, considérés comme des acteurs publics distincts; (ii) la gouvernance locale (fondée sur les principes de participation, de transparence et de responsabilité); (iii) un nouveau modèle de développement économique local; (iv) une redécouverte de l'importance de l'aménagement du territoire (régional), de même que (v) la modernisation globale de l'État (>>> voir page 6 et 7).
7. Le terme «décentralisation» s'est rapidement imposé comme le nouveau maître-mot en matière de développement. Pour certains, la décentralisation est, par essence, bonne en toutes circonstances. Toutefois, à côté des fervents partisans de la décentralisation, les sceptiques sont légion (>>> pour un aperçu des arguments invoqués par les deux camps, voir le tableau 1, p. 8). Une approche plus prudente et plus prometteuse consiste à adopter une position pragmatique à l'égard de la décentralisation, c'est-à-dire à accepter les risques et les possibilités qu'ouvre un tel processus (>>> voir schéma 2 page 9 et annexe 3 page 100). Cette approche invite, en outre, les esprits réformateurs à prendre en considération quelques expériences de décentralisation qui donnent à réfléchir (>>> voir page 100).

8. Au cours de la dernière décennie, la Commission européenne a apporté un appui de plus en plus marqué aux processus de décentralisation et de gouvernance locale menés à travers les différentes régions, mobilisant pour ce faire des fonds d'un montant considérable (>>> pour un aperçu des programmes, voir l'annexe 1 page 86). Auparavant menée par l'intermédiaire de toute une série de «points d'entrée» évoluant au fil du temps (>>> voir Box 2 page 10), cet appui s'inscrit désormais dans un solide cadre politique mis en place afin de sous-tendre les interventions (>>> voir encadré 2, page 10).
9. Au fur et à mesure que la CE s'engage dans le domaine de la décentralisation, elle se trouve confrontée à des défis stratégiques et opérationnels très variés (>>> voir encadré 3, page 10). La plupart d'entre eux soulèvent beaucoup de questions, auxquelles il y a peu de réponses. Pour pouvoir constituer un socle de connaissances fiables, permettre à la CE de définir des positions politiques plus spécifiques et mettre au point des outils dûment éprouvés, il convient d'aller plus loin dans l'expérimentation, l'échange des enseignements tirés et le développement des politiques.

Chapitre 2: Concepts fondamentaux et approche «systèmes ouverts»

10. La décentralisation s'articule autour d'une foule de notions diverses, issues du riche éventail de cultures, de traditions et d'histoire des administrations publiques. Malgré leur similitude apparente, certains termes ou expressions peuvent avoir des acceptions différentes dans les différentes parties du monde. En cas de mauvaise compréhension, le risque est grand de se perdre dans un dédale terminologique.
11. Il n'existe aucune définition universellement reconnue du terme «décentralisation». Si certains éléments fondamentaux se retrouvent dans toutes les définitions utilisées par les principaux bailleurs de fonds, on relève toutefois des nuances importantes (>>> voir tableau 2, page 14).
12. La Commission européenne préfère, pour sa part, adopter une approche pragmatique et se concentrer sur les dimensions fonctionnelles de la décentralisation. C'est pourquoi cette section traitera, en premier lieu, des trois types différents de décentralisation et de leurs composantes essentielles:

2.4 Considérer la décentralisation comme un système ouvert



- la décentralisation politique fondée généralement sur la «dévolution» (>>> page 15);
 - la décentralisation administrative et ses trois variantes possibles (déconcentration, délégation et cession de compétences (>>> page 17);
 - la décentralisation fiscale (>>> page 19).
13. Lors de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des processus de décentralisation, il est essentiel de prendre en considération les liens existants entre les trois dimensions de base de la décentralisation: politique, administrative et fiscale. Fondamentalement, il ne peut pas y avoir de décentralisation efficace sans une prise en compte intégrale de ces trois dimensions, étant donné qu'elles sont complémentaires et interdépendantes. Elles ont besoin l'une de l'autre, puisque la division des pouvoirs selon les différents niveaux de l'administration et de la société doit correspondre aux responsabilités fiscales, les procédures et systèmes administratifs doivent être conformes à l'exercice du pouvoir politique et à l'exécution des tâches budgétaires, et les dispositions fiscales doivent permettre d'éviter tout conflit entre les pouvoirs politiques et administratifs. Par ailleurs, il peut être opportun d'examiner certaines dimensions du processus de décentralisation à certains moments donnés, en fonction des conditions locales.
14. Cette section se penchera, ensuite, sur la signification des concepts liés à la décentralisation, tels que:
- autorités locales (>>> page 20),
 - gouvernance locale (>>> page 22),
 - développement local (>>> page 23),
 - aménagement du territoire (>>> page 24).
15. Se familiariser avec ces définitions constitue une étape nécessaire mais non suffisante pour s'engager sur la voie de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il est crucial, en effet, de dépasser les concepts normatifs (technocratiques) pour envisager plus largement les processus de décentralisation, tels qu'ils évoluent sur le terrain. La bonne démarche consiste à examiner les processus de décentralisation et de gouvernance locale selon une perspective dite de «systèmes ouverts». Cette approche permet aux personnes concernées d'appréhender le tableau dans sa globalité et de comprendre que les processus de décentralisation se composent d'éléments différents mais interdépendants, qui s'inscrivent dans un contexte politique et sociétal particulier, et sont influencés par les tendances régionales et internationales. Le schéma ci-dessous ébauche un cadre de référence dans lequel la décentralisation apparaît comme un système ouvert.
16. Ce modèle ouvert illustre:
- les trois dimensions principales de la décentralisation (cercle intérieur);
 - les différentes «composantes» du processus de décentralisation (en tant que système), à la fois en amont (au niveau national) et en aval (au niveau local);
 - les liens existants entre les divers éléments du système;
 - les éléments extérieurs susceptibles d'exercer une influence sur le système, du fait de tendances régionales et mondiales (cercle extérieur);
 - la tâche à laquelle sont confrontés les bailleurs de fonds: pour accroître l'efficacité et l'impact de leur appui, ils ont tout intérêt à adopter une approche holistique qui leur permette d'identifier (et d'agir sur) les liens existants entre les différentes composantes du système (pour plus d'informations concernant les applications pratiques, voir l'encadré 9, page 26).
17. Enfin, la question de savoir si la décentralisation peut être considérée comme un secteur à part entière revêt une haute importance stratégique et opérationnelle pour les délégations de la CE, dans la mesure où la réponse à cette question déterminera le type d'appui à fournir ainsi que les approches et modalités de financement applicables. La Commission européenne n'a pas adopté de position précise à cet égard, de manière à garder une certaine marge de manœuvre et pouvoir adapter son approche en fonction de la situation spécifique de chaque pays (>>> page 27).
- ### Chapitre 3: Mieux appréhender le terrain de la décentralisation
18. Appuyer la décentralisation et la gouvernance locale est, par définition, un «exercice politique». C'est un saut dans l'inconnu et un long parcours semé d'embûches. Le terrain de la décentralisation se caractérise par: (i) une multitude d'acteurs et de parties prenantes (dont les intérêts sont souvent opposés); (ii) un manque fréquent d'engagement/de capacités au niveau central pour décentraliser les pouvoirs et les fonds; (iii) une foule de problèmes institutionnels et techniques complexes à résoudre; (iv) une certaine confusion quant aux nouveaux rôles et responsabilités dans une structure décentralisée; (v) une présence forte (mais pas toujours homogène) des partenaires de développement; (vi) une incertitude quant à l'impact des tentatives de réforme.
19. Dans un tel contexte, les sources potentielles de conflit ne manquent pas. Les élections locales peuvent être manipulées par les élites au pouvoir. Les instances nouvellement élues doivent se faire leur place et gagner en légitimité aux côtés des formes d'autorité

déjà établies (telles que les chefs traditionnels) ou d'autres fournisseurs de services (telles que les organisations de la société civile). Les autorités locales doivent généralement «grappiller» le pouvoir à l'administration centrale, en démontrant leur valeur ajoutée. Pour que la décentralisation puisse fonctionner, il est essentiel qu'une citoyenneté active — revendiquant des droits et imposant une obligation de responsabilité — se mette en place. Maintes autres tensions peuvent entraver ou faire avorter le processus de réforme (>>> voir tableau 3, page 32).

20. La responsabilité (ou «obligation de rendre compte») est au cœur de bon nombre des avantages potentiels de la décentralisation. Lorsqu'un processus de décentralisation se met en place, la «chaîne de responsabilité» est appelée à être fondamentalement modifiée. Trois «lignes de responsabilité» doivent alors être considérées: (i) la responsabilité descendante des autorités locales à l'égard des citoyens (qui constitue le noyau central de la décentralisation démocratique); (ii) la responsabilité horizontale au sein des autorités et de l'administration locales; (iii) la responsabilité ascendante des autorités locales à l'égard du gouvernement central (>>> pour plus d'informations, voir schéma 12, page 33).
21. L'expérience a montré les limites des mécanismes de responsabilité horizontale et ascendante dans des pays où la culture démocratique reste fragile. Les bailleurs de fonds ont donc tout intérêt à contribuer à l'établissement de mécanismes de responsabilité descendante qui soient à la fois crédibles et efficaces. À cet égard, la société civile a un rôle tout à fait décisif à jouer (>>> voir encadré 11, page 33). Dans divers pays, de nouvelles formes de gouvernance participative se font jour progressivement. Cependant, la faiblesse de la société civile et le manque de cohérence des modalités d'appui des bailleurs de fonds (comme la mise en place, à l'échelon local, de comités d'usagers parallèles n'entretenant aucun lien avec les autorités locales) empêchent souvent toute avancée.
22. Lorsque les bailleurs de fonds s'engagent dans des domaines aussi complexes et sensibles politiquement que la décentralisation, il est essentiel qu'ils respectent un certain nombre de principes directeurs. Si certains sont généraux et vont de soi (comme la nécessité de définir une approche spécifique à chaque pays ou les exigences en matière d'appropriation et de partenariat), d'autres sont moins évidents. C'est le cas, notamment, des principes de «légalité» et de «légitimité», qui requièrent que l'appui s'inscrive dans le cadre «juridique» défini pour la décentralisation (afin d'éviter des structures parallèles) et s'efforce de respecter la division «légitime» des rôles entre les autorités centrales et locales, la société civile et le secteur privé (>>> pour plus d'informations, voir page 35).

Chapitre 4: Concevoir une stratégie d'appui cohérente

23. Le présent chapitre traite des trois phases principales de la conception des stratégies de coopération de la Commission européenne, à savoir: la programmation, l'identification et la formulation. Il est important, dans le cadre de cette analyse, d'identifier les liens réciproques entre les différentes phases de la procédure de conception et d'établir une relation avec chacune des approches éventuelles de la CE (à savoir, l'approche par projet ou le PAPS), les modalités de financement (appui budgétaire sectoriel, financement conjoint, procédures de passation des marchés et de subvention de la CE), les instruments disponibles (PAPS, lignes directrices relatives au cycle de gestion des projets, etc.) et les résultats escomptés (fiche d'identification de projet, fiche d'action, proposition de financement, etc.).
24. S'agissant de la programmation, quatre enjeux opérationnels sont analysés:
 - la Commission européenne devrait-elle ou non s'engager dans la décentralisation? (>>> page 39)
 - comment les programmes d'appui existants devraient-ils évoluer idéalement? (>>> page 41)
 - comment faire participer activement les différentes parties prenantes à la programmation? (>>> page 43)
 - comment la Commission européenne peut-elle s'orienter vers une programmation «conjointe»? (>>> page 43)
25. L'analyse de ces quatre enjeux met en lumière un grand nombre de problèmes et offre l'occasion de rappeler les enseignements acquis et de fournir des exemples pratiques. À titre d'exemple, il est vivement recommandé d'éviter de subordonner l'appui à la décentralisation à un trop grand nombre de «conditions préalables» (>>> voir page 40 et encadré 13, page 40); en revanche, il est conseillé de s'engager dans un appui, au besoin dans le cadre de projets pilotes (pour préparer le terrain à la décentralisation). Une attention particulière est accordée également aux choix stratégiques concernant l'augmentation progressive de l'appui (d'un cycle de programmation à un autre), l'identification des «bonnes» approches de la CE et des modalités de financement (en incluant, si possible, l'appui budgétaire sectoriel à la décentralisation), et l'élargissement de l'éventail d'acteurs concernés.
26. En ce qui concerne la phase d'identification, plusieurs problèmes d'ordre opérationnel se posent:
 - comment identifier les programmes d'appui selon une approche «systèmes ouverts»? (>>> page 45)
 - comment apprécier le contexte national/régional? (>>> page 45)
 - comment cartographier et comprendre les acteurs qui doivent être associés au projet? (>>> page 46)
 - comment identifier les options stratégiques en matière d'appui à la décentralisation? (>>> page 46)

27. Cette section du document revêt un caractère assez pratique, puisqu'elle fournit : (i) un jeu de miroirs pour imaginer l'appui de la CE dans une perspective de «systèmes ouverts» (>>> voir encadré 18, page 44); (ii) des outils pour regarder à l'intérieur de la «boîte noire» du processus de décentralisation dans un pays donné (>>> voir encadré 21, page 48), de même que diverses typologies (>>> voir page 45 et 46 et tableau 7); (iii) des méthodes pour procéder à une analyse des parties prenantes et à la cartographie des divers acteurs concernés et de leurs rôles respectifs (>>> voir tableau 5, page 46); une série de conseils pratiques pour traiter des questions telles que l'orientation prioritaire du programme d'appui, les points d'entrée idéaux, la planification de l'appui ainsi que les stratégies à utiliser pour le développement des capacités.
28. La phase de formulation soulève, quant à elle, les questions opérationnelles suivantes :
- quand et comment utiliser un appui budgétaire?
 - quels sont les indicateurs de performance adéquats et comment les définir d'un commun accord?
 - comment choisir une structure institutionnelle appropriée pour le programme?
29. L'appui budgétaire sectoriel est l'une des trois modalités de financement possibles (voir annexe 8 page 106) liées au choix d'un PAPS. Pour les processus relatifs à la gouvernance, la Commission européenne encourage, chaque fois que possible, le recours à l'appui budgétaire sectoriel. La raison principale tient aux «effets de déclenchement» potentiels que l'appui budgétaire peut entraîner : renforcer l'adhésion, faciliter le dialogue, améliorer la gestion des finances publiques (tant au niveau central que local) et accroître le niveau de transparence et de responsabilité.
30. Trois délégations de la CE ont déjà recours au mécanisme d'appui budgétaire sectoriel (Mali, Jordanie et Honduras). Aux fins de l'appui à la décentralisation, plusieurs délégations explorent les diverses possibilités qui s'offrent à elles pour passer d'une approche par projet à un PAPS et à une aide budgétaire sectorielle (Niger, Madagascar, Philippines). La question est aussi à l'ordre du jour au sein de divers partenariats considérés comme «difficiles». Toutefois, force est de reconnaître que beaucoup de questions épineuses quant à la marche à suivre demeurent sans réponse, en ce qui concerne, par exemple, le ciblage de l'appui, les indicateurs et les clauses de déclenchement (>>> pour plus d'informations sur les lignes directrices initiales, voir page 49).
31. Définir le «bon» jeu d'indicateurs est un des principaux défis à relever lors de la phase de formulation. Les indicateurs à utiliser diffèrent sensiblement, selon que l'on adopte une approche par projet ou un PAPS. Les premières expériences nous enseignent qu'il est extrêmement important d'opérer des choix clairs et précis, concernant : (i) le contenu (ex.: combinaison d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs); (ii) la procédure de négociation et d'approbation des indicateurs; (iii) les procédures d'évaluation des résultats et leurs conséquences (pour plus d'informations et un exemple d'appui budgétaire sectoriel à la décentralisation en Jordanie, voir page 49 et encadré 24, page 51).
32. La section finale de ce chapitre est consacrée au soutien sectoriel dans un contexte décentralisé («soutien indirect»). La tâche fondamentale consiste à concevoir et à élaborer des programmes sectoriels (en matière de santé, d'éducation, d'eau et d'assainissement, notamment) qui ne contrecarrent pas les processus de décentralisation en cours, mais qui sont susceptibles, au contraire, de consolider de tels processus de réforme et de les renforcer mutuellement.
33. Une attention particulière sera accordée aux tendances centralisatrices inhérentes aux approches sectorielles ainsi qu'aux risques connexes pour la décentralisation et la gouvernance locale. Afin de prévenir ces risques, quelques enseignements essentiels seront rappelés (>>> voir encadré 25, page 54). Nous examinerons, en outre, certains exemples pratiques, sur la base desquels la Commission européenne tente de concilier valablement appui sectoriel et décentralisation (>>> voir page 54 les exemples de la Syrie et des Philippines). Pour conclure, cette section présentera quelques instruments permettant de vérifier si l'appui de la CE est logique et cohérent (>>> voir tableau 6, page 57).

Chapitre 5: Mise en œuvre de l'appui à la décentralisation

34. La mise en œuvre de programmes d'appui ouvre la voie à de nombreuses fonctions interdépendantes que le personnel des délégations de la CE devra réaliser en interne ainsi qu'avec ses divers partenaires. La pratique a démontré qu'en matière de gestion du programme d'appui, un «processus de gouvernance» et un cadre institutionnel solides étaient absolument indispensables (>>> voir schéma 19, page 60).
35. Le dialogue est une première fonction dont l'importance ne cesse de croître. Plusieurs formes de dialogue sont bien entendu nécessaires à différents niveaux et doivent impliquer l'ensemble des parties prenantes et des acteurs concernés (y compris les associations de municipalités, les maires, les organisations de la société civile, les groupes de citoyens, etc.). Le dialogue avec les partenaires est primordial à la mise au point de programmes d'appui multi-donateurs. Un dialogue interne ainsi qu'un échange de meilleure qualité au sein des délégations de la CE sont également nécessaires (par exemple entre les personnes en charge d'un appui direct à la

décentralisation et le personnel impliqué au niveau sectoriel). Quelques conseils pratiques ainsi que des expériences de la CE sur le terrain peuvent vous apporter une orientation (>>>voir p 60).

36. Le «suivi» constitue la deuxième fonction à réaliser. Il s'agit de l'appréciation systématique des progrès réalisés dans la mise en œuvre des interventions dans le domaine du développement. Une fois de plus, il sera nécessaire de s'assurer que les systèmes de suivi respectent les particularités de la décentralisation (en tant que processus de transformation sociétal). Il s'agit d'une tâche difficile nécessitant un processus constant de suivi qui fait appel aux données quantitatives et qualitatives provenant de sources diverses (dont les bases de données nationales qui sont progressivement institutionnalisées).
37. L'efficacité de la mise en œuvre est par ailleurs tributaire de la coordination et de l'harmonisation. De nombreux éléments doivent être pris en considération pour que l'opération soit réussie dans la pratique (>>> voir page 64). La stratégie de réponse de la CE (donateur) concernant la coordination et l'harmonisation devra être adaptée au contexte de chaque pays. Ainsi, dans les pays dont l'engagement vis-à-vis de la décentralisation est fort, l'appui accordé par les donateurs devrait facilement suivre et s'intégrer dans les procédures et programmes nationaux. À l'autre extrémité du spectre, on retrouve des pays qui n'en sont qu'aux balbutiements en matière de décentralisation (notamment des États fragiles ou qui sortent d'un conflit). Dans ces pays, il s'agira de rassembler les forces en présence pour contribuer à mettre en place des conditions qui permettront l'émergence de la décentralisation.
38. La fonction suivante est liée à l'appui aux divers organismes de mise en œuvre impliqués dans ce processus. On peut y retrouver le personnel d'assistance technique, les unités d'exécution des projets, les ONG et les associations municipales européennes. Dans le cadre d'un PAPS, certains départements d'un ministère ou des agences publiques spécialisées sont habituellement impliqués. Une des principales leçons tirées est qu'il faut s'assurer que l'appui à la mise en œuvre est réalisé en ayant à l'esprit une perspective de développement des capacités, de sorte à laisser derrière soi une capacité endogène durable (>>>pour les implications pratiques, voir le schéma 23, page 67)
39. Enfin, et ce n'est pas là le point le moins important, une mise en œuvre efficace dépend des systèmes d'information, de communication et de comptes rendus. La «communication» joue un rôle particulièrement important dans ce genre de processus de transformation. Elle invite les différents acteurs à dépasser les modèles de communication traditionnels

(du haut vers le bas) et à investir dans des processus d'apprentissage impliquant plusieurs parties prenantes. Une grande importance est ainsi accordée à la communication en tant qu'exercice permettant d'écouter, de renforcer la confiance, de débattre et de tirer des enseignements de l'expérience des autres. Tout cela est primordial en vue de susciter l'adhésion et d'encourager un changement de normes, de valeurs et de pratiques.

Chapitre 6: Appréciation des résultats et de l'impact

40. À la lumière de l'engouement actuel pour la décentralisation, considérée comme une stratégie promouvant les processus de transformation politique en faveur des plus pauvres, on pourrait s'attendre à un intérêt marqué pour cette question. Néanmoins, le discours entendu jusqu'à présent sur les avantages et les bénéfices de la décentralisation est plutôt normatif. Les consultations du "D-Group" laissent penser que les résultats et l'impact des programmes d'appui de la CE n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse globale et systématique.
41. Il faut en convenir, obtenir des preuves tangibles des progrès réalisés dans le processus de décentralisation et dans les programmes d'appui qui y sont liés n'est pas chose aisée. Les questions épineuses ne manquent pas, notamment: (i) pourquoi procéder à des évaluations? (ii) que mesurer (résultats du projet ou du système)? (iii) comment mesurer les progrès réalisés? (iv) comment tenir compte de l'influence prépondérante de l'environnement politique national sur le succès des programmes d'appui?
42. Cependant, le personnel des délégations de la CE doit présenter des résultats pour justifier les fonds de plus en plus importants qui servent à soutenir les processus et programmes de décentralisation. Quelques leçons initiales tirées lors de l'appréciation des résultats et de l'impact servent de première source d'inspiration. L'expérience suggère: (i) l'importance de l'accord entre les parties prenantes concernées sur la terminologie; (ii) la pertinence de l'application d'une perspective «systèmes ouverts» pour apprécier l'évolution du processus de décentralisation dans un pays donné (>>> pour les implications pratiques, voir p....); (iii) la nécessité de disposer de véritables incitations à réformer; (iv) le danger qu'il y a à faire preuve d'un trop grand optimisme concernant la rapidité des résultats et, partant (v) la perspective temporelle nécessaire pour être en mesure d'apprécier les résultats et l'impact.
43. Une seconde source d'inspiration est à chercher dans l'ensemble de plus en plus documenté de pratiques innovantes, testées en divers endroits, souvent à

l'initiative des institutions locales (>>> page 75). Des progrès importants ont été réalisés dans l'élaboration de boîtes à outils permettant d'apprécier le niveau de décentralisation au moyen d'approches qualitatives. La recherche d'indicateurs de performance pertinents se poursuit également au niveau de la CE (>>> voir annexe 11, page 112) et de différentes enceintes politiques telles que le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (>>> page 76).

44. Néanmoins, plusieurs défis majeurs restent à relever. Notamment (i) affecter des fonds supplémentaires aux évaluations; (ii) adopter une approche souple du travail avec des indicateurs de performance; (iii) réussir à combiner des appréciations axées sur les performances avec un traitement équitable et des flux d'aide prévisibles; (iv) partager les pratiques et outils locaux d'évaluation de la gouvernance.

Chapitre 7: Donner des moyens à la Commission européenne

45. D'après les documents stratégiques de la CE, la gouvernance est avant tout une question d'appui à des processus de changement sociétal, menés au niveau local et intervenant à différents niveaux (politique, institutionnel, social et économique). Elle touche aux normes, aux valeurs et aux règles de l'exercice du pouvoir, aux relations entre l'État et la société, aux intérêts acquis et aux hiérarchies de responsabilités. La décentralisation fait partie de ce programme de transformation. Les bailleurs de fonds qui souhaitent influencer sur ces processus de gouvernance doivent avoir les moyens de le faire de manière efficace. La consultation du "D-Group" montre qu'il est nécessaire de renforcer la Commission européenne.

46. La première capacité à renforcer concerne son rôle d'«agent de changement». Les bailleurs de fonds qui interviennent dans les processus de décentralisation ne sont pas neutres. Il s'agit d'«acteurs» qui ont le potentiel nécessaire pour agir en tant qu'«agent de changement» positif. La Commission adopte déjà cette approche dans plusieurs cas (>>> pour des exemples, voir encadré 39, page 81). Dans la pratique le rôle de l'agent de changement s'apparente souvent à un exercice d'«équilibriste», qui consiste à «promouvoir les réformes, mais sans arrogance» (>>> pour les conseils pratiques, voir encadré 41, page 83).

47. Deuxièmement, il est nécessaire de renforcer la capacité de la CE à assurer la coordination, la complémentarité et la cohérence. Les bonnes raisons ne manquent pas aux donateurs pour unir leurs forces (traiter les différentes composantes du système de décentralisation, assurer l'adhésion, faire office de levier, etc.). Cependant, dans la pratique, la

décentralisation reste le parent pauvre du dialogue politique alors que l'aide fournie par les donateurs reste en grande partie fragmentée et truffée d'incohérences. Certains éléments suggèrent cependant que la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide fait souffler un vent nouveau sur la collaboration multi-donateurs dans l'appui aux processus de décentralisation que se sont appropriés les pays concernés (pour des exemples, voir encadré 40, page 82).

8. Un troisième domaine de préoccupation concerne la question des approches, processus et procédures de gestion pertinents. L'appui à la décentralisation et la construction d'infrastructures sont deux choses tout à fait différentes. La première implique de s'engager dans un processus de réforme hautement politique et imprévisible, sans garantie d résultats ou d'impact. Pour que la CE intervienne avec efficacité et efficience dans la décentralisation, elle doit disposer d'approches de gestion appropriées, de procédures flexibles (prévoyant des capacités d'intervention rapide ou une adaptation constante de l'aide fournie) ainsi que d'«incitations» adéquats à la prise de risques. Les consultations du "D-Group" confirment l'existence d'un certain nombre de contraintes institutionnelles qui empêchent d'apporter un appui efficace à la décentralisation, mais également de tentatives prometteuses pour aller au-delà de l'approche projet traditionnelle (>>> see page 83).
49. Une quatrième capacité à renforcer concerne la Commission européenne en tant qu'«organisation apprenante». Il s'agit là d'un élément indispensable si la CE a l'ambition d'endosser un rôle important dans l'appui à des processus multilatéraux complexes et spécifiques aux pays concernés, comme la décentralisation. Dans la pratique, cela se traduit par un investissement dans (i) un meilleur apprentissage sur le terrain (avec les différents acteurs impliqués à mesure que le programme progresse); (ii) le développement des capacités internes (afin de compléter et d'affiner les outils, les approches et les cadres stratégiques de la CE).

Introduction au Document de référence

EuropeAid

Ce document de référence s'adresse aux bailleurs de fonds et, notamment, au personnel de la CE travaillant à son siège et dans ses délégations . Il vise à fournir des orientations stratégiques et opérationnelles pour:

- (1) définir la meilleure façon de soutenir les processus de décentralisation et de gouvernance locale dans les pays tiers;**
- (2) s'assurer que les stratégies d'appui sectoriel de la CE (dans les domaines de la santé et de l'éducation, par exemple) prennent en considération et renforcent les processus de décentralisation en cours.**

¹ L'analyse se fonde, dès lors, sur le point de vue des partenaires de développement.

Introduction au Document de référence

Un besoin croissant de lignes directrices

Tout comme d'autres bailleurs de fonds, la Commission européenne (CE) ne cesse d'accroître son soutien financier aux processus de décentralisation et de gouvernance locale qui se font jour dans de nombreuses régions du globe².

Toutefois, ce domaine d'activité reste relativement nouveau pour la Commission européenne, ce qui explique tout naturellement que le personnel chargé de l'appui direct à la décentralisation et à la gouvernance locale soit confronté à de nombreuses et épineuses questions quant à la marche à suivre. Leurs collègues en charge de l'appui sectoriel sont aussi confrontés à la nécessité d'adapter leurs interventions à un environnement de plus en plus décentralisé.

Pour répondre à ces besoins, l'unité «Gouvernance, sécurité, Droits de l'Homme et genre» et le programme de formation aux méthodes de l'aide («*Aid Delivery Methods and Training Programme*») d'EuropeAid ont décidé d'élaborer un document de référence sur ce sujet. Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDMP), fondation indépendante spécialisée dans la coopération UE/CE-ACP s'est acquittée de cette mission entre avril et décembre 2006, en appliquant une méthodologie participative (voir infra).

Quelle est la finalité de ce document de référence?

Ce document de référence a été conçu comme un outil pratique dont l'objectif est d'aider le personnel de la CE à :

- mieux comprendre les processus complexes de décentralisation et de gouvernance locale;
- apporter leur soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de décentralisation entreprises aux niveaux national et local (en étroite collaboration avec d'autres partenaires);
- améliorer le niveau de cohérence entre l'appui sectoriel fourni par la Commission européenne et les processus de décentralisation en cours;
- renforcer la base globale de connaissances ainsi que la capacité de la Commission européenne à intervenir dans ce domaine;
- fournir des informations sur le travail accompli dans le cadre du programme de formation aux méthodes de fourniture de l'aide, y compris en développant un programme de formation sur la décentralisation et la gouvernance locale (qu'il conviendra d'élaborer et de mettre à l'essai par des interactions avec le personnel de la CE dans les différentes régions).

Travail en cours

Il convient de souligner, avant tout chose, que ce document de référence représente une *première tentative structurée* de mieux cerner les efforts déployés par la CE pour soutenir la décentralisation et la gouvernance locale, pour identifier les enseignements que l'on peut tirer des expériences passées et pour élaborer, sur cette base, un premier jeu de lignes directrices opérationnelles qui permettent d'améliorer les projets et programmes d'appui à la décentralisation. En conséquence, le présent document doit être considéré comme un «*travail en cours*» (qui doit être poursuivi en étroite collaboration avec le personnel de la CE travaillant dans ses délégations et à son siège, avec d'autres bailleurs de fonds et avec les divers acteurs locaux).

Diverses raisons imposent, en effet, d'adopter une *approche prudente*:

- *la décentralisation et la gouvernance locale sont des sujets très vastes*, qui font appel à maintes disciplines, embrassent plusieurs niveaux d'intervention et chevauchent tout à la fois les dimensions politique, institutionnelle, socio-économique, culturelle et technique. Il s'avère, dès lors, impossible de couvrir tous ces aspects dans un seul et même document dont l'objectif est de fournir des indications opérationnelles au personnel de la CE œuvrant dans ce domaine;
- *la diversité et la dynamique des processus de décentralisation mis en place dans les différents pays et régions ne permettent pas d'adopter des stratégies d'appui standard*. Ce qui fonctionne dans un pays ne sera pas nécessairement approprié dans un autre. Il ne serait donc guère utile de fournir un «livre de recettes» établi sur la base de modèles uniformisés;
- *la CE n'a pas encore défini de cadre communautaire global* pour étayer son soutien à la décentralisation et à la gouvernance locale, et elle ne dispose pas non plus d'un ensemble directement utilisable de (bonnes) pratiques dûment documentées et d'outils éprouvés. Tout comme d'autres bailleurs de fonds, la Commission expérimente de nouvelles approches (dont l'appui budgétaire sectoriel à la décentralisation) et apprend sur le terrain. Il faudra encore du temps avant que cette démarche puisse donner lieu à un ensemble solide et institutionnalisé de connaissances et permette à la CE de définir plus spécifiquement ses positions politiques.

Ces contraintes sont à la base des *choix méthodologiques* qui ont été opérés lors de l'élaboration de ce document, à savoir:

² La liste des programmes et projets de la CE visant à soutenir les processus de décentralisation et de gouvernance locale est fournie à l'annexe 1.



Encadré 1: Atelier de travail avec le personnel des délégations de la CE (Bruxelles, du 4 au 6 octobre 2006)

Cet atelier de travail a réuni des fonctionnaires de la CE et des experts techniques venant de 18 pays et couvrant toutes les régions, ainsi que plusieurs unités de la CE travaillant à son siège. Il visait à atteindre trois objectifs majeurs: (i) stimuler un échange ouvert d'expériences sur la meilleure manière de promouvoir la décentralisation et la gouvernance locale dans des environnements souvent «hostiles»; (ii) servir de première expérience menant à d'éventuels cours de formation que la Commission pourrait organiser sur le sujet; (iii) recueillir des remarques et suggestions pour améliorer l'avant-projet du présent document de référence.

► *approche participative ascendante*: pour que ce document de référence puisse être pertinent, il était impératif qu'il soit conçu et élaboré par et avec les acteurs situés en première ligne dans les délégations de la CE. C'est à cette fin que l'*EC Learning Network on Support to Decentralisation and Local Governance* [réseau d'apprentissage de la CE sur l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale] a été mis en place. Grâce à ce réseau ad hoc, une connexion a été établie entre les délégations de la CE de toutes les régions (soit plus de 100 effectifs, au total) et avec des experts jouant un rôle-clé au sein de la DG Relex, d'EuropeAid et de la DG DEV, ce qui a permis de créer un groupe de discussion (ou «D-Group») sur le sujet³. Le personnel de la CE a largement contribué à ce processus, en fournissant un flux remarquable d'informations. Le souci d'adopter une approche participative s'est aussi reflété dans l'organisation de trois visites sur le terrain (au Guatemala, au Honduras et au Kirghizstan) et d'un atelier de travail sur la décentralisation et la gouvernance locale (cf. encadré 1);

► *sélectivité*: ce document ne répond pas à toutes les questions brûlantes que les lecteurs peuvent se poser. Il se limite à fournir des informations sur des recherches intéressantes, des liens utiles et des sites web spécialisés. Nous recommandons aux lecteurs de consulter d'autres documents directifs essentiels produits par EuropeAid, tels que: «*Guidelines on EC Support to Sector Programmes*» [lignes directrices pour l'appui de la Commission européenne aux programmes sectoriels], «*Guide on Budget Support in Third Countries*» [guide sur l'appui budgétaire aux pays tiers], «*Concept Paper on Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What and How*» [document de réflexion sur l'évaluation institutionnelle et le renforcement des capacités: pourquoi, quoi et comment], et «*Draft Handbook on Good Governance*» [projet de manuel sur la bonne gouvernance];

► *multiplicité des sources d'information*: produire un document de référence tenant compte uniquement du point de vue de la CE n'aurait guère de sens. Aux fins de l'élaboration de ce document, nous nous sommes donc efforcés de mobiliser d'autres sources de connaissances sur la décentralisation (dont des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, des

organismes spécialisés dans les pays tiers et le monde universitaire). La mise sur pied récente d'un groupe informel de coordination des bailleurs de fonds axé sur la gouvernance locale et la décentralisation (à l'initiative de la Commission européenne et de la KfW Entwicklungsbank) s'est avérée particulièrement utile à cet égard.

Présentation générale du document de référence

Afin de traiter à la fois des problèmes conceptuels et opérationnels, le présent document s'articule autour de *sept défis majeurs (étroitement liés)* auxquels le personnel de la CE est susceptible d'être confronté, tant dans le cadre de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers que dans sa tentative d'ajustement de l'appui sectoriel à un environnement de plus en plus décentralisé.

- Le chapitre 1 se penche sur la *raison d'être* d'une politique d'investissement dans les processus de décentralisation et de gouvernance locale. Il tente de découvrir pourquoi la décentralisation est devenue si populaire aujourd'hui, examine les risques et les opportunités, analyse brièvement les initiatives actuellement soutenues par la Commission sur le terrain et expose certains enjeux fondamentaux pour la politique future d'appui.
- Le chapitre 2 s'efforce de remédier à la *confusion conceptuelle* qui caractérise souvent le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il présente les différentes dimensions d'un processus de décentralisation et souligne la nécessité d'adopter une *approche «systèmes ouverts»* lors de la détermination des stratégies d'appui possibles.
- Le chapitre 3 explore le «*terrain*» complexe et conflictuel de la décentralisation, en se focalisant particulièrement sur la responsabilité, ou "obligation de rendre compte", qui constitue un élément central du processus de décentralisation, et sur le rôle de la société civile. Il propose aux partenaires externes divers principes directeurs pour s'engager sur la voie de la *décentralisation*.

³ Le réseau «Dgroups», qui appuie actuellement plus de 1 600 groupes différents, est une initiative conjointe de la Banque mondiale ainsi que des partenaires suivants: Bellanet, DFID, Hivos, ICA, ICCO, IICD, OneWorld et UNAIDS. Pour de plus amples informations, consultez le site suivant: <http://www.dgroups.org>

- Le chapitre 4 est consacré aux *problèmes stratégiques et opérationnels qui se posent lors de la programmation, l'identification et la formulation par la CE d'une stratégie d'intervention adéquate*, tant en ce qui concerne l'appui direct à la décentralisation et à la gouvernance locale que l'appui indirect fourni via d'autres secteurs.
- Le chapitre 5 se concentre sur quelques-uns des principaux défis à relever pour *assurer une mise en œuvre efficace* des programmes d'appui de la CE.
- Le chapitre 6 aborde le problème spécifique de *l'appréciation des résultats et de l'impact* des programmes d'appui dans le cadre de processus aussi complexes et volatiles que ceux de la décentralisation et de la gouvernance locale, domaines dans lesquels les résultats n'apparaissent clairement qu'après une longue période de temps.
- Le chapitre 7 identifie les voies et moyens éventuels pour *permettre à la Commission européenne* de devenir un agent de changement efficace dans les processus de décentralisation.

Ce chapitre:

- présente les principaux «facteurs d'incitation» qui sont à l'origine de l'intérêt croissant pour la décentralisation;
- décrit en quoi les processus actuels de décentralisation diffèrent de ceux menés antérieurement;
- passe en revue les risques et opportunités liés à tout processus de décentralisation;
- analyse brièvement le type d'appui que la Commission européenne fournit;
- décrit les principaux défis stratégiques et opérationnels auxquels les délégations de la CE doivent faire face.

1 Pourquoi investir dans la décentralisation?

1.1 Pourquoi la décentralisation occupe-t-elle une place prioritaire dans l'agenda du développement?

Depuis les années 90, la décentralisation a progressivement fait son chemin. Que ce soit par choix librement consenti ou du fait de pressions externes, la grande majorité des pays tiers s'oriente actuellement vers une certaine forme de décentralisation, avec cependant des degrés d'engagement et des succès divers. Cette évolution modifie profondément le paysage institutionnel dans les pays tiers, puisqu'un nouveau niveau de gouvernement est ajouté au niveau local: les autorités locales (élues) sont obligées d'agir en restant proches des citoyens et sont mandatées par la loi pour fournir une vaste gamme de biens et services publics.

Plusieurs *facteurs d'incitation* ont contribué à cette évolution, à savoir:

- l'érosion, vers la fin des années 1980, du concept de l'État hautement centralisé responsable du développement;
- la redécouverte de la «dimension locale» du développement et, partant, la reconnaissance du rôle potentiel et de la valeur ajoutée des autorités locales dans la promotion du développement local et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD);
- la quête d'efficacité accrue en matière de fourniture des services sociaux de base (santé, éducation, eau et assainissement, etc.), en veillant notamment à ce que les pauvres y aient davantage accès;
- l'impératif mondial de démocratisation et de bonne gouvernance, qui a attisé les demandes de la société en faveur de la démocratie locale et d'autorités locales responsables;
- l'essor d'approches de développement participatives, permettant à une vaste palette de nouveaux acteurs de se faire entendre et de participer aux processus politiques, aux côtés des autorités locales, notamment en exerçant des pressions pour être reconnus comme des partenaires de dialogue (à tous les niveaux pertinents) et comme des bénéficiaires de l'aide;
- la nécessité de faire face au double défi qui consiste à gérer la croissance urbaine exponentielle dans la plupart des pays en développement, tout en garantissant une politique correcte de développement et d'aménagement du territoire régional (prévoyant, notamment, des liaisons adéquates entre les villes et les zones rurales, de manière à stimuler le développement économique local);

- les modifications apportées aux modalités d'octroi des aides de la CE, en vue de soutenir les politiques et stratégies nationales. Les conséquences de ces changements se reflètent dans les efforts croissants déployés par la Commission européenne pour répondre positivement aux pays qui font de la décentralisation une priorité politique;
- un vaste éventail d'autres facteurs d'incitation, tels que le programme Agenda 21 (concernant le développement durable), et le souci de protéger les économies locales contre la mondialisation.

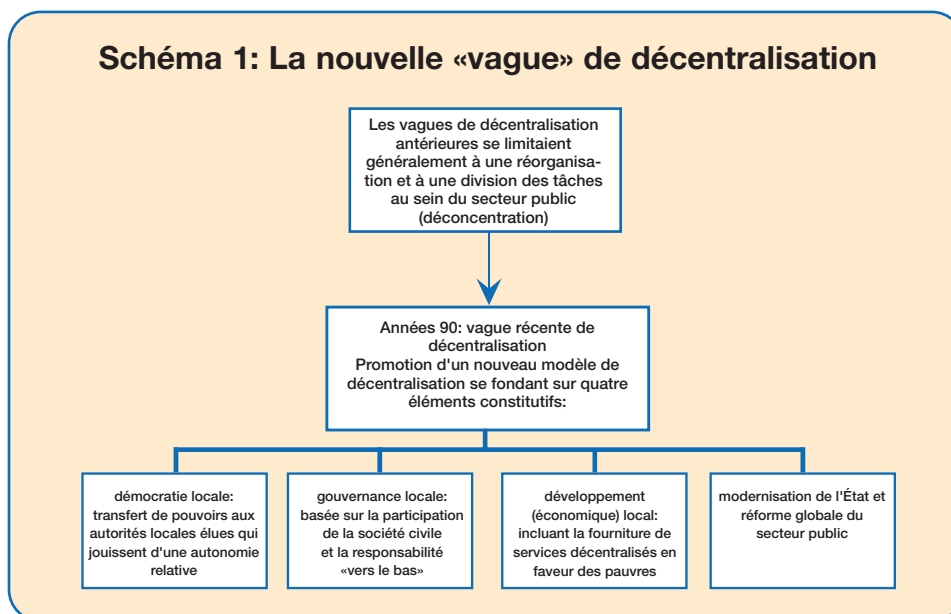
La combinaison précise de facteurs incitant à la décentralisation tend à varier d'une région à l'autre. En Amérique latine (où les autorités locales, établies de longue date mais souvent dirigées par des maires nommés au niveau central, étaient généralement dépourvues de moyens financiers et de réels pouvoirs), la décentralisation a été un élément-clé de transition vers la démocratie. En Europe orientale et dans l'ancienne Union soviétique, la décentralisation a contribué au processus de transformation politique et économique, autrement dit au passage d'un système socialiste à une économie de marché. En Afrique, la décentralisation a été souvent encouragée en vue de consolider l'unité nationale (comme au Mali, par exemple) ou d'améliorer le niveau d'efficacité des services dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté.

1.2 En quoi les processus actuels diffèrent-ils des tentatives antérieures?

La décentralisation n'est pas un phénomène nouveau. Le terme a été utilisé dès le début des années 50, dans le cadre de nombreux programmes de réforme institutionnelle. Dans l'Afrique post-coloniale, par exemple, des essais de décentralisation ont été entrepris dans divers pays. Toutefois, beaucoup de ces tentatives sont restées vaines et n'ont pas tenu leurs promesses initiales. Dans certains pays, les réformes ont été exploitées par des régimes autocratiques, comme moyen d'accroître leur emprise sur les zones rurales et sont ainsi devenues un outil d'oppression. Dans d'autres États, les réformes prévues n'ont jamais franchi l'étape du stade initial, se limitant ainsi à instituer des autorités locales sans légitimité démocratique ni réels pouvoirs de prise de décision et d'autonomie locales. La vague actuelle de décentralisation diffère néanmoins des précédentes en termes qualitatifs (cf. schéma 1).

En substance, la différence majeure qui caractérise la vague actuelle de décentralisation se résume au fait que ce phénomène ne se limite plus désormais au secteur public. Les objectifs de réforme ont été considérablement élargis:

Schéma 1: La nouvelle «vague» de décentralisation



- conçues dans un contexte de démocratisation, les nouvelles stratégies de décentralisation entendent favoriser le «*transfert*» de pouvoirs et de ressources aux autorités locales élues, lesquelles sont considérées comme des acteurs publics distincts, dotés de leurs propres identité et légitimité, et conférant leur propre valeur ajoutée au processus de développement. Ainsi, les nouvelles stratégies tentent de décentraliser une partie de la gestion des affaires publiques vers des entités élues démocratiquement, qui sont tenues de rendre compte aux citoyens de leur action;
- l'objectif poursuivi n'est pas seulement de mettre en place des autorités locales efficaces, mais aussi de promouvoir la «*gouvernance locale*». Cela implique l'instauration d'une autre manière d'exercer le pouvoir local, fondée sur des principes tels que la participation, la transparence et la responsabilité. Il convient, pour ce faire, de dépasser le stade de la simple décentralisation «verticale» des pouvoirs, des responsabilités et des ressources, depuis les autorités centrales vers les autorités locales, afin de promouvoir un processus «horizontal» visant à garantir la gestion participative des affaires locales — domaine dans lequel la société civile a un rôle-clé à jouer. Un tel processus nécessite d'intégrer les principes d'égalité entre hommes et femmes⁴, de sorte que les avantages potentiels de la décentralisation puissent bénéficier à parts égales tant aux hommes qu'aux femmes. Il requiert, en outre, la mise en place d'une vaste gamme d'innovations institutionnelles (telles que l'introduction d'une procédure budgétaire participative);
- la vague actuelle de décentralisation est étroitement liée à l'émergence d'un nouveau modèle de développement (économique) local. Ce nouveau modèle invite les différents acteurs d'un territoire donné à unir leurs forces pour promouvoir des processus de développement local durable, en s'attachant tout particulièrement à (ré) activer l'économie locale. Ces processus accorderont un rôle particulier aux autorités locales, à savoir celui de «catalyseurs» de la collaboration entre les différents acteurs locaux et de la défense des intérêts locaux aux niveaux supérieurs de gouvernance;
- le nouveau modèle de décentralisation réintroduit la notion d'aménagement du territoire (régional), ce qui devrait aider à replacer la planification du développement local dans une perspective spatiale plus large. Cette évolution permettra de prendre en considération les synergies sociales et économiques potentielles entre les communes urbaines et rurales, et de promouvoir la coopération entre les différentes communautés ou communes («inter-communalité»);
- last but not least, les nouvelles stratégies de décentralisation font partie intégrante de processus plus vastes de réforme de l'État. Il ne suffit pas de déterminer «qui est le mieux placé pour fournir quel service». Dans la plupart des pays en développement, le débat de la décentralisation soulève des questions plus fondamentales sur le type d'État requis au XXI^e siècle, sur les modalités et moyens à mettre en œuvre pour améliorer les relations entre l'État et la société

⁴ Une façon nouvelle de penser et d'agir est en train de s'instaurer dans ce domaine, y compris en ce qui concerne: (i) l'égalité entre les hommes et les femmes dans la représentation politique; (ii) la décentralisation en tant qu'outil permettant d'améliorer l'accès des femmes aux services; (iii) la décentralisation comme moyen de renforcer la participation des femmes et de parvenir à une affectation des ressources locales plus équilibrée entre les hommes et les femmes. Pour de plus amples informations, prière de consulter la note thématique élaborée par le Gender Help Desk et intitulée «Gender in Public Administration Reform and Administration» [Les questions de genre dans la réforme de l'administration publique et dans l'administration] (cf. annexe 2). Parmi les autres sources pertinentes, il y a lieu de citer, notamment, le site web de l'INSTRAW (Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme) consacré aux questions de genre et de gouvernance (<http://www.un-instraw.org/fr/index.php?option=content&task=>), ainsi que le travail de l'UNIFEM (United Nations Development Fund for Women - www.unifem.org) et d'autres réseaux agissant à différents niveaux (mondial, régional et national).

ainsi que sur la nécessaire adaptation de l'État central aux tendances conjointes de régionalisation et de décentralisation⁵.

1.3 Quels sont les possibilités offertes et les risques encourus?

Le terme «décentralisation» s'est rapidement imposé comme le maître-mot en matière de développement. Si, pour d'aucuns, la décentralisation est intrinsèquement une bonne chose à laquelle il convient d'avoir recours en toutes circonstances, ces fervents partisans de la décentralisation doivent néanmoins faire face à un courant de scepticisme important. Le tableau 1 présente ces deux points de vue.

Une approche plus prudente et prometteuse consiste à adopter une *position détachée et pragmatique à l'égard de la décentralisation* (cf. schéma 2). À cette fin, il importe:

- d'apprécier correctement les risques et les opportunités liés aux processus de décentralisation;
- de tenir compte des enseignements tirés de l'expérience.

Apprécier les risques et les opportunités

Comme le montre le schéma 2, les avantages et inconvénients constituent, en quelque sorte, les deux faces d'une même pièce, en ce sens que chacun semble le reflet inversé de l'autre. Dans la pratique, la mission des bailleurs de fonds consiste à exploiter au mieux les opportunités qui se présentent dans un environnement donné, tout en minimisant les risques potentiels. L'annexe 3 présente un tableau plus élaboré des avantages et risques potentiels qui sont liés à la décentralisation et à la gouvernance locale.

Tenir compte des enseignements tirés de l'expérience et des résultats des recherches

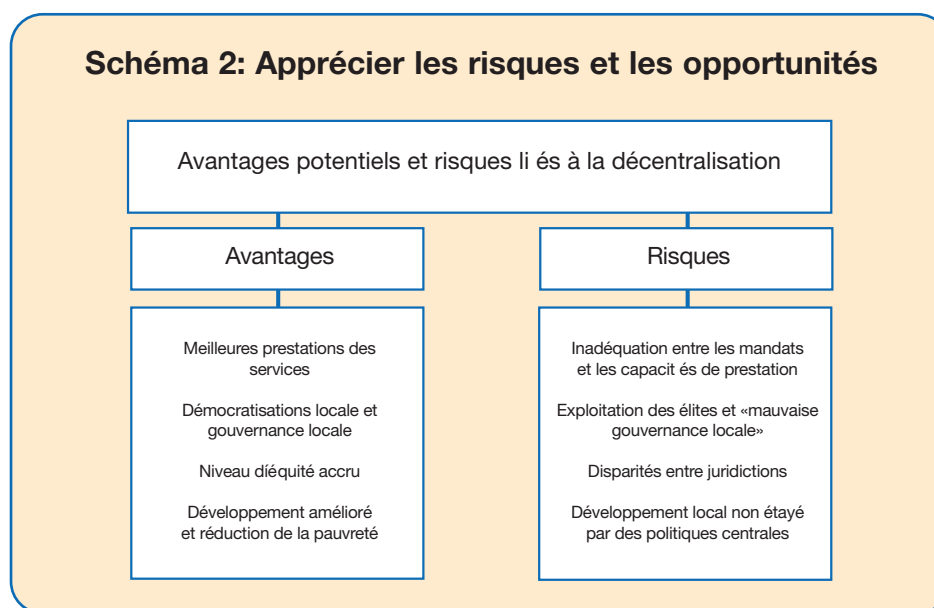
La décentralisation est souvent perçue comme la panacée pour relever toute une série de défis en matière de développement: reconstruire l'État, combattre la corruption, restaurer la confiance dans le gouvernement, promouvoir des formes de gouvernance plus participatives et lutter contre la pauvreté. En pratique, les choses sont loin d'être aussi simples. Il convient de garder à l'esprit certains enseignements tirés d'expériences de décentralisation qui donnent à réfléchir:

Tableau 1: Deux conceptions de la décentralisation

Quelques arguments en faveur de la décentralisation	Quelques arguments pour ne pas apporter son soutien à la décentralisation
• Les élections seront régulières et libres, et un système politique compétitif verra le jour au niveau local. • Des ressources seront libérées par l'État central ou collectées grâce à des impôts locaux. • Les décisions relatives aux priorités et programmes locaux seront prises au niveau local et non au niveau central. • Le nouveau système démocratique instauré au niveau local pourra fonctionner de concert avec d'autres formes (traditionnelles) d'autorité. • Les citoyens pourront faire entendre leur point de vue dans la gestion des affaires locales. • Le fait de décentraliser la fourniture des services garantira de meilleurs résultats qui bénéficieront à la population pauvre.	• Les conditions de gouvernance sont telles que cela ne pourra qu'accentuer encore l'inefficacité de l'État. • La décentralisation coûte trop cher (du fait, notamment, du risque d'indiscipline fiscale). C'est pourquoi la plupart des pays (en particulier, les plus petits) ne peuvent pas se permettre d'instaurer un tel processus. • Aucun processus de décentralisation ne doit être mis en place avant que les capacités requises soient disponibles au niveau central. • La décentralisation conduira à un affrontement entre les différentes formes de pouvoir et de légitimité. • Le capital social demeure insuffisant au niveau local pour promouvoir un réel engagement dans les affaires locales. • La décentralisation a un impact incertain sur la lutte contre la pauvreté.

⁵ Cette perspective plus large revêt une importance cruciale dans le cas d'États inefficaces ou fragiles, caractérisés par l'absence ou la quasi-absence de structures d'État (y compris en termes de services déconcentrés) ainsi que par une gestion tentaculaire du patrimoine public. Dans ces pays, la tâche à accomplir consiste à améliorer l'accès aux services, tout en mettant en place des structures d'État et en développant des capacités. En règle générale, cela nécessite de reconsidérer complètement le concept de l'État, ses fondations institutionnelles, les valeurs sous-jacentes, de même que les normes et le modus operandi. Une approche intéressante et plutôt opérationnelle des principaux défis à relever est proposée dans le document de travail suivant: Chris Berry, Ali Forder, Sonya Sultan et Magüi Moreno-Torres, Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments, PRDE Working Paper 3, octobre 2004, UK, Department for International Development.

Schéma 2: Apprécier les risques et les opportunités



► enseignement n° 1: la politique est un élément essentiel du processus.

La décentralisation et la gouvernance locale sont des processus éminemment politiques qui touchent aux fondements mêmes de l'organisation étatique et de la société, concernent la répartition des pouvoirs et le contrôle des (rares) ressources de développement, et sont au cœur du système de responsabilité en matière de fourniture des services de base à la population. S'engager sur la voie de la décentralisation impose, dès lors, de disposer d'une capacité assez poussée à gérer les aspects politiques de ce processus de transformation;

► enseignement n° 2: la détermination à mettre en œuvre les réformes est une question clé.

Dans certains pays, on observe un fossé considérable entre les politiques de réforme élaborées dans l'optique d'une décentralisation et la détermination des autorités à les mettre réellement en œuvre. Dans certains cas, on peut même parler de processus de décentralisation «virtuels». Cette situation restreint, bien entendu, le rôle et l'influence des bailleurs de fonds dans le progrès des réformes. L'expérience montre combien il est difficile d'influer sur les structures profondes et sur les normes politiques d'une société qui contribuent à perpétuer des rapports de pouvoir inéquitables;

► enseignement n° 3: il n'y a pas de modèle «prêt à l'emploi».

De très nombreuses variables déterminent l'ampleur, le rythme et les conséquences du processus de décentralisation, de même que l'efficacité du soutien extérieur qui lui est apporté. Il faut se garder d'opter partout pour le même degré de décentralisation, ni même d'appliquer ce processus de manière uniforme à toutes les régions d'un même pays et à tous les secteurs. L'élaboration de stratégies

d'intervention sur mesure et bien planifiées est, dès lors, essentielle;

► enseignement n° 4: nos connaissances sur la décentralisation restent assez limitées.

Nous avons encore beaucoup à apprendre sur ce sujet. Les éléments de preuve concernant l'impact et les avantages de la décentralisation (en termes d'amélioration de l'efficacité, de gouvernance, d'équité, de développement et de réduction de la pauvreté) demeurent fragmentaires. Les recherches multidisciplinaires toujours plus nombreuses qui sont menées sur les divers aspects de la décentralisation (par exemple, sur le lien avec les stratégies de réduction de la pauvreté) brossent un tableau mitigé des potentialités et des incidences positives éventuelles des processus de décentralisation (pour plus de détails, voir annexe 4);

► enseignement n° 5: plusieurs critères universels doivent être remplis pour que la décentralisation soit efficace.

En dépit des différences existantes entre les pays, plusieurs critères universels sont requis pour avancer avec succès sur la voie de la décentralisation: (i) une vision large de ce à quoi le système décentralisé devrait ressembler et des résultats auxquels il devrait permettre d'aboutir au fil du temps; (ii) un cadre initial qui définit — de façon adéquate et réaliste — les composants essentiels du système et les liens existants entre eux; (iii) une stratégie pragmatique qui permette à ce système de voir le jour, mais aussi de l'adapter et de soutenir son évolution par la suite. Cette dernière exigence est souvent négligée, bien qu'elle constitue probablement l'élément le plus déterminant du succès de toute réforme⁶.

⁶ Cette conclusion s'inspire de l'ouvrage suivant: Smoke, P., Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges, Public Administration and Development, 23, 2003, page 7 à 16.

1.4 Quel type d'appui la Commission européenne fournit-elle?

Au cours de la dernière décennie, la Commission européenne a pris part à des processus nationaux de décentralisation et de gouvernance locale dans diverses régions du globe. Un nombre croissant de documents de stratégie nationale et régionale prévoit la mise en place de programmes directement ou indirectement liés à la décentralisation et à la gouvernance locale. En outre, les programmes recevant l'appui de la CE s'avèrent de plus en plus élaborés et font l'objet de financements conséquents⁷.

Cet intérêt accru pour la décentralisation et la gouvernance locale s'est développé indépendamment des cadres communautaires spécifiques à ces domaines (cf. encadré 2).

Quel type d'appui la Commission européenne fournit-elle sur le terrain? Plusieurs caractéristiques se dégagent:

- **L'appui à différents objectifs politiques.** La plupart des programmes d'appui de la CE visent à atteindre une multiplicité d'objectifs (connexes). Cependant, deux motivations majeures sont, par essence, primordiales: (i) la réduction de la pauvreté grâce à une amélioration des prestations de services sociaux et (ii) des réformes de gouvernance;
- **Une assez grande variété de «points d'entrée» possibles.** L'appui de la CE est fourni sous l'égide de divers programmes ou «points d'entrée»: parfois, il est assuré dans le cadre de la «politique d'appui à la décentralisation» ou en vertu du concept plus global de la «bonne gouvernance», mais il peut aussi se

concentrer sur la «décentralisation des services», s'inscrire dans le cadre du «développement rural» ou encore dans celui de la «gestion urbaine»⁸. Dans plusieurs pays, l'appui relève d'une combinaison de points d'entrée (comme par exemple, «la gouvernance locale» et «l'appui à la décentralisation dans des secteurs spécifiques») et s'adresse à différents acteurs (administrations publiques centrales et autorités locales, ainsi que les associations correspondantes et la société civile) (pour plus d'informations à ce sujet, consulter l'annexe 6);

➤ **Les points d'entrée évoluent au fil du temps.** Dans plusieurs pays, la CE a progressivement affiné son approche de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, au fur et à mesure de l'évolution des processus de décentralisation et sur la base des enseignements qui pouvaient en être tirés. Dans certains cas, l'appui, initialement orienté vers des projets-pilotes et des programmes de microréalisations axés sur le développement local (7e et 8e FED), s'est progressivement tourné vers la décentralisation (8e et 9e FED), tandis que le processus de programmation en cours (10e FED) étudie la possibilité de faire usage des modalités d'appui budgétaire pour la décentralisation et la gouvernance locale;

➤ **L'alignement de l'appui de la CE sur les programmes nationaux peut s'avérer difficile.** La Commission européenne s'efforce en permanence d'aligner son soutien sur les programmes nationaux (documents de stratégie de réduction de la pauvreté - DSRP), y compris lorsqu'elle adopte une approche par projet/programme. Si les résultats sont assez satisfaisants dans les pays qui font preuve d'un réel



Encadré 2: Les documents stratégiques de la CE en matière de décentralisation et de gouvernance locale

Bien qu'il n'existe pas de communication de la Commission spécifiquement consacrée à la décentralisation, l'engagement de la CE en faveur de la décentralisation et de la gouvernance locale s'appuie néanmoins sur des documents stratégiques récents qui intègrent des éléments et des questions concernant les processus de décentralisation ainsi que le rôle et les responsabilités des autorités locales.

- La communication de la Commission - Gouvernance et développement (COM 2003, 615 final) reconnaît l'importance de la décentralisation ("decentralised power sharing") ainsi que la nécessité d'associer les "autorités municipales et autres autorités décentralisées" aux processus nationaux de dialogue sur la gouvernance.
- Le projet de manuel sur la gouvernance de la CE (2004) considère la décentralisation et les collectivités locales comme un des six "types de gouvernance" et propose des orientations sur les modalités d'un soutien efficace.
- La communication de la CE sur la gouvernance dans le consensus européen pour le développement – Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne (COM 2006 421 final) reconnaît l'existence de "différents niveaux de gouvernance [...] (local, national, international)" ainsi que le "rôle essentiel que peuvent jouer les autorités locales dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement".
- Les profils de gouvernance récemment élaborés pour les pays ACP comprennent également des indicateurs liés à la décentralisation.

⁷ Plate-forme des collectivités locales des pays ACP (PCLACP), 2005. Local Government Participation in ACP-EC cooperation. An initial assessment and prospective [La participation des collectivités locales à la coopération ACP-CE. Évaluation initiale et étude prospective]. Cette enquête a montré que, sur les 77 pays signataires de l'Accord de Cotonou, quarante-deux envisagent d'apporter un certain appui financier aux autorités locales ou au processus global de décentralisation.

⁸ En raison de cette diversité de points d'entrée, il est difficile de produire des chiffres précis sur les montants alloués par la CE à la décentralisation et à la gouvernance locale.

engagement en faveur de la décentralisation, force est de constater néanmoins que, dans la plupart des cas, l'alignement ne va pas de soi. Les difficultés rencontrées peuvent être dues au fait que la nécessaire stratégie de décentralisation nationale fait défaut, commence seulement à se dessiner, est bloquée ou n'est pas vraiment soutenue par les élites politiques et administratives;

► **Approches stratégiques contre approches fragmentaires.** L'analyse documentaire des programmes d'appui existants révèle que certaines stratégies de la CE sont bien conçues et correctement coordonnées. En revanche, l'assistance fournie dans d'autres pays s'avère plus limitée et davantage fragmentée;

► **Diversité des modalités d'appui.** Certains États ont recours à une combinaison dûment étudiée de modalités pour soutenir stratégiquement le processus de développement du pays partenaire. Dans d'autres cas, cette combinaison manque de clarté ou de précision.

1.5 Une foule de questions stratégiques et opérationnelles

Les échanges de vues au sein du groupe de discussion "D-group" ont mis en lumière le fait que, partout dans le monde, les délégations de la CE sont confrontées à d'épineuses questions stratégiques et opérationnelles, dès lors qu'elles s'engagent dans des processus de décentralisation et de gouvernance locale. L'encadré 3 reprend quelques-unes des questions les plus fréquentes.



Encadré 3: Les dix défis majeurs pour les délégations de la CE

Les questions suivantes reflètent les dix préoccupations majeures du personnel des délégations de la CE à travers le monde:

- Quels sont les éléments à prendre en considération avant d'apporter son soutien à des processus de décentralisation et de gouvernance locale?
- Comment promouvoir une véritable appropriation des réformes de décentralisation?
- Comment combiner utilement la décentralisation démocratique et la déconcentration?
- Quand et comment utiliser l'appui budgétaire pour soutenir (stimuler) la décentralisation?
- Quels sont les indicateurs de performances adéquats (notamment dans le cadre des approches PAPS (programme d'appui aux politiques sectorielles) et d'appui budgétaire à la décentralisation) et comment doivent-ils être déterminés, contrôlés et évalués?
- Quand et comment la Commission devrait-elle participer à des mécanismes spécifiques en vue de soutenir la décentralisation et le développement local?
- Comment créer des institutions locales durables et renforcer les capacités?
- Comment encourager la mise en place de processus politiques viables à l'échelon local (grâce à la participation de la société civile et à des mécanismes de responsabilisation adéquats, par exemple)?
- Comment des programmes d'appui sectoriel peuvent-ils consolider (indirectement) le processus de décentralisation?
- Comment renforcer la capacité globale de la CE à apporter un soutien efficace à la décentralisation et à la gouvernance locale (en termes de politiques, de stratégies d'intervention, d'approches, d'instruments, d'aptitudes et de procédures)?
- Comment mettre en œuvre la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, dans le cadre de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale?

Ce chapitre:

- passe brièvement en revue les différents types de décentralisation,
- se penche sur les différents concepts qui y sont liés, tels que les «autorités locales», la «gouvernance locale», le «développement (économique) local» et l'«aménagement du territoire»,
- souligne la nécessité de se baser sur les réalités de la décentralisation, telles qu'elles apparaissent sur le terrain;
- propose d'appréhender les processus de décentralisation et de gouvernance locale selon une perspective de «systèmes ouverts»,
- examine les avantages et inconvénients de l'approche consistant à considérer la décentralisation comme un «secteur».

2 Concepts fondamentaux et approche «systèmes ouverts»

2.1 Examen détaillé des différentes composantes du processus de décentralisation

Toute une myriade de notions entourent la décentralisation, issues du riche éventail de cultures, de traditions et d'histoire des administrations publiques. Malgré leur similitude apparente, certains termes utilisés peuvent avoir des significations différentes selon l'endroit du monde où ils sont utilisés. En cas de mauvaise compréhension, le risque est grand de se perdre dans ce dédale terminologique.

Commençons par le concept général de «décentralisation». Il n'est guère surprenant de constater qu'il n'existe pas de définition de cette vaste notion qui soit universellement reconnue par tous les acteurs et organismes. Le tableau 2 passe en revue les définitions utilisées par certains des principaux bailleurs de fonds.

Bien que l'on puisse aisément relever une certaine cohérence entre les éléments fondamentaux des définitions sélectionnées (telle que la référence commune à la notion de transfert des responsabilités à des niveaux infranationaux), celle-ci n'occulte pas pour autant

d'importantes divergences. L'approche française se concentre clairement sur les objectifs politiques de la décentralisation ainsi que sur la «cohésion territoriale». Elle laisse entendre que la décentralisation est à la fois une fin en soi et un moyen tendant à une fin dans la politique française de développement. Les deux autres définitions semblent plus technocratiques, dans la mesure où elles mettent en exergue la dimension fonctionnelle de la décentralisation («qui est le mieux placé pour faire quoi?»), le PNUD faisant même de la «subsidiarité» la pierre angulaire de son approche. On pourrait, dès lors, avancer que ces définitions conçoivent la décentralisation comme un moyen de parvenir à une fin, plutôt que comme une fin en soi⁹.

La Commission européenne préfère, pour sa part, adopter une approche plus pragmatique et se concentrer sur les *dimensions fonctionnelles* de la décentralisation. C'est pourquoi la présente section se penchera, tout d'abord, sur les trois différents types de décentralisation (politique, administrative et fiscale) et sur les concepts y afférents (à savoir, «autorités locales», «gouvernance locale», «développement local» et «aménagement du territoire»). Pour chacune de ces composantes des processus de décentralisation, nous rappellerons les définitions de base

Tableau 2: comparaison entre les différentes définitions de la décentralisation

Organisations	Définition de base de la «décentralisation»
Banque mondiale (site web: publicsector/decentralisation/ what.htm)	La décentralisation est le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de fonctions publiques, depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires et locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et/ou vers le secteur privé. Il s'agit d'un concept complexe et à multiples facettes. Une distinction doit être établie entre les différents types de décentralisation (à savoir, décentralisation politique, décentralisation administrative, décentralisation fiscale et décentralisation du marché) car ceux-ci présentent des caractéristiques, des implications politiques et des conditions de succès différentes.
PNUD (2004) Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development	La décentralisation fait référence à une restructuration des autorités en vue de créer un système de co-responsabilité entre les entités dotées d'un pouvoir de gouvernance aux niveaux central, régional et local, conformément au principe de subsidiarité. Sur la base de ce principe, les fonctions (ou tâches) sont transférées au plus bas niveau institutionnel ou social capable (ou potentiellement capable) de les assumer. La décentralisation concerne le rôle des instances centrales et infranationales, qu'elles soient publiques, privées ou associatives, ainsi que les relations entre celles-ci. On distingue quatre types principaux de décentralisation: décentralisation politique, fiscale et administrative, et cession de compétences.
Coopération française Les politiques françaises de développement en matière de gouvernance locale	La décentralisation participe de la gouvernance démocratique. Elle vise à donner aux collectivités locales des moyens et des compétences propres, distincts de ceux de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation établit un contact plus étroit entre le processus décisionnel et les citoyens, favorisant ainsi l'émergence d'une démocratie de proximité. Elle ambitionne de réussir le développement socio-économique dans des domaines qui souffrent souvent d'un pouvoir décisionnel trop centralisé. Elle favorise la cohésion territoriale et l'enracinement de la démocratie. Elle participe également à la lutte contre la pauvreté.

⁹ Pour la Banque mondiale, par exemple, la décentralisation peut être un moyen: (i) d'améliorer la gouvernance dans son ensemble; (ii) d'assurer la prestation de services en faveur des pauvres; (iii) de réduire la pauvreté; (iv) de combattre la corruption.



Encadré 4: Qu'est-ce que la «dévolution»?

Le terme anglais «*devolution*» [que nous traduirons ici littéralement par «dévolution»] désigne un arrangement ou un processus au sein de l'administration publique, en vertu duquel des instances distinctes de l'autorité centrale sont juridiquement instituées. Les représentants locaux de ces instances — qui sont soit élus, soit nommés par la population — sont (progressivement) dotés de pouvoirs décisionnels concernant un ensemble variable de thèmes politiques et ont (progressivement) accès à des ressources qu'ils peuvent utiliser à leur discrétion. La base politique est la localité et les pouvoirs sont dévolus. Les principaux objectifs de la dévolution sont politiques: ils visent à refaçonner le paysage politique en redistribuant le pouvoir et, ce faisant, à intensifier la démocratisation et la participation locale. Il s'agit donc d'un processus de transformation institutionnelle de longue durée. Cependant, la dévolution a aussi pour ambition d'améliorer les performances globales de l'administration en termes de fourniture des services et fonctions de base; à cette fin, elle tente de rendre l'administration plus proche de la population. La dévolution ne peut exister que si les instances locales disposent d'une autorité suffisante pour embaucher ou licencier du personnel, prélever des impôts, conclure des contrats, faire des dépenses et des investissements, élaborer des plans, définir des priorités et fournir des services.

(telles qu'elles figurent dans des manuels) et nous identifierons les composantes fondamentales que les programmes d'appui de la CE devraient prendre en considération et auxquelles ils devraient s'attaquer.

!!! Attention !!! Les définitions présentées dans la présente section peuvent aider à clarifier la décentralisation d'un point de vue analytique. Le lecteur doit toutefois noter qu'elles ne sont pas neutres, mais qu'elles reflètent une *approche normative* de la décentralisation et de la gouvernance locale. Prises conjointement, ces définitions véhiculent un modèle de démocratie, de responsabilité et de légitimité largement inspiré des traditions libérales occidentales. Dans le contexte réel de nombreux pays en développement, la décentralisation — tant au niveau du processus que de la pratique — peut différer considérablement de ces définitions, compte tenu du contexte historique et culturel. Dans nombre de pays développés et en développement, la définition et la mise en œuvre des processus de décentralisation et de gouvernance sont fortement tributaires des rapports de pouvoir existant entre les différents niveaux de gouvernance, ainsi que par les changements de gouvernement. En conséquence, les ministères centraux et les fonctionnaires des administrations centrales conservent souvent un degré d'autorité élevé sur les autorités locales. De plus, le personnel local a besoin de davantage de formation et de ressources pour être en mesure de remplir convenablement ses nouvelles missions. La participation publique et les exigences en matière de transparence et de responsabilité formulées par les citoyens au niveau local peuvent favoriser la consolidation de la gouvernance locale. Enfin, nombre de spécificités culturelles et de conditions particulières (qui ne sont pas toujours bien documentées) brouillent l'image de la gouvernance locale, comme par exemple les formes traditionnelles de gouvernance et certaines formes de procédures coutumières de consultation et de décision. Il peut par exemple exister une pluralité de systèmes juridiques parallèles tels que le droit coutumier, la loi islamique et le droit moderne. Face à une palette extrêmement diversifiée de conditions propres à un

pays, il est impératif d'aller au-delà des simples concepts normatifs et de *se fonder sur les réalités de la décentralisation, telles qu'elles sont vécues sur le terrain*, de manière à pouvoir prendre des décisions en pleine connaissance de cause. Pour ce faire, il convient d'aborder la décentralisation et la gouvernance locale selon une perspective globale de «systèmes ouverts». Nous verrons dans la deuxième partie de ce chapitre en quoi consiste une approche «systèmes ouverts».

2.2 Présentation des différentes dimensions de la décentralisation

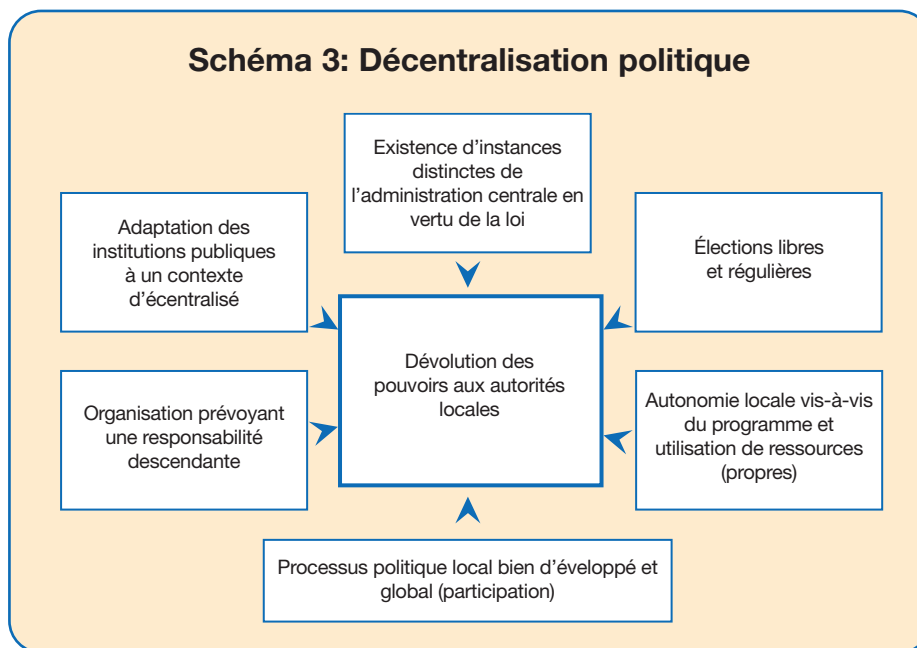
«Décentralisation politique», «décentralisation administrative» et «décentralisation fiscale» sont les trois expressions utilisées pour distinguer les différents types ou *dimensions* de décentralisation.

2.2.1 Décentralisation politique

Définition

La décentralisation politique désigne, en principe, des situations où l'autorité et le pouvoir politiques ont été partiellement transférés à des niveaux administratifs infranationaux. Les manifestations les plus évidentes de ce type de décentralisation sont les administrations infranationales élues et habilitées, depuis les conseils de village jusqu'aux instances de l'État. La «devolution» [traduit littéralement par «*dévolution*» et correspondant au *transfert de pouvoirs*] est considérée comme une forme (démocratique) de décentralisation politique (cf. encadré 4). Dans le langage et la pratique actuels, la décentralisation politique est souvent perçue comme la seule qui permette réellement de décentraliser l'administration et de faire en sorte que ce processus ouvre la voie à la démocratie locale, à la participation des administrés aux affaires locales et à la responsabilisation des mandataires locaux.

Schéma 3: Décentralisation politique



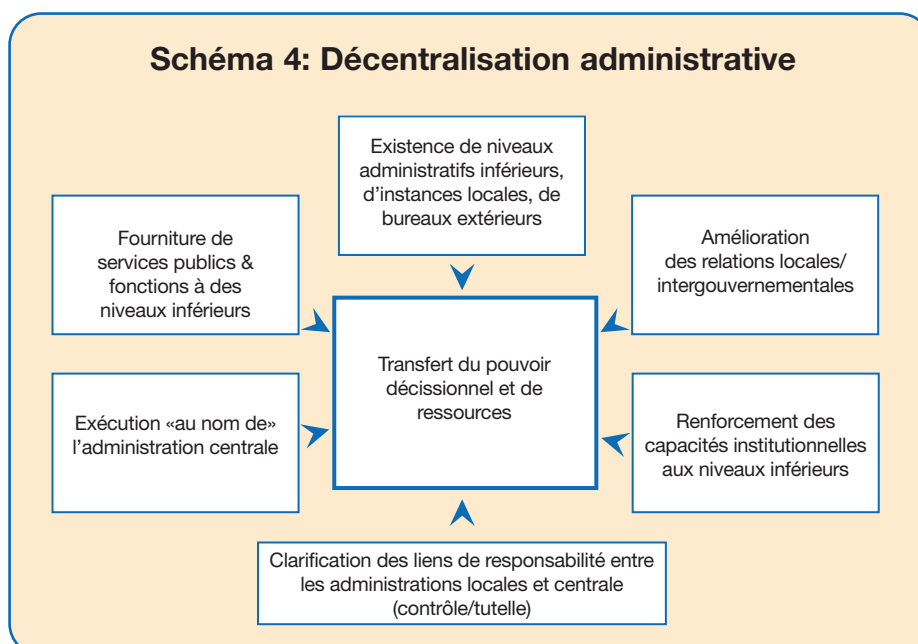
Quelles sont les principales composantes?

Tout l'enjeu de la décentralisation politique est de conférer aux autorités locales la structure requise pour être à même de comprendre les besoins et préférences de la population locale, et d'agir en ce sens. Ce système requiert, à son tour, un ensemble de réformes interdépendantes, comme le montrent les «composantes» illustrées au schéma 3.

Si la plupart de ces réformes paraissent assez évidentes, l'adaptation des institutions politiques à un contexte décentralisé mérite peut-être une attention particulière.

Lorsqu'une impulsion est donnée en faveur de la décentralisation politique, le rôle des ministères au niveau central doit être réorienté vers les tâches suivantes: élaboration des politiques; définition de grandes orientations et de normes; suivi et contrôle budgétaire. Le fonctionnement des autres instances publiques (comme les organes communaux d'investissement, par exemple) doit, dès lors, être adapté à un environnement en voie de décentralisation et tenir compte de l'existence d'autorités locales dotées de prérogatives qui leur sont propres. Dans la pratique, ce type de restructuration constitue souvent une pomme de discorde et un obstacle.

Schéma 4: Décentralisation administrative



¹⁰ La littérature relative à ce domaine fait parfois référence à la décentralisation fonctionnelle pour parler de la décentralisation administrative des fonctions publiques, depuis les instances centrales vers d'autres niveaux intermédiaires ou subalternes, dans un secteur spécifique de l'administration publique. La décentralisation fonctionnelle est généralement liée à la flexibilité administrative ou à la distribution des ressources d'État vers des niveaux inférieurs de l'administration publique.



Encadré 5: Que signifient les termes «déconcentration», «délégation» et «cession de compétences»?

La **déconcentration** est un processus au sein de l'administration publique, en vertu duquel un certain degré de pouvoir de prise de décision ou de réglementation d'opérations est délégué à un bureau extérieur, à un fonctionnaire ou à un département ou ministère central. Le bureau ou le fonctionnaire auquel ce pouvoir est délégué doit rendre compte des décisions prises devant le département ou ministère central. La déconcentration vise essentiellement à: (i) améliorer l'efficacité administrative; (ii) à rehausser le niveau des prestations de services; (iii) à garantir une représentation adéquate de l'administration centrale ainsi qu'un contrôle approprié aux niveaux provincial et local. Elle s'applique lorsque des entités locales assument, dans une large mesure, le rôle d'agents locaux de l'administration centrale, gèrent du personnel, utilisent les ressources qui leur sont allouées par les autorités centrales et demeurent tenues de rendre compte aux niveaux supérieurs de la hiérarchie.

La **délégation** est une forme de décentralisation administrative de plus grande ampleur. Elle consiste à redistribuer des pouvoirs et responsabilités à des unités gouvernementales locales ou à des organismes qui ne sont pas nécessairement des émanations ou des bureaux locaux de l'autorité délégante (ex.: des institutions de services, des entreprises publiques, des offices du logement et des circonscriptions scolaires semi-autonomes). Bien que la délégation implique un certain niveau de transfert de responsabilité vers les unités infranationales auxquelles les pouvoirs sont délégués, la responsabilité reste en grande partie verticale, c'est-à-dire avec obligation de rendre compte à l'unité centrale délégante. Dans le contexte francophone, la délégation est considérée généralement comme un instrument de déconcentration au moyen duquel le ministre délègue des tâches, des responsabilités et des ressources à des directeurs régionaux qui peuvent, à leur tour, les déléguer à des directeurs provinciaux ou à des subalternes relevant de l'autorité du ministre.

Quoiqu'il provienne du domaine de la finance et des affaires [où il correspond, en français, à «cession d'actifs»], le terme anglais «**divestment**» est aussi utilisé dans le cadre de l'administration publique [où il désigne la «**cession de compétences**»]. Il y a cession de compétences lorsque des responsabilités administratives et de planification ou d'autres fonctions publiques sont transférées de l'administration centrale vers des institutions bénévoles ou privées ou vers des organisations non gouvernementales. La cession de compétences se traduit souvent par la sous-traitance de certains services ou de certaines fonctions administratives, la déréglementation ou la privatisation de l'ensemble des services ou fonctions. À titre d'exemple, le fait de confier à des entreprises privées, plutôt qu'à un ministère national de l'eau, le soin d'assurer l'assistance technique aux niveaux administratifs inférieurs du secteur de l'eau constitue, en quelque sorte, une cession de compétences.

!!! Attention !!!

Partout dans le monde, les notions de «dévolution» et de «déconcentration» s'inscrivent toutes deux dans le contexte de la décentralisation, y compris dans les régions anglophones, francophones, lusophones et hispanophones. Il existe cependant quelques différences dans la manière dont ces termes sont utilisés. Dans les pays anglophones, le terme «decentralisation» recouvre à la fois les notions de «de-concentration» et «devolution», tandis qu'il n'existe aucun terme spécifique, dans la littérature française, correspondant à «devolution» ou «democratic decentralisation». Dans les pays hispaniques et lusophones, les termes «municipalización» et «municipalização» sont aussi utilisés; ils désignent fondamentalement une forme de dévolution, par laquelle les pouvoirs et responsabilités sont transférés aux communes (urbaines et rurales). Dans les pays russophones, le concept de la «devolution» n'est pas aisé à communiquer, dans la mesure où il n'existe aucune traduction directe de ce terme.

2.2.2 Décentralisation administrative

Définition

La décentralisation administrative est axée sur le transfert de pouvoirs décisionnels, de ressources et de responsabilités aux fins de la fourniture d'un certain nombre de services publics ou de fonctions¹⁰, depuis l'administration centrale vers d'autres niveaux administratifs (non élus), divers organismes ou des

antennes des organismes satellites de l'administration centrale. La décentralisation administrative est associée à trois variantes possibles, chacune d'elles présentant des caractéristiques différentes: (i) déconcentration, (ii) délégation et (iii) cession de compétences (qui est liée à la privatisation des fonctions et services) (cf. encadré 5). La décentralisation administrative s'inscrit bien souvent dans le cadre d'une réforme de la fonction publique; elle est généralement perçue comme la forme de décentralisation la plus restreinte car les instances locales auxquelles les

¹¹ Parmi les avantages de la déconcentration des responsabilités, des ressources et du personnel, il y a lieu de citer notamment: (i) une plus grande accessibilité des fonctionnaires; (ii) la mobilisation des ressources locales; (iii) des réponses mieux adaptées aux besoins locaux; (iv) une motivation accrue du personnel sur le terrain (qui s'explique par le plus haut niveau d'autonomie dont il dispose); (v) la coordination entre les différents bureaux; (vi) la focalisation plus intense des instances centrales sur les tâches fondamentales.

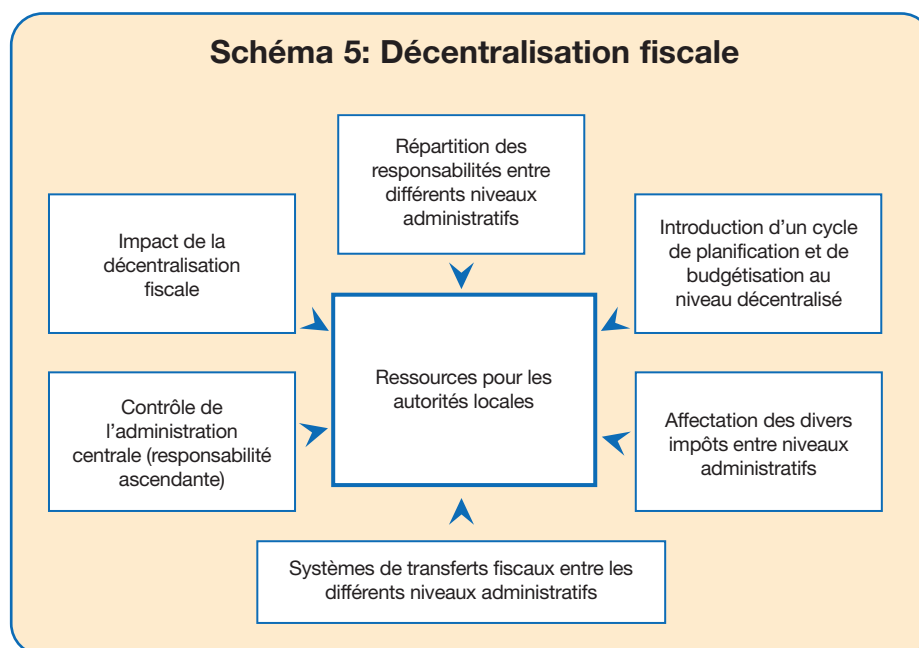
tâches sont transférées ne se fondent pas sur une représentation politique contrôlée depuis le bas.

Quelles sont les principales composantes de la décentralisation administrative?

La décentralisation administrative concerne l'architecture institutionnelle sur laquelle la décentralisation repose. Les partisans de la déconcentration mettent en exergue la «pauvreté institutionnelle» des autorités locales et le fait que leur fonctionnement est tributaire des compétences et ressources centrales. Ils soulignent aussi la nécessité de conseiller et orienter valablement les administrateurs locaux. Si les avantages potentiels de la déconcentration ont trait, dans une large mesure, à la gestion des institutions, il n'en reste pas moins qu'ils revêtent une importance primordiale pour intensifier l'impact en termes de développement¹². Le schéma 4 illustre les principales «composantes» de la décentralisation administrative.

Idéalement, ces composantes devraient compléter les réformes prévues dans le cadre de la décentralisation politique.

Chacune de ces composantes comporte des défis stratégiques et opérationnels importants. Dans les pays les plus pauvres, notamment, l'existence physique des infrastructures de base dont les communes ont besoin pour fonctionner représente le tout premier défi à relever. Le renforcement des capacités locales s'impose aussi comme une évidence et une large palette d'acteurs peut y contribuer (y compris les communes européennes participant à des programmes de jumelage). Si les autres tâches apparaissent peut-être comme plus secondaires, elles n'en sont pas pour autant moins ardues. Le fonctionnement efficace des processus de décentralisation dépend, dans une large mesure, de l'établissement et du respect de règles précises régissant les relations intergouvernementales.



Encadré 6: Quelles formes la décentralisation fiscale peut-elle revêtir?

La décentralisation fiscale se traduit par le transfert aux autorités locales (i) de fonds (aux fins de l'exécution des fonctions décentralisées); (ii) de l'autorité et du pouvoir de générer des recettes (et de prendre des décisions en matière de dépenses). On distingue principalement cinq formes de décentralisation fiscale:

- (i) auto-financement ou recouvrement des coûts des services publics via les redevances imposées aux usagers;
- (ii) cofinancement impliquant la participation des usagers à la fourniture des services et des infrastructures par des contributions financières ou de main-d'œuvre;
- (iii) augmentation des recettes locales par les taxes sur les propriétés ou sur les ventes ou encore par les impôts indirects;
- (iv) transferts fiscaux entre administrations (les recettes générales des impôts perçus par l'administration centrale sont transférées aux administrations locales afin de couvrir des besoins généraux ou spécifiques);
- (v) autorisation donnée aux communes d'emprunter et mobilisation d'une partie des ressources des instances nationales ou des autorités locales, moyennant la délivrance de garanties de prêt.

¹² Le terme «fiscal» ne fait pas seulement référence aux recettes fiscales, mais il inclut aussi toutes les autres sources de produits financiers.

2.2.3 Décentralisation fiscale

Définition

La décentralisation fiscale¹² représente peut-être le type de décentralisation le plus aisé à identifier, dans la mesure où il est directement lié aux pratiques budgétaires. Par «décentralisation fiscale», il y a lieu d'entendre la réaffectation des ressources aux administrations infranationales, y compris la délégation de crédits par les ministères sectoriels vers les niveaux «déconcentrés». Les accords relatifs à l'affectation des ressources font souvent l'objet de négociations entre l'administration centrale et les autorités locales, au cours desquelles divers facteurs sont pris en considération, dont l'équité interrégionale, la disponibilité des ressources à tous les niveaux de l'administration et les capacités locales en matière de gestion fiscale. Les expériences de décentralisation fiscale ont conduit au renforcement des capacités en vue de l'attribution des compétences en matière de dépenses et de revenus, ainsi qu'à l'élaboration de formules de transferts fiscaux et d'emprunts infranationaux.

Quelles sont les principales composantes de la décentralisation fiscale?

Le schéma 5 présente les principales «composantes» à prendre en considération lors de la conception d'un système de décentralisation fiscale, impliquant plusieurs niveaux de l'administration.

Parmi ces différents éléments, l'impact probable de la décentralisation fiscale est particulièrement important car il invite les décideurs à se concentrer sur certains domaines

des politiques, tels que: (i) l'efficacité économique; (ii) la stabilité macroéconomique; (iii) la redistribution des revenus (équité interrégionale ou interpersonnelle); (iv) l'efficacité politique¹³. L'encadré 6 examine les différentes formes que la décentralisation fiscale peut revêtir.

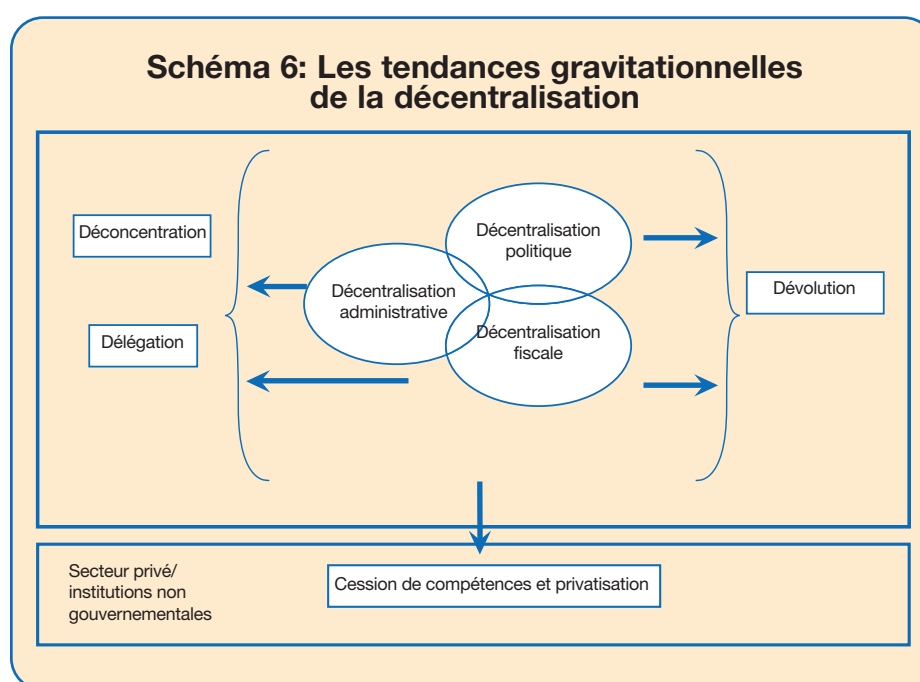
Combinaison des différentes composantes de la décentralisation

Lors de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des processus de décentralisation, il est essentiel d'examiner les liens existants entre les trois dimensions fondamentales de la décentralisation (politique, administrative et fiscale) et de déterminer quelles seront les prestations de services ou les fonctions administratives qui seront sous-traitées au secteur privé ou à des organisations non gouvernementales (cf. schéma 6).

Deux difficultés majeures se font jour à cet égard:

- trouver un juste équilibre entre les dimensions politique, administrative et fiscale de la décentralisation,
- décider quand il convient de traiter chacune de ces dimensions dans le cadre d'un processus de décentralisation à long terme.

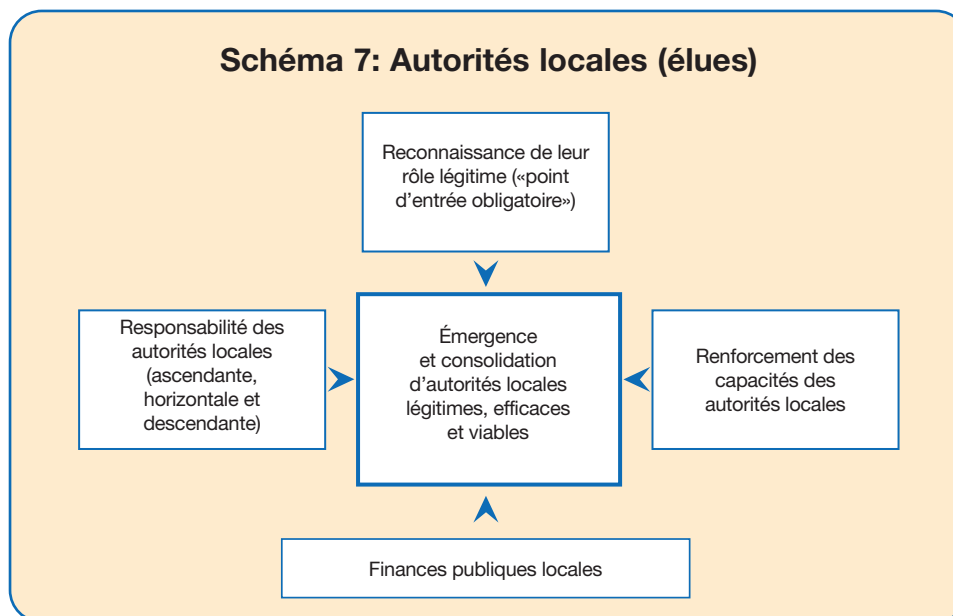
Fondamentalement, il ne peut pas y avoir de décentralisation efficace sans une prise en compte intégrale de ces trois dimensions, étant donné qu'elles sont complémentaires et interdépendantes. En résumé, *elles ont besoin les unes des autres*, puisque la division des pouvoirs selon les différents niveaux de l'administration et de la société doit correspondre aux



¹³ Bien que les trois premiers objectifs politiques correspondent à des préoccupations habituelles en matière de finances publiques, il convient néanmoins de ne pas négliger les arguments liés aux gains d'efficacité politique que la décentralisation fiscale engendre (en termes, par exemple, de meilleure information des citoyens, de possibilités de participation et d'enracinement de la démocratie locale et de pratiques de gouvernance).

¹⁴ La répartition des droits de collecte d'impôts et des recettes fiscales entre l'administration centrale et les entités locales décentralisées ou l'établissement de systèmes de transferts fiscaux entre les différents niveaux de l'administration constituent, à cet égard, de bons exemples.

Schéma 7: Autorités locales (élues)



responsabilités fiscales, les procédures et systèmes administratifs doivent s'aligner sur l'exécution du pouvoir politique et des tâches budgétaires, et les dispositions fiscales doivent permettre d'éviter tout conflit entre les pouvoirs politiques et administratifs.

En réalité, l'interaction idéale entre ces dimensions est rarement atteinte, dans la mesure où chacune d'entre elles tend à aller dans une direction différente. Dès lors que la décentralisation politique est stimulée par la création de différentes entités administratives locales, un processus de *détachement vis-à-vis du centre et de transfert des compétences* se met en place. Cela ne manque pas de créer des tensions avec la décentralisation administrative, laquelle doit garantir la bonne exécution des responsabilités et fonctions centrales aux niveaux inférieurs de l'administration. Par cette forme de décentralisation, les entités locales jouent le rôle d'agents «*déconcentrés*» de l'administration centrale, assurant des services, gérant du personnel et exploitant les ressources qui leur sont allouées par les autorités centrales. Si elle a été soigneusement élaborée, la décentralisation fiscale peut servir de *compromis* et permettre ainsi de concilier les tendances gravitationnelles potentiellement divergentes de la dévolution et de la déconcentration¹⁴. L'articulation efficace de ces trois formes de décentralisation requiert du temps, de la perspicacité ainsi que la volonté de tenter des expériences. Idéalement, c'est un jeu de «donnant-donnant» qui doit s'instaurer entre les différents niveaux de l'administration et de la société concernant les diverses responsabilités, autrement dit des concessions mutuelles à négocier et renégocier au fil du temps, dans les limites des cadres juridiques définis pour le processus de décentralisation.

Les expériences des pays en développement montrent, en outre, qu'il peut être opportun de s'attaquer à certaines dimensions du processus de décentralisation à des

moments particuliers. Au Mali, par exemple, une attention soutenue a été accordée à la décentralisation politique dès les années 90, à la suite de la rébellion des Touaregs survenue au début de cette décennie. Toutefois, il faudra attendre le début de la décennie suivante pour que de réels efforts soient déployés en vue de renforcer la déconcentration des fonctions et services de l'administration centrale, notamment dans les secteurs liés à la lutte contre la pauvreté. Au Cambodge, par contre, l'intérêt se porte prioritairement sur la déconcentration car une tentative préalable de décentralisation politique ne semble guère envisageable, pour de multiples raisons¹⁵.

Comme le montre le schéma 6, un élément-clé du débat sur la combinaison des différentes composantes de la décentralisation consiste donc à reconnaître que la nature et l'enchaînement des processus de décentralisation peuvent varier considérablement. Ces variations tiennent, en premier lieu, à la nature même des trois dimensions fondamentales de la décentralisation et, en second lieu, aux facteurs contextuels qui jouent un rôle déterminant.

2.2.4 Autorités locales

Définition

L'expression «autorités locales» est générique. Nous ne nous risquons pas à en donner une définition précise, étant donné que sa signification exacte peut varier grandement selon le lieu où elle est utilisée. Ainsi, les «autorités locales» peuvent désigner un comté, une commune, une municipalité ou un *township* [cité noire en Afrique du Sud], une administration publique locale, une circonscription scolaire, des entités régionales ou inter-étatiques, ou n'importe quelle agence ou organisation agissant pour le compte d'une administration locale. Malgré la multiplicité des formes qu'elles peuvent revêtir,

il est utile de distinguer deux grands types d'autorités locales:

- les *administrations publiques locales*, qui traitent et gèrent les affaires locales sur une base journalière;
- les *organes de représentation locaux*, tels que les conseils municipaux.

Ces derniers représentent des organes de gouvernance qui peuvent soit être élus directement ou indirectement (comme c'est le cas de nombreuses autorités locales), soit être nommés par une administration de niveau supérieur ou par les représentants d'une communauté. On rencontre aussi des versions combinées de ces organes de gouvernance, alliant des membres nommés et d'autres élus.

Quelles sont les principales composantes à prendre en considération pour traiter avec les autorités locales?

La Commission européenne s'efforce de plus en plus de traiter avec les autorités locales, en tant que partenaire de dialogue (essentiellement via leurs représentations régionales et nationales), agence d'exécution ou bénéficiaire direct de l'aide. Le schéma 7 illustre les composantes à prendre en considération dans le cadre de tels processus.

Quelques explications sur ces «composantes» s'imposent:

- *reconnaissance du rôle légitime des autorités locales élues*: dès la mise en place des autorités locales élues dans le cadre de la décentralisation, il importe que les différents acteurs concernés adhèrent pleinement à cette nouvelle réalité institutionnelle. Les autorités locales ne doivent pas être simplement considérées comme un partenaire local supplémentaire, mais comme l'agent principal (et légitime) du processus de développement local. Cette situation a des implications majeures pour les bailleurs de fonds agissant au niveau local (notamment sur la nature et les modalités du soutien apporté à la société civile locale);
- *renforcement des capacités des autorités locales*: dans la plupart des pays tiers, le renforcement des capacités des autorités locales apparaît comme une condition essentielle du succès du processus de décentralisation. Dans ce contexte, une distinction doit être établie entre les capacités internes et interactives. Les autorités locales doivent disposer de capacités internes pour mener à bien les tâches fondamentales que sont la mobilisation des ressources du secteur public et la gestion des dépenses. Les capacités interactives concernent les aptitudes des autorités locales à s'adapter au rôle en pleine évolution de l'État et à accomplir leurs tâches dans l'environnement «multi-acteurs» au sein duquel elles doivent œuvrer. Dans ce modèle, les autorités locales ne sont que l'un des éléments — quoiqu'un élément majeur — d'un réseau de multiples acteurs qui travaillent en collaboration et «coproduction» avec les administrations publiques centrales, avec des organisations émanant de la société civile et avec le secteur privé. En pratique, les deux types de capacités susmentionnés sont interdépendants;
- *finances publiques locales*: la décentralisation des responsabilités doit aller de pair avec l'habilitation financière des autorités locales. Pourtant, même dans les pays où la décentralisation est déjà bien avancée, maintes carences doivent encore être comblées pour satisfaire à cette condition *sine qua non*¹⁶. L'établissement de systèmes financiers valables au niveau local nécessite d'adopter des approches novatrices pour financer les infrastructures et services communaux; celles-ci doivent, notamment, introduire des changements dans l'attribution des compétences en matière de dépenses («qui fait quoi?») et de recettes («sur le plan fiscal, qui prélève quoi?»), mais aussi instaurer un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses. Différentes voies doivent être davantage explorées, telles que les partenariats entre les secteurs public et privé, les obligations municipales et les accès directs aux mécanismes de financement du développement international¹⁷. Il n'existe pas de recettes miracles pour évoluer en ce sens. Les transferts intergouvernementaux s'avèrent souvent insuffisants, irréguliers et tardifs. L'emprunt municipal a aussi ses limites car les marchés financiers ne font pas nécessairement confiance aux autorités locales et des restrictions sont souvent imposées par les administrations centrales qui assurent le contrôle du niveau global d'endettement public. La voie sans doute la plus prometteuse est l'établissement, au niveau local, de systèmes fiscaux durables. Toutefois, ce domaine reste encore à explorer par les bailleurs de fonds, y compris en termes de stratégies d'appui adéquates;
- *la responsabilité des autorités locales*: divers systèmes de responsabilité peuvent être définis et mis en place au niveau local; ceux-ci impliquent une responsabilité à l'égard des citoyens, des acteurs étatiques et des acteurs non étatiques. L'expérience montre que les stratégies de responsabilité sont plus efficaces lorsqu'elles sont cumulatives et combinées, c'est-à-dire

¹⁶ Les carences généralement constatées sont les suivantes: (i) faiblesses persistantes en termes de perception des recettes; (ii) absence de mécanismes de dialogue et de négociation dûment établis et réguliers entre les autorités locales et l'administration centrale; (iii) capacités insuffisantes pour garantir l'établissement de budgets réalistes et le contrôle des dépenses (y compris la présentation en temps opportun d'états financiers vérifiés); (iv) manque d'attention à l'égard des aspects d'efficacité de la fourniture des services; (v) faible capacité à collaborer avec le secteur privé pour la fourniture de services; (vi) inadéquation des mécanismes de coordination entre les bailleurs de fonds, les ministères et les autorités locales.

¹⁷ Pour plus d'informations, consulter l'enquête récente intitulée «Commonwealth Local Government Handbook 2006». Celle-ci comporte un document de réflexion sur le financement des autorités locales («Municipal financing: Innovative resourcing for municipal infrastructure and service provision» publié par le Forum des gouvernements nationaux du Commonwealth.

lorsqu'elles associent un contrôle hiérarchique (par l'administration centrale), des contrôles internes (ex.: codes de conduite, mécanismes d'audit interne,...) et des contrôles externes (ex.: élections locales, mécanismes permettant à la population de s'exprimer directement,...). Dans ce contexte, il importe aussi d'examiner les liens avec les stratégies de réduction de la pauvreté. Force est de constater que les autorités locales ne sont pas, par essence, «pro-pauvres». Cet état de fait soulève plusieurs questions politiques majeures: dans quelles conditions les autorités locales vont-elles redistribuer leurs ressources en faveur des pauvres? Quel est le rôle des autorités locales dans l'administration des recettes provenant des services fournis (notamment en ce qui concerne la fixation des redevances appliquées aux usagers) et comment ce rôle peut-il évoluer en faveur des pauvres? Que peuvent faire les entités centrales pour veiller à ce que les stratégies nationales de réduction de la pauvreté se reflètent au niveau local?

2.2.5 Gouvernance locale

Définition

C'est un concept moins facile à appréhender. Comme l'indique clairement l'encadré 7, les acceptions de cette expression varient considérablement. Sur le terrain, faire en sorte que toutes les parties prenantes s'entendent sur une définition commune et aient une compréhension unanime

de ce qu'un processus viable de gouvernance locale peut recouvrir est une véritable gageure.

Le concept de gouvernance locale s'articule généralement autour de deux axes principaux:

- des autorités locales réceptives et responsables (comme acteurs-clés de développement et comme point nodal pour la fourniture de services à la population pauvre);
- une société civile dynamique (incluant le secteur privé), capable de jouer un double rôle, en tant que partenaire au processus de développement et en tant que contrepoids (par sa capacité à formuler des exigences en termes de droits, de transparence et de responsabilité).

Ces deux composantes fondamentales contribuent à ébaucher une vaste définition de la «gouvernance locale». En substance, la gouvernance locale concerne la façon dont le pouvoir et l'autorité sont exercés au niveau local. Les expériences menées de par le monde laissent à penser que la gouvernance locale est, en quelque sorte, le «logiciel» requis pour que les autorités locales puissent fonctionner correctement. Le schéma 8 présente les principales composantes de la gouvernance locale. Dans ce contexte, il convient de souligner les efforts déployés par le Commonwealth pour codifier les principes de démocratie locale et de bonne gouvernance (également connus sous le nom de «Agenda d'Aberdeen»; pour plus d'informations, voir www.clgf.org.uk).



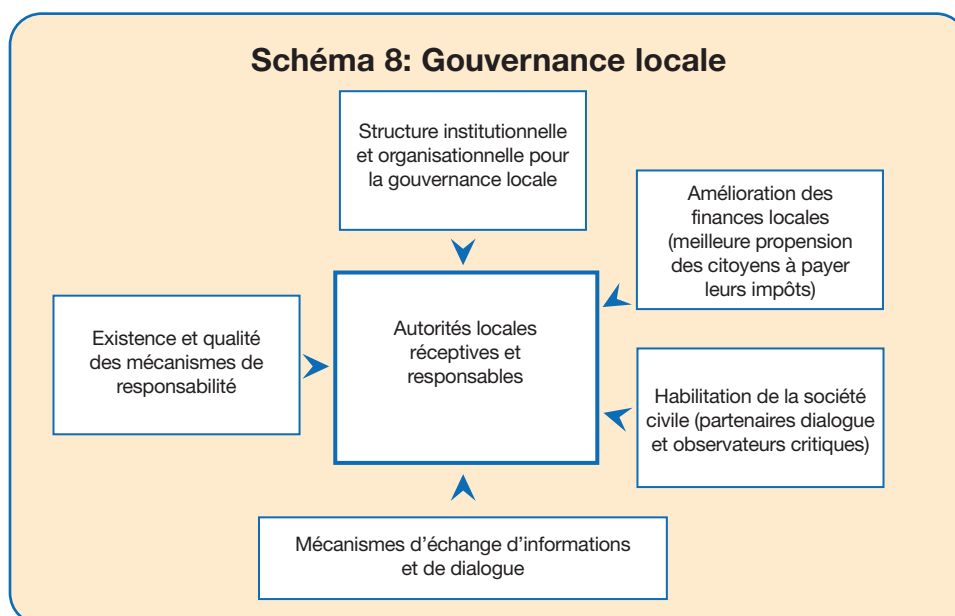
Encadré 7: Comment les parties prenantes locales perçoivent-elles la gouvernance locale?

Diverses notions sont associées au concept de «gouvernance locale»:

- «action menée par les politiciens locaux avec la participation de la société civile...»;
- «prise en compte des aspirations du village...»;
- «transparence au quotidien...»;
- «bien-être des populations...»;
- «mobilisation intelligente des ressources locales...»;
- «gestion responsable et équitable avec l'appui de l'État, et structures étatiques décentralisées»; «soutien technique et financier coordonné, assuré par des partenaires de développement»;
- «respect des valeurs culturelles de solidarité et recours à nos propres forces...»;
- «introduction d'un bon système de communication avec les villages, n'excluant pas le recours aux méthodes traditionnelles de communication, telles que l'«arbre à palabres».

Toutes ces perceptions proposent une vision de la gouvernance locale qui n'est pas exclusivement centrée sur les politiciens élus et les administrations. L'accent est mis sur les interactions entre les institutions chargées de la gestion des affaires locales et tous les acteurs intéressés aux niveaux local, intermédiaire et national.

Source: compte rendu des discussions d'un groupe de réflexion avec des maires au Bénin (ECDPM, février 2005).



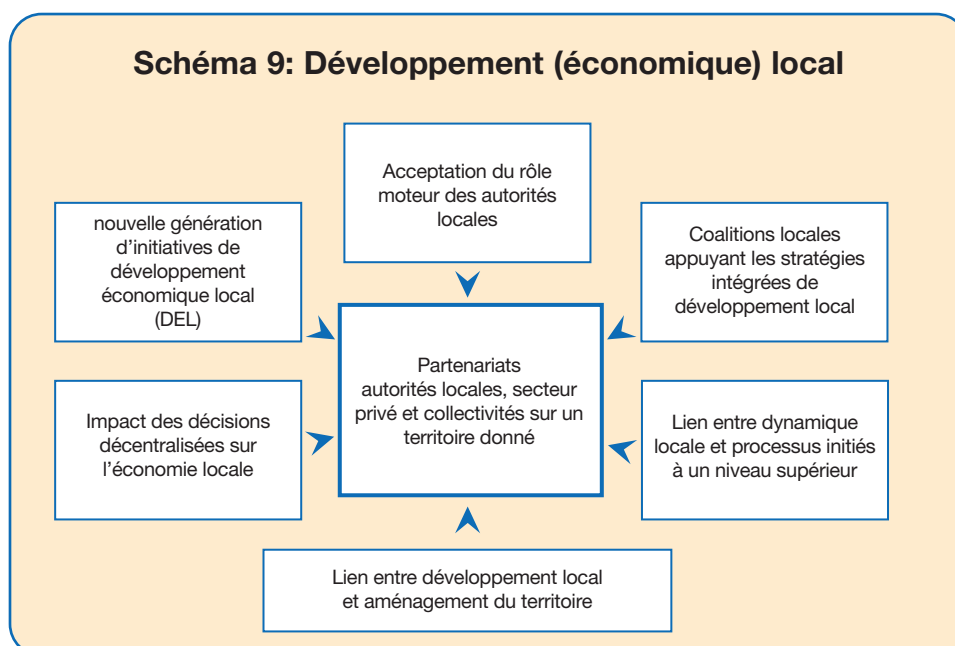
2.2.6 Développement (économique) local

Définition

Le développement (économique) local est un concept de plus en plus populaire. Il se réfère essentiellement à un processus par lequel diverses institutions et divers acteurs locaux se mobilisent et travaillent ensemble pour planifier et mettre en œuvre des stratégies de développement local durable au sein d'un territoire donné. L'appui à la décentralisation peut aussi être assuré par des réformes complémentaires visant à créer de solides liens avec le développement économique local et la réduction de la pauvreté.

La finalité globale du développement économique local est de renforcer la capacité économique et le cadre réglementaire et juridique d'une zone locale, de manière à améliorer son avenir économique et la qualité de vie pour tous. Il s'agit d'un processus par lequel les divers partenaires issus du secteur public, des entreprises et du secteur non gouvernemental dialoguent et interagissent dans le cadre d'activités conjointes. La stimulation d'une concurrence économique saine fait partie de cette approche et peut contribuer à susciter la croissance économique et à générer de l'emploi.

Parmi les nombreuses options possibles pour dynamiser le développement économique local, il y a lieu de citer notamment: un meilleur climat d'investissement pour les



entreprises locales; des investissements dans des infrastructures («souples»), des sites et des établissements pour les entreprises; des mesures visant à encourager la croissance des entreprises locales; la promotion du développement sectoriel (et de groupements d'entreprises); l'aménagement de zones ainsi que l'assistance aux travailleurs à bas revenus ou qui ont des difficultés à trouver du travail.

Si le développement économique constitue un préalable à la lutte contre la pauvreté, celui-ci doit aussi aller de pair avec des efforts d'équité. La décentralisation risque, en effet, de générer des différences régionales et locales en matière de développement économique, lesquelles devront être compensées par des politiques fiscales adéquates.

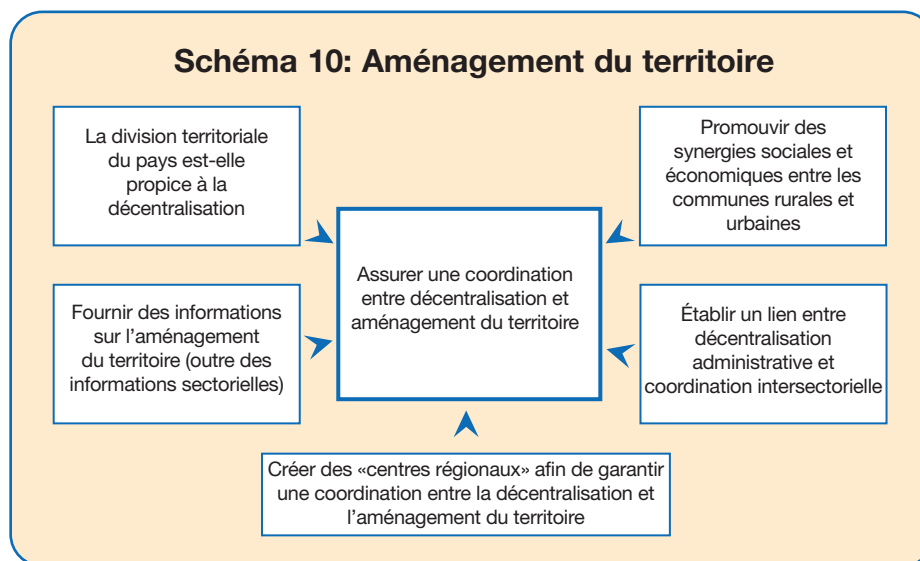
Quelles sont les principales composantes du «développement (économique) local»?

Le schéma 9 (p. 24) présente les principales composantes du développement (économique) local.

2.2.7 Aménagement du territoire

Définition

La promotion de la décentralisation se doit de prendre en considération les aspects liés à l'aménagement du territoire¹⁸. Autrement dit, il s'agit, dans la pratique, d'examiner la décentralisation sous l'angle de l'aménagement du territoire (de l'espace). Or, les programmes d'appui à la décentralisation négligent souvent cette exigence, se focalisant essentiellement sur le transfert de ressources et omettant d'étudier attentivement où ces ressources devraient être affectées (par exemple, déterminer le meilleur endroit pour l'installation de centres de santé au sein d'un territoire donné). L'aménagement du territoire peut être considéré au niveau national, au niveau de la circonscription (district, arrondissement ou département) et au niveau municipal ou local.



Encadré 8: Prendre en considération les aspects territoriaux de la décentralisation

Jusqu'il y a peu, la plupart des tentatives de coordination intersectorielle se limitaient au niveau national. Les décisions d'affectation de ressources étaient donc prises au sein de chaque ministère sectoriel, mais sans aucune coordination (alors que chaque ministère aurait dû, idéalement, travailler en collaboration avec les niveaux administratifs inférieurs, en établissant un cycle budgétaire et de planification). Une telle approche ne permettait pas, dès lors, de garantir un accès à des services publics comme l'eau ou l'électricité au moment et à l'endroit où ces services étaient requis. Outre des informations de nature sectorielle, les responsables élus ou nommés aux niveaux infranationaux ont aussi besoin de disposer d'informations concernant l'aménagement du territoire, afin de s'assurer que les approches sectorielles et territoriales des programmes de développement ont été dûment coordonnées et que les décisions prises en termes de planification et d'affectation des ressources sont judicieuses. Les autorités centrales et régionales doivent, en outre, définir leur vision des formes d'aménagement du territoire les plus favorables au développement.

¹⁸ L'aménagement du territoire ne doit pas être confondu avec une autre expression mentionnée dans la littérature spécialisée, à savoir la décentralisation territoriale. Cette dernière fait référence au transfert de pouvoirs vers une entité disposant d'une base territoriale spécifique (une commune, une région, voire — dans certains cas — un pays), qui se voit ainsi confier un niveau de responsabilité et de contrôle supérieur à celui dont elle jouissait auparavant, par une administration centrale ou de rang plus élevé.

Quelles sont les principales composantes de l'aménagement du territoire?

Le schéma 10 présente les principales composantes de l'aménagement du territoire.

2.3 Une vision élargie, grâce à l'adoption d'une approche «systèmes ouverts»

Se familiariser avec les définitions fournies ci-dessus constitue une étape nécessaire mais non suffisante pour s'engager sur la voie de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il est essentiel, en effet, de dépasser les concepts normatifs (technocratiques) pour avoir une vision plus large des processus de décentralisation, tels qu'ils évoluent sur le terrain.

De même, le succès des processus de décentralisation dépend de l'interaction positive entre ces différents facteurs. C'est pourquoi ceux-ci doivent être considérés comme des aspects complémentaires d'un seul et même

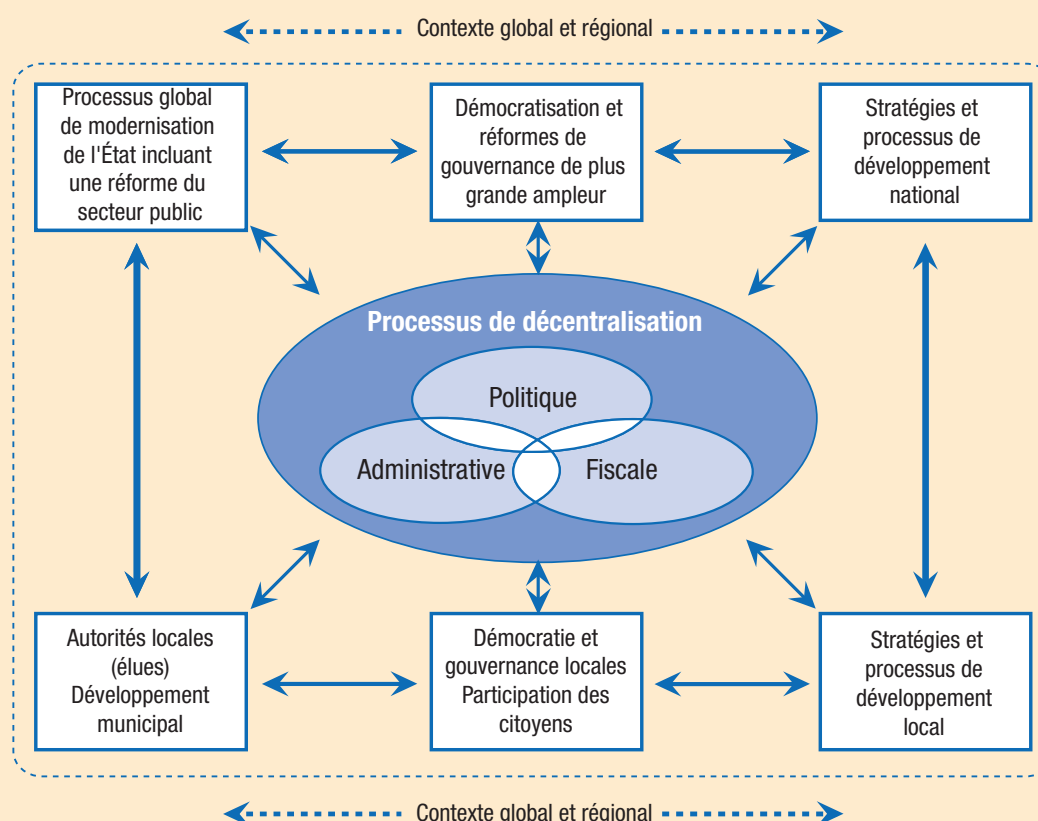
système, plutôt que comme des domaines indépendants ou s'excluant les uns les autres.

Comment les partenaires externes désireux d'appuyer la décentralisation peuvent-ils prendre en compte la nécessité d'une approche intégrée? La bonne démarche consiste à examiner les processus de décentralisation et de gouvernance locale selon une perspective dite de «systèmes ouverts». Cette approche permet aux personnes concernées d'appréhender le tableau dans sa globalité et de comprendre que les processus de décentralisation se composent d'éléments différents mais interdépendants, se fondant dans un contexte politique et sociétal particulier, et influencés par les tendances régionales et internationales. Le schéma 11 illustre un cadre de référence dans lequel la décentralisation doit être perçue comme un système ouvert.

Ce modèle de systèmes ouverts illustre:

- les trois dimensions principales de la décentralisation (cercle intérieur);

Schéma 11: Considérer la décentralisation comme un système ouvert





Encadré 9: Veiller à établir les liens essentiels

Pour accroître l'efficacité et l'impact de leur soutien au processus de décentralisation, les partenaires de développement ont tout intérêt à adopter une approche holistique qui leur permette d'appréhender (et d'agir sur) les liens existants entre les différentes composantes du système. Quelques enseignements illustrent l'importance d'une telle approche:

- les efforts consentis pour promouvoir la décentralisation politique n'ont guère de chance d'aboutir en l'absence de processus de déconcentration administrative et de décentralisation fiscale (le risque existe, en effet, que les communes se retrouvent sans capacités ni ressources);
- les tentatives de décentralisation dépendent, à leur tour, de réformes de plus grande ampleur entreprises au niveau de l'État et du secteur public, ainsi que des progrès réalisés sur la voie de la démocratisation et de la gouvernance du pays (à titre d'exemple, des élections locales entachées de fraude saperont la légitimité des autorités locales);
- au fur et à mesure que la décentralisation se met en place, les autorités et collectivités locales sont prises dans les mailles d'un vaste système de relations intergouvernementales. Or, des liens intergouvernementaux inadéquats peuvent restreindre considérablement le développement local durable;
- des liens solides doivent s'instaurer entre la décentralisation en tant que «processus politique» (généralement piloté par le sommet de l'administration) et la myriade d'«initiatives locales de développement» (émanant de la base). Ceux-ci sont indispensables pour assurer une certaine cohérence, mais aussi une interaction fructueuse (autrement dit, les expériences acquises au niveau local peuvent être mises à profit pour affiner le cadre politique national);
- le chemin qui mène de l'établissement d'«autorités locales» à l'instauration d'une «gouvernance locale» efficace risque fort d'être long et fastidieux. Le niveau de «capture des élites» et les relations entre les autorités locales et centrales dépendent à la fois des conditions locales et des possibilités qui sont offertes à la population d'accéder aux informations et de faire entendre leur voix (en d'autres termes, les responsables locaux risquent de ne pas se consacrer suffisamment aux affaires locales s'ils ne sont pas tenus de rendre compte aux collectivités locales);
- le modèle d'aide actuellement en vigueur met en exergue la nécessité d'appuyer les politiques et les réformes intérieures par des modalités de financement adéquates (appui budgétaire). Toutefois, le temps où l'administration centrale était la seule à élaborer des politiques est révolu: il existe désormais, au sein de la société, une forte demande en faveur de la participation de tous les acteurs concernés (y compris les autorités locales) à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies de développement. Cette demande croissante a mis en lumière l'importance fondamentale de la coordination entre les processus nationaux et locaux d'élaboration de ces stratégies;
- nombreux sont les pays qui ont une longue tradition de programmes «impulsés par la communauté», financés par des bailleurs de fonds et reposant fortement sur des organisations non gouvernementales. L'arrivée d'autorités locales nouvellement élues, dotées de compétences en matière de développement local consacrées par la loi, modifie la donne et brouille les cartes. Pour que la décentralisation ait des chances de réussir, il est dès lors essentiel d'harmoniser les programmes, les rôles et les pratiques des bailleurs de fonds.

- les différentes «composantes» du processus de décentralisation (en tant que système), à la fois en amont (au niveau national) et en aval (au niveau local);
- les liens existants entre les éléments composant le système;
- les influences extérieures que les tendances régionales et mondiales (cercle extérieur) peuvent exercer sur le système.

L'idée de liens est cruciale dans une approche «systèmes ouverts». La force et la qualité des connexions établies entre les différentes parties du système déterminent, dans une large mesure, la forme, l'orientation et les résultats du processus de décentralisation, ce qui ne manque pas

d'avoir des implications considérables pour les partenaires de développement (cf. encadré 9).

L'approche «systèmes ouverts» a été validée lors d'un atelier de travail avec des représentants des délégations de la CE et a suscité des réactions intéressantes, y compris sur son utilisation éventuelle dans des situations réelles. Cette approche peut aider les praticiens à déchiffrer la situation à laquelle ils sont confrontés (par exemple, pour mieux cerner la dynamique d'un processus, les tendances, les entraves et l'appui apporté par les bailleurs de fonds). Elle permet d'avoir une vue plus large et plus générale des principaux défis à surmonter, et peut ainsi être utilisée comme outil de communication et de sensibilisation au sein des délégations de la CE (en particulier durant la phase d'identification du projet ou du programme).

L'approche «systèmes ouverts» comporte néanmoins des limites et des risques. À titre d'exemple, il est déconseillé de l'utiliser pour produire une image statique d'une situation car ce serait aller à l'encontre de la nature dynamique des processus de décentralisation. Il convient aussi de ne pas négliger les autres dimensions de la décentralisation qui ne sont pas représentées dans le programme (c'est-à-dire les différents acteurs impliqués dans la décentralisation, le rôle et la place des divers secteurs ainsi que les autres politiques qui peuvent entraver la décentralisation dans un pays donné). De même, l'approche «systèmes ouverts» ne doit pas non plus être utilisée de façon normative, mais être considérée simplement comme un des nombreux instruments analytiques possibles pour la conception et la mise en œuvre de programmes d'appui.

2.4 La décentralisation peut-elle être considérée comme un «secteur»?

La question de savoir si la décentralisation peut être considérée comme un secteur à part entière revêt une haute importance stratégique et opérationnelle pour les délégations de la CE, dans la mesure où la réponse à cette question déterminera le type d'appui à fournir ainsi que les approches et modalités de financement applicables. Le terme «*décentralisation*» est ambigu car il fait *référence à la fois à un «système» et à un «processus»*. En tant que système, le terme «décentralisation» désigne un «système de gouvernement décentralisé», au sein duquel une portion importante du pouvoir est conférée à différents niveaux administratifs. En tant que processus, le terme «décentralisation» désigne le processus par lequel un pays passe d'un système de gouvernement centralisé à un système décentralisé¹⁹. *Cependant, la décentralisation pourrait-elle aussi être assimilée à un «secteur»?*

Cette question a fait l'objet d'un large débat lors de l'atelier de travail avec les délégations de la CE, mais aucun consensus clair n'a pu être dégagé. De l'avis de la majorité des participants, la décentralisation *ne peut pas être considérée comme un secteur distinct* (comme la santé ou l'éducation) car:

- la décentralisation couvre les différents secteurs;

- la position du ministère en charge de la décentralisation diffère de celle des ministères sectoriels traditionnels, en ce sens qu'il doit systématiquement travailler dans un esprit de coordination interministérielle pour avancer dans sa mission;
- dans de nombreux cas, l'appropriation des réformes de décentralisation par l'administration centrale reste limitée. Il paraît, dès lors, difficile de concevoir des «approches sectorielles» dans le cadre d'une politique et d'un environnement institutionnel aussi faibles.

D'autres participants à l'atelier de travail ont fait valoir cependant que, si un pays développe un cadre politique solide pour la décentralisation et le considère comme un «secteur», les bailleurs de fonds devraient faire de même (conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide). Au Mali, la décentralisation a débuté comme un programme, mais a évolué pour devenir un élément essentiel d'une vaste série de réformes de gouvernance, avec une orientation sectorielle manifeste. En Ouganda, le «Local Government Development Programme» [programme de développement des autorités locales] a été conçu selon une approche sectorielle intégrée, couvrant les différents niveaux de gouvernement (administration centrale et autorités locales) ainsi que les divers problèmes rencontrés (dont le financement et le renforcement des capacités). En outre, des tentatives ont été menées pour traiter la décentralisation comme une question intersectorielle, en réunissant autour du projet un groupe spécifique de bailleurs de fonds. Dans ce contexte, la décentralisation était désignée comme un «*secteur transversal*».

Il convient, par ailleurs, de ne pas oublier *l'approche relative à la gestion et aux aspects techniques*, qui est mise en avant par les démarches couvrant l'ensemble des secteurs et s'appuyant sur un programme. Celles-ci tentent de fournir un soutien systématique et intégré à un «secteur» particulier (tel que la santé, l'éducation et, dans la mesure du possible, la décentralisation). Dans un souci d'alignement et d'harmonisation, il semble effectivement judicieux de procéder au regroupement et à la coordination des aides «verticales» et «horizontales» apportées à un secteur donné. Cette approche répond, en effet, aux exigences d'efficacité de l'appui fourni au processus de décentralisation.

¹⁹ Cette définition s'inspire de l'ouvrage suivant: Prud'homme Rémy, Fiscal Decentralisation in Africa: A framework for considering reform, Public Administration and Development, 23, 2003, p. 17 à 27.

Ce chapitre:

- présente la décentralisation comme un processus politique complexe et conflictuel,
- reconnaît que les bailleurs de fonds doivent souvent intervenir dans des environnements qui leur sont hostiles,
- examine les changements que la décentralisation a entraînés dans la chaîne de responsabilités,
- souligne le rôle que la société civile peut jouer pour promouvoir la décentralisation et la gouvernance locale,
- propose des principes directeurs pour l'appui apporté par les bailleurs de fonds.

3 Mieux appréhender le terrain de la décentralisation

3.1 Un domaine complexe

Le *terrain* sur lequel les partenaires de développement s'aventurent lorsqu'ils s'engagent sur la voie de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale est complexe et se caractérise par :

- *un très haut niveau d'intensité et de sensibilité politiques*: les réformes de décentralisation sont motivées essentiellement par des raisons politiques et portent sur la redistribution du pouvoir et de l'accès aux ressources, et sur la réorganisation des lignes de responsabilité. Leur évolution est assez imprévisible, dans la mesure où leur mise en œuvre peut s'accélérer à certains moments, puis ralentir voire se paralyser par la suite, comme dans le cas, par exemple, de l'arrivée d'un nouveau gouvernement dont les priorités diffèrent de celles du gouvernement précédent;
- *une multitude d'acteurs et de parties prenantes*: tant au niveau central qu'au niveau local, les acteurs et les parties prenantes ont des motivations et des attentes différentes, ainsi que des intérêts souvent divergents ou opposés. À cela s'ajoutent les nombreux «éléments de déconnexion» qui peuvent compliquer le processus de réforme. À titre d'exemple, les budgets relatifs au développement et aux recettes escomptées sont, dans la plupart des pays, élaborés dans différents ministères et il est rare que les processus de planification centrale soient correctement alignés sur les initiatives de planification prises au niveau local;
- *la question de la volonté et/ou de la capacité de réformer au niveau central*, qui conduit souvent à des processus de décentralisation hésitants et incomplets;
- *différents niveaux de décentralisation*: diverses entités décentralisées sont souvent impliquées dans le processus de réforme (régions, provinces, communes), ce qui complique la tâche de redistribution des rôles et responsabilités, et ne permet pas toujours d'assurer l'efficacité et la cohérence requises;
- *une vaste palette de problèmes complexes à résoudre, sur le plan institutionnel et technique*: il s'agit de déterminer, par exemple, quand et comment décentraliser tel ou tel secteur ou service public local. L'attribution de compétences spécifiques aux autorités locales est susceptible de varier d'un secteur à l'autre. Le secteur de la santé, par exemple, est un service social exigeant en ressources humaines, tandis que la construction de routes rurales requiert plutôt des investissements en infrastructure et entretien²⁰;
- *des capacités insuffisantes pour assumer de nouvelles responsabilités*: généralement, les autorités locales ne disposent que de faibles capacités et ne peuvent, dès lors, pas prendre en charge de nouvelles responsabilités;
- *une certaine confusion concernant les nouvelles fonctions et responsabilités*: il n'est pas toujours facile de déterminer avec précision le rôle que chacun des différents acteurs devra jouer «après l'arrivée de la décentralisation» (autrement dit, la répartition des rôles entre les autorités locales, la société civile et les autorités traditionnelles);
- *la légitimité limitée des nouvelles autorités locales*: les niveaux de confiance dans les institutions étatiques (locales) sont souvent faibles dans les pays tiers. Les réformes juridiques instaurant de nouvelles autorités décentralisées ne suffisent pas à restaurer la confiance. Tout l'enjeu consiste à démontrer que les autorités locales sont capables de fournir des biens et services publics (de meilleure qualité);
- *la forte présence de partenaires de développement*: ceux-ci jouent souvent un rôle important en matière d'orientation politique ou de financement, même si un manque de coordination et de cohérence est généralement à déplorer dans leurs interventions;
- *un caractère imprévisible et dynamique*: quelles que soient les motivations à l'origine de la décentralisation, le processus, une fois engagé, se développe de façon largement autonome, cristallisant autour de lui des soutiens et des oppositions et évoluant de manière imprévisible;
- *la nécessité pour les bailleurs de fonds de s'engager sur le long terme, mais avec des retombées incertaines*: la décentralisation est un travail de longue haleine, qui se caractérise par des réformes graduelles aux résultats incertains. Cela complique, bien entendu, la vie des partenaires de développement qui sont mis sous pression pour obtenir des «résultats rapides».

Appuyer la décentralisation et la gouvernance locale est, par définition, une «tâche politique». C'est un saut dans l'inconnu et un long voyage sur une route cahoteuse. Ceux qui s'engagent dans cette voie doivent s'attendre à être constamment confrontés à des conflits.

Les *sources de conflits potentiels* sont multiples.

► **Les élections locales sont le garant de la légitimité des autorités locales.** Cependant, l'organisation d'élections n'est pas un exercice qui va de soi dans des pays où la culture démocratique reste fragile ou en est encore à ses balbutiements. De plus, les entités locales nouvellement élues doivent trouver leur place et acquérir leur légitimité aux côtés des formes d'autorité existantes, telles que les chefs traditionnels (cf. encadré 10).

²⁰ Cet élément intervient aussi dans le choix des accords intergouvernementaux concernant l'organisation de la «fourniture de services» et de la «production de services» (de manière à tenir compte de critères «objectifs», tels que les économies d'échelle, mais aussi d'autres facteurs tels que la politique bureaucratique, les contraintes relatives aux capacités locales et, plus particulièrement, les enjeux de production associés à chaque service).



Encadré 10: Reconnaître le rôle des autorités traditionnelles

Auparavant, il n'était pas rare que les compétences et pouvoirs des autorités traditionnelles soient délibérément ignorés lors de la conception institutionnelle des programmes de décentralisation. À l'heure actuelle, bon nombre des programmes en cours ont opté pour une approche plus globale qui prend en considération la légitimité sociale et le pouvoir de facto de ces institutions. Leur rôle dans le règlement de conflits et la concertation sur des sujets culturellement sensibles est aussi de plus en plus reconnu, de même que leur capacité à mobiliser la population locale autour de projets de développement. En outre, les autorités traditionnelles constituent souvent les pivots des réseaux de solidarité locale et peuvent, dès lors, représenter une précieuse source d'information sur la pauvreté au sein des collectivités locales.

Toutefois, la participation des autorités traditionnelles au processus de décentralisation soulève des difficultés d'ordre stratégique et opérationnel. Les interventions soutenues par des bailleurs de fonds doivent: (i) tenir compte des rôles et pouvoirs de ces acteurs sur la scène politique locale et dans les activités sociales et économiques; (ii) établir un équilibre entre les différentes formes de légitimité (autorités élues et autorités traditionnelles); (iii) définir des modes d'assistance qui soient suffisamment subtils pour éviter toute forme d'assistance susceptible de renforcer ou de restaurer des approches conservatrices de l'exercice du pouvoir traditionnel au niveau local.

► **Les autorités locales faisant preuve d'efficacité ont rarement été instituées par une administration de niveau supérieur.**

Il est dangereux de penser qu'il suffit à l'administration centrale de décider de transférer des fonctions et un certain degré d'autorité en matière de ressources pour que des autorités locales soient instituées, et que les communes devraient se borner à attendre que cela se produise. Historiquement, les autorités locales ont eu tendance à vouloir s'imposer comme l'entité qui, au sein des localités, mène des actions pour démontrer sa détermination et son aptitude à fixer ses propres priorités. Cette évolution n'est cependant possible que si la mise en cause des décisions centrales répond à une tradition ou est acceptée par le pouvoir central, deux conditions qui font souvent défaut.

► **La décentralisation suppose de repenser complètement les relations intergouvernementales**

et de définir de nouvelles lignes de démarcation des rôles et responsabilités des différents paliers administratifs. Une des leçons les plus importantes que l'on peut tirer des programmes de décentralisation menés à bien est que la décentralisation démocratique («dévolution») implique une redéfinition des tâches et ressources de l'administration centrale et des autorités locales. Or, cette redéfinition ne peut avoir lieu sans l'établissement de relations intergouvernementales efficaces. Elle s'avère cependant particulièrement ardue dans les pays où la décentralisation est perçue comme un jeu de pouvoirs à somme nulle, dans lequel l'administration accepte de perdre, plutôt que comme un jeu de pouvoirs à somme positive, dans lequel tous les joueurs gagnent au fil du temps.

► **La décentralisation est vouée à modifier fondamentalement la «chaîne de responsabilités»** dans les processus de développement (cf. section 3.2 infra). Il importe, dès lors, de vérifier à quoi sont utilisés les fonds qui sont réorientés vers les autorités locales.

Atteignent-ils réellement les bénéficiaires finaux? Le contrôle des dépenses publiques peut être un outil très utile pour surveiller la bonne exécution du budget²¹.

► **La décentralisation implique le développement d'une citoyenneté active.** Le processus de décentralisation répond à la volonté d'avoir davantage son mot à dire dans la gestion des affaires locales et implique souvent une lutte depuis la base vers le haut pour: (i) modifier les rapports de pouvoir existants; (ii) se débarrasser de l'habitude d'utiliser les autorités locales comme un mécanisme pour recueillir des voix; (iii) donner plus de compétences aux collectivités; (iv) créer et maintenir un esprit de citoyenneté. Cependant, les gouvernements fortement centralisés résisteront, probablement, à l'émergence de mouvements citoyens qui revendiquent un véritable espace démocratique au niveau local.

► **La concurrence des bailleurs de fonds pour le financement.** Les choix opérés par les bailleurs de fonds, en termes de ciblage géographique, de partenaires et de «points d'entrée» institutionnels, peuvent donner lieu à des partis pris ou faire pencher les structures de pouvoir en faveur de l'un ou l'autre acteur. La concurrence risque de s'exacerber au fur et à mesure que les autorités locales intensifieront leurs activités et gagneront en crédibilité. Cette tension est déjà perceptible entre les autorités locales et les organisations non gouvernementales, en quête de fonds de développement local. De plus en plus, une concurrence s'instaure également entre l'administration centrale et les autorités locales (notamment pour les fonds sectoriels).

Le tableau 3 (p. 32) présente quelques-uns des principaux facteurs de tension ainsi que les intérêts opposés/divergents qui risquent de se faire jour lors de la mise en œuvre de processus visant à améliorer la gouvernance et la fourniture des services, grâce à la participation

²¹ Pour en savoir plus sur les enseignements tirés des rapports sur les dépenses publiques, voir le rapport 2004 sur le développement mondiale, intitulé 2004. Les services publics ne profitent pas toujours aux pauvres, Banque mondiale et Oxford University Press, p. 184 à 185.

Tableau 3: Tensions et conflits potentiels sur le terrain de la décentralisation

1) Besoins de développement national	↔	Besoins de développement local
2) Approches couvrant l'ensemble des secteurs	↔	Plans des autorités locales
3) Performances très avancées en matière de fourniture de services	↔	Amélioration de la gouvernance locale (grâce à la participation citoyenne)
4) Critères minimaux pour l'accès des autorités locales à des subventions	↔	Aide aux autorités locales nécessiteuses
5) Exigences des bailleurs de fonds	↔	Exigences des autorités locales
6) Dépenses de développement	↔	Dépenses courantes
7) Rôles des ministères de tutelle	↔	Rôles des autorités locales
8) Utilisation des autorités locales	↔	Travail en collaboration avec les organisations non gouvernementales et le secteur privé
9) Soutien des bailleurs des fonds sous forme de «pilotage» des projets	↔	Couverture nationale
10) Bailleurs de fonds	↔	Bailleurs de fonds ²³

démocratique de la collectivité²². En pratique, tout l'art de l'appui à la décentralisation consistera à s'engager dans cette voie en contribuant à gérer ces tensions et conflits d'intérêts.

3.2 Décentralisation, modification des lignes de responsabilité

Il n'est pas possible, dans le cadre de ce document de référence, de s'étendre davantage sur les différentes sources de tension et de conflit liées à la décentralisation et exposées au tableau 3. Toutefois, il nous paraît utile d'accorder une attention accrue aux changements que la décentralisation peut entraîner dans la «*chaîne de responsabilités*».

La question de la responsabilité représente l'élément central de bon nombre des avantages escomptés à la suite de la décentralisation (parmi lesquels figurent la participation des citoyens aux affaires locales, l'amélioration des prestations de services et une plus grande transparence). La responsabilité doit offrir une certaine protection contre les risques de «capture des

élites» par les détenteurs du pouvoir local. Ce risque peut être limité en mettant en place des structures d'auto-gouvernance efficaces au niveau de la collectivité. La société civile a un rôle fondamental à jouer dans l'établissement des conditions et mécanismes nécessaires pour garantir la «responsabilité descendante» des autorités locales vis-à-vis de leurs administrés.

L'approche «systèmes ouverts» s'avère particulièrement utile pour appréhender correctement les différentes dimensions de la responsabilité.

Le schéma 12 illustre la «chaîne de responsabilités» dans le cadre des processus de décentralisation, ainsi que les principaux mécanismes de responsabilité qui doivent être efficacement mis en place²⁴.

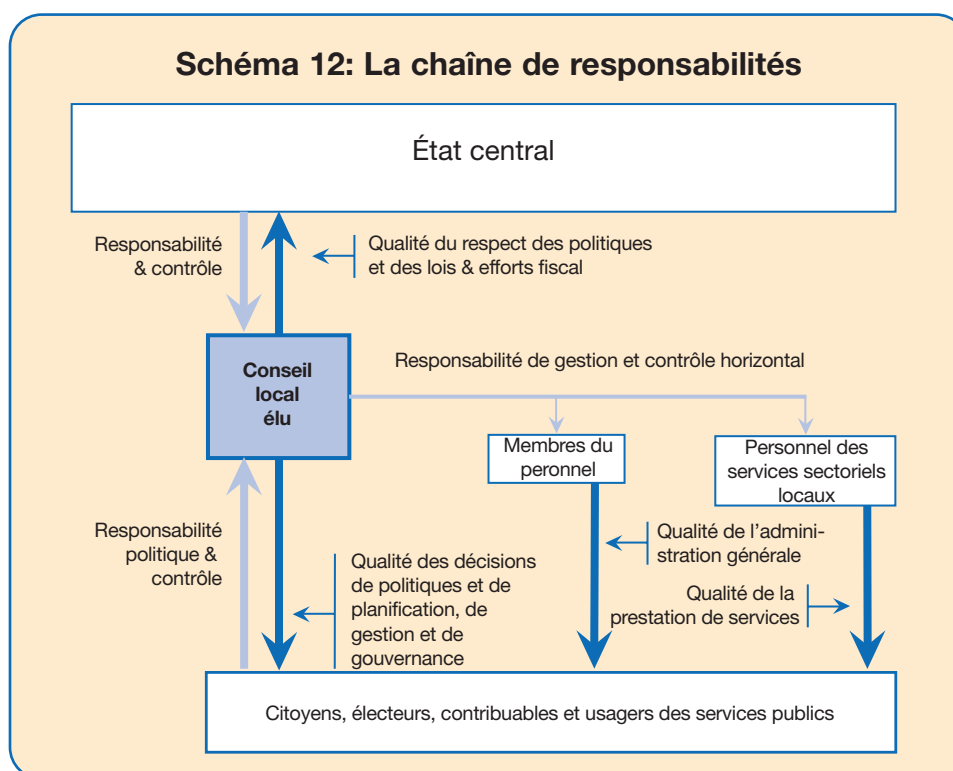
Trois «*lignes de responsabilité*» doivent être distinguées:

- la responsabilité descendante des autorités locales envers les citoyens, qui est au cœur de la décentralisation démocratique;
- la responsabilité horizontale au sein des autorités et

²² Cette observation se fonde sur l'ouvrage suivant: Onyach-Olaa M., "The Challenges of Implementing Decentralisation: Recent experiences in Uganda", Public Administration and Development, 23, 2003, p. 105 à 113.

²³ Cette source potentielle de tension est liée au manque d'uniformité des approches adoptées par les bailleurs de fonds pour interagir avec les autorités locales et les soutenir financièrement.

²⁴ Informations tirées du document du Fonds d'équipement des Nations unies, intitulé Relever le défi: renforcer les capacités des collectivités locales pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Un guide pratique basé sur l'expérience du FENU dans les pays les moins avancés, octobre 2005.

Schéma 12: La chaîne de responsabilités

administrations locales (c'est-à-dire l'obligation des fonctionnaires locaux de rendre compte aux responsables locaux élus et (idéalement) l'obligation réciproque²⁵;

supérieurs de l'administration de vérifier que les autorités locales se conforment aux grandes lignes directrices des politiques nationales et opèrent dans les limites de leurs mandats légaux, mais aussi de surveiller ou contrôler les dépenses et recettes des autorités locales.

- la responsabilité ascendante des autorités locales envers l'administration centrale, qui permet aux niveaux

De nombreux exemples montrent que les tentatives



Encadré 11: Rôles potentiels de la société civile dans la promotion de la décentralisation démocratique

- Contribuer au renforcement des capacités des fonctionnaires des autorités locales et des conseillers élus au niveau local.
- Permettre à la population et au secteur associatif d'interagir avec les autorités locales (notamment lors de l'élaboration des DSRP régionaux).
- Familiariser les citoyens au fonctionnement des autorités locales, y compris en ce qui concerne les pouvoirs et budgets qui leur sont (théoriquement) attribués.
- Diffuser des informations sur les programmes de l'administration centrale qui doivent être mis en œuvre par les autorités locales (fonds régionaux, par exemple).
- Améliorer les compétences en matière de négociation et de plaidoyer au sein des collectivités; faciliter la création de réseaux et d'alliances au sein et au-delà de la localité.
- Soutenir les initiatives civiques visant à contrôler le respect de la loi par les fonctionnaires des autorités locales (par exemple, en divulguant les cas de corruption, en faisant pression sur les organes de contrôle existants pour qu'ils fassent leur travail et en revendiquant des réformes institutionnelles au niveau local).
- Améliorer l'efficacité des audits sociaux mis en place par les autorités locales ou instaurer des systèmes d'audit alternatifs reposant sur la société civile (par exemple, «baromètres» de la gouvernance locale).
- Établir des partenariats entre le public et le privé pour la fourniture de services sociaux (en faveur des pauvres).

Au niveau national, la société civile organisée doit aussi être habilitée à participer à l'élaboration générale et à la mise en œuvre des politiques de décentralisation.

²⁵ Dans les pays où la prééminence du droit est peu respectée, les fonctionnaires honnêtes se trouvent souvent, dans une position difficile pour exiger des politiciens élus qu'ils leur rendent des comptes; impossible, dès lors, d'imaginer qu'ils puissent mettre un terme aux abus commis par des personnes en fonction (tels que l'utilisation de carburant à des fins non officielles ou des marchés publics tronqués). Ceux qui dénoncent les abus jouissent rarement d'une protection. En outre, la stabilité d'emploi des fonctionnaires locaux tend à être limitée, en raison des carences de la réglementation sur le travail, de l'utilisation intensive des «systèmes de dépouilles» [nomination de fonctionnaires affiliés au parti au pouvoir], ainsi que de la gestion discrétionnaire des ressources humaines.

menées pour instaurer des mécanismes internes de responsabilité (responsabilité horizontale) et pour affirmer le contrôle hiérarchique de l'administration centrale sur les autorités locales (responsabilité ascendante) ont souvent échoué ou que leur institutionnalisation s'avère d'une extrême lenteur. Les administrations centrales font souvent un mauvais usage des larges pouvoirs de contrôle dont elles disposent; elles les utilisent, par exemple, pour entraver le travail des conseils locaux soumis au contrôle des partis d'opposition.

Compte tenu des limites de ces mécanismes de responsabilité, il est recommandé aux bailleurs de fonds qui appuient la décentralisation d'aider à établir des «systèmes de responsabilité descendante» en soutenant les processus de gouvernance locale. Toutefois, il s'agit là d'une tâche contraignante qui a déjà suscité d'importants débats quant au contenu précis du travail à effectuer. Il faut se garder, en effet, d'«exporter» les interprétations occidentales de la gouvernance et de les appliquer de façon quasi mécanique. Toutes ces observations nous amènent ainsi au rôle de la société civile dans les processus de décentralisation.

3.3 Société civile et décentralisation

Les organisations issues de la société civile peuvent assumer toute une série de fonctions utiles, en vue d'amener les autorités locales à se montrer plus réceptives et plus responsables. À maints égards, cela revient à créer une demande (ascendante) en faveur de la décentralisation, à renforcer les capacités et, en définitive, à «extraire» certaines responsabilités (cf. encadré 11, p. 33).

La pratique montre que le nombre d'*expériences menées avec de nouvelles formes d'engagement «État-citoyens»* ne cesse de croître et que celles-ci vont bien au-delà de la simple participation traditionnelle fondée sur le vote. Cette évolution se reflète, par exemple, dans la tendance à appuyer les «direct voice mechanisms» [mécanismes permettant aux citoyens de s'exprimer directement]²⁶, afin de faciliter la participation citoyenne et d'établir progressivement les pratiques et systèmes requis pour garantir la responsabilité descendante.

De nombreux exemples peuvent être cités à cet égard:

- planification et établissement des budgets avec la participation du secteur associatif, afin que les citoyens soient davantage impliqués dans le processus d'affectation des ressources;
- transparence accrue en matière de gestion des finances publiques locales (tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses), grâce à l'engagement des citoyens dans des comités d'usagers ou des procédures de contrôle des services publics;

- observatoires de la gouvernance locale;
- audits sociaux;
- médiateur/organes de recours;
- institutions juridiques ou organes de résolution des conflits au niveau local;
- dirigeants et «land boards» [conseils territoriaux] traditionnels;
- moyens divers pour garantir l'accès des citoyens ordinaires aux informations sur les affaires locales.

Bien entendu, il faudra du *temps avant que ces nouvelles formes de gouvernance participative changent la façon dont le pouvoir local est exercé*. Les vieilles habitudes ont la vie dure, notamment dans les environnements institutionnels et culturels qui n'ont jamais été exposés à des approches participatives au préalable. La ligne de démarcation entre le «développement municipal» et le «développement de la communauté» reste encore très floue et la *fragilité de la société civile au niveau local* ne fait souvent qu'accentuer le problème. Il n'est pas rare que les acteurs non étatiques méconnaissent leurs rôles et responsabilités dans la nouvelle structure décentralisée des autorités locales. Les acteurs de la société civile et, plus particulièrement, les organisations à base communautaire accusent souvent un manque de compétences et de ressources pour s'engager systématiquement dans les processus de gouvernance locale. Les avancées dans ce domaine dépendent aussi du «capital social» présent dans une localité donnée, c'est-à-dire de la confiance, des normes et des valeurs prévalant au sein de la communauté (eu égard aux «biens publics», par exemple), mais aussi de la capacité des communautés à travailler ensemble et de l'esprit de citoyenneté de la population.

Dans de nombreux pays, les organisations de la société civile ont fait le pari d'aider à mettre en place de solides systèmes de gouvernance, fondés sur des autorités locales responsables et transparentes qui considèrent le citoyen comme un «constructeur et un façonneur», plutôt que comme un «usager et un consommateur». À divers endroits de l'Afrique occidentale (dont le Sénégal), des *expériences novatrices* sont en cours depuis quelque temps afin que les autorités locales et la société civile puissent œuvrer de concert au développement local durable. Dans bon nombre de pays d'Amérique latine, le développement des communes et municipalités a débouché sur la création de nouvelles formes institutionnelles d'exercice du pouvoir local (telles que le «*gobiernos alternativos*» en Équateur). Au Guatemala, une vaste palette d'organisations de la société civile a pris part au processus de décentralisation, à la fois au niveau politique (par exemple, en soumettant des propositions concrètes de réforme dans des domaines clés, tels que la gestion des ressources naturelles) et au niveau local (par

²⁶ Pour une analyse plus détaillée, voir par exemple: Oluwu, D., Local institutional and political structures and processes: Recent experience in Africa, Public Administration and Development, 23, 2003, p. 41 à 52.

exemple, en formant des fonctionnaires locaux aux techniques de planification participative).

Cette évolution laisse cependant entrevoir de *nouveaux dangers*. La *prolifération des «comités d'usagers» au niveau local* en est un bon exemple. Ceux-ci sont souvent soutenus par des bailleurs de fonds, afin que la population locale ait davantage son mot à dire dans le processus décisionnel. Des problèmes surgissent, le plus souvent, lorsque ces comités n'entretiennent quasiment aucun lien avec les autorités locales et opèrent comme des systèmes parallèles, centrés sur un domaine particulier (comme la santé ou l'eau, par exemple). En outre, ces associations ne sont pas toujours démocratiques par nature, étant donné que la sélection des membres des comités peut intervenir selon des modalités qui manquent de transparence. Elles tendent, de surcroît, à fragmenter la participation locale et à affaiblir les rôles légitimes des autorités locales. Des dangers similaires existent également en ce qui concerne les initiatives impulsées par les communautés et promues par la Banque mondiale. Les bailleurs de fonds doivent faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'ils préconisent de telles modalités de participation de la société civile. Toute la difficulté consiste à allier renforcement des autorités locales (en tant qu'organe démocratique légitime) et participation accrue de la société civile, grâce à la mise en place de structures appropriées.

La *Commission européenne accorde une attention croissante au rôle crucial de la société civile* dans la promotion de la décentralisation et de la gouvernance locale. Plusieurs stratégies nationales combinent l'appui direct à la décentralisation avec des programmes innovants d'appui à la société civile, dont l'objectif est de permettre aux acteurs non étatiques de s'engager pleinement sur la voie de la décentralisation. L'encadré 12 en fournit un exemple.

Le cas de l'Ouganda montre, par ailleurs, que d'autres instruments de la CE peuvent aussi être utilisés pour promouvoir la gouvernance locale. Ainsi, dans le cadre de l'action du 8e FED relative aux droits de l'homme, des activités de surveillance des ressources destinées à lutter contre la pauvreté ont été pilotées dans deux districts. Ces activités avaient pour but de renforcer le dialogue entre les gouvernements locaux et la société civile sur l'utilisation des fonds du plan d'action pour l'éradication de la pauvreté en Ouganda, aux fins du développement et de la fourniture de services. Le nouveau programme de décentralisation relevant du 9e FED va maintenant intégrer cette approche et les enseignements tirés pour promouvoir la décentralisation auprès d'autres districts partenaires.

3.4 Principes directeurs pour la conception et la mise en œuvre des programmes d'appui

Lorsqu'ils s'engagent dans des domaines aussi complexes et sensibles politiquement que la décentralisation, il apparaît important que les partenaires de développement respectent certains principes directeurs. Le schéma 13 (p. 36) propose six principes fondamentaux. Si certains d'entre eux correspondent à des règles générales de bonne pratique en matière de coopération au développement, ils n'en revêtent pas moins une importance toute particulière sur le terrain de la décentralisation et ils nécessitent d'être appliqués de façon cohérente dès le départ:

- *spécificité nationale*: ce principe devrait, de prime abord, faire l'unanimité auprès des praticiens du développement. Il apparaît cependant, dans la pratique, que les interventions des bailleurs de fonds s'appuient encore trop souvent sur des «modèles» inspirés



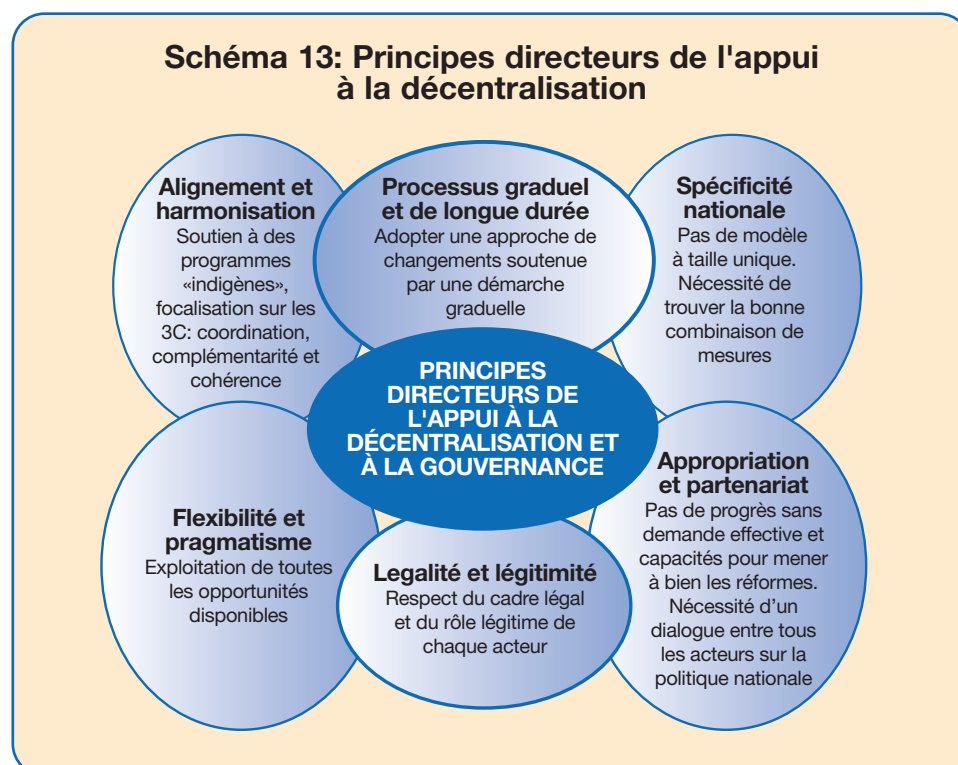
Encadré 12: Soutenir la société civile mauritanienne aux fins d'une meilleure gouvernance locale

En Mauritanie, un programme global d'appui à la société civile doit débuter au début de l'année 2007²⁷. Au cours de la phase d'identification, les acteurs non étatiques ont insisté sur la nécessité d'inclure à ce programme une composante axée sur la promotion de la gouvernance locale. Le programme poursuit donc quatre objectifs majeurs: (i) sensibiliser les populations locales aux enjeux du développement local et de la gouvernance locale; (ii) renforcer les capacités de la société civile à analyser le contexte du développement local et à participer pleinement aux processus de planification; (iii) promouvoir de nouvelles formes de dialogue et de collaboration entre l'État et la société civile dans la gestion des affaires locales; (iv) intensifier la participation des femmes aux processus décisionnels. Parallèlement à ce programme d'appui à la société civile, la Commission européenne est aussi engagée, avec les États membres de l'UE, dans un processus de programmation commune axé sur l'élaboration d'un programme d'appui à la décentralisation. Celui-ci portera essentiellement sur le cadre politique national, les différentes dimensions de la décentralisation (y compris l'aménagement du territoire) et le renforcement des autorités locales. La nécessité de faire participer la société civile à la conception et à la mise en œuvre du processus de décentralisation a été pleinement reconnue par les parties prenantes. Le défi consistera à assurer la cohérence et l'harmonisation des deux programmes, de sorte que les organisations de la société civile puissent progressivement jouer leur rôle.

²⁷ Le Programme d'Appui à la Société Civile (PASOC) poursuit quatre objectifs: (i) promouvoir la gouvernance locale; (ii) défendre les droits de l'homme et instaurer une culture de la citoyenneté; (iii) aider les organisations de la société civile à mieux se structurer; (iv) réviser le cadre juridique.

d'autres pays;

- **appropriation et partenariat:** pour parvenir à un impact durable, il est impératif de laisser la responsabilité première du développement d'un cadre de décentralisation national et cohérent entre les mains des acteurs locaux. Les processus nationaux — même s'ils sont fragiles et immatures — doivent constituer le «point de départ» des interventions des bailleurs de fonds. Pour ce faire, il est essentiel de privilégier un dialogue continu à deux niveaux. Le premier niveau est celui d'un dialogue national sur (i) les objectifs fondamentaux de la décentralisation, (ii) ses composants essentiels, (iii) les acteurs qui doivent être impliqués et (iv) les stratégies de mise en œuvre les plus adéquates. Le second niveau concerne le dialogue entre les parties prenantes au niveau national et l'ensemble des bailleurs de fonds, en vue de définir les principes de partenariat, d'identifier les stratégies d'appui et d'assurer conjointement une surveillance et une évaluation correctes;
- **légalité et légitimité:** l'appui apporté à la décentralisation et à la gouvernance locale (au moyen d'une myriade d'interventions) doit se conformer au cadre «juridique» défini pour la décentralisation (de manière à éviter des voies ou structures parallèles) et tenter de respecter la division «légitime» des rôles entre les différents acteurs du processus de développement ;
- **flexibilité et pragmatisme:** l'expérience a montré que la décentralisation et la gouvernance locale sont des processus alternant coups de frein et accélérations, plutôt qu'une suite linéaire de succès. Les bailleurs de fonds doivent donc avoir recours à des instruments et modes de coopération qui soient suffisamment flexibles pour s'adapter aux changements qui ont lieu dans le paysage politique et institutionnel, de même qu'à la dynamique du processus de réforme (celles-ci incluant les nouveaux défis et objectifs prioritaires qui se dessinent);
- **alignement et harmonisation:** un bailleur de fonds isolé est rarement à même d'influer sur toutes les dimensions différentes du «système» de décentralisation et de gouvernance locale. Il est, dès lors, primordial de créer des alliances stratégiques et d'établir des complémentarités avec d'autres partenaires de développement, afin de faciliter une approche intégrée et d'accroître l'influence et l'impact de l'appui sur l'ensemble du système. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ainsi que les résultats d'évaluations récentes plaident en faveur d'une action beaucoup plus homogène entre les bailleurs de fonds;
- **un processus graduel et de longue durée:** le changement politique et institutionnel est au cœur du courant de pensée actuel sur la décentralisation et la gouvernance locale. L'aide en faveur de la décentralisation doit refléter cette approche, en se concentrant sur des «soft issues», c'est-à-dire des projets autres que ceux d'infrastructures (tels que l'introduction de changements dans la culture politique et l'établissement de nouvelles relations de confiance entre les citoyens et leurs représentants élus ainsi qu'au sein de toute une série d'acteurs). À cet égard, les modalités d'appui des bailleurs de fonds doivent se fonder sur des horizons temporels plus longs et sur une démarche graduelle.



²⁸ Dans le passé, les projets des bailleurs de fonds ont souvent contribué à gommer la division des rôles entre les acteurs locaux (c'est-à-dire entre les autorités locales et les ONG), au risque de «délégitimer» les autorités locales.

²⁹ Voir, par exemple, l'évaluation thématique de l'aide de la CE à la bonne gouvernance des pays tiers: http://ec.europa.eu/dg/aidco/ms_ec_evaluations_inventory/evaluationsview.cfm?key=884

Ce chapitre:

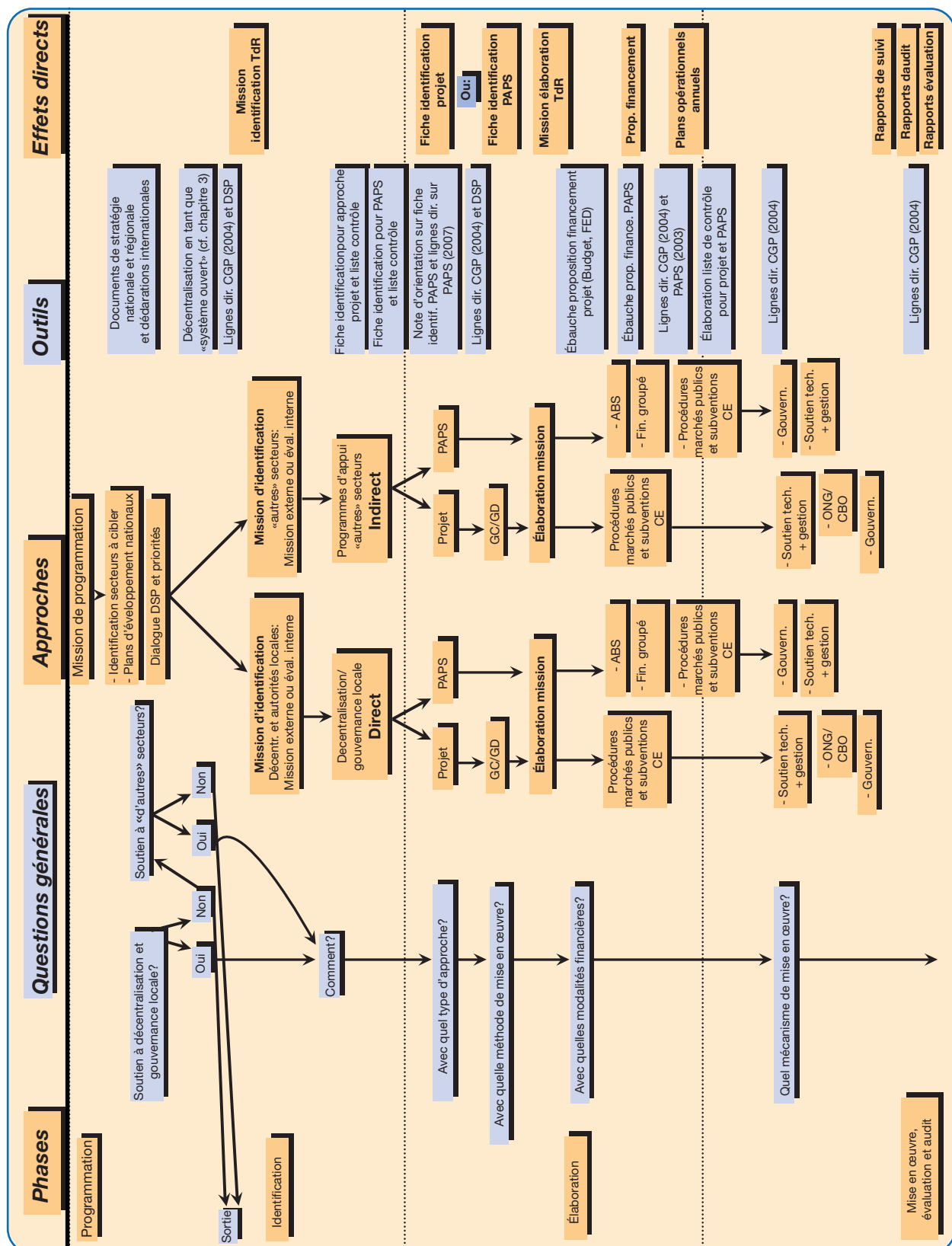
- passe des concepts généraux aux modalités concrètes de conception d'une stratégie d'intervention cohérente;
- se focalise sur les phases de la conception: programmation, identification et formulation;
- établit le lien avec les lignes directrices de la CE concernant les approches et modalités de financement possibles;
- s'interroge sur la manière dont les programmes sectoriels soutenus par la CE peuvent et devraient contribuer à évoluer sur la voie de la décentralisation.

4 Concevoir une stratégie d'appui cohérente

Le présent chapitre traite des trois phases essentielles de la conception des stratégies de coopération de la CE, à savoir: *programmation*, *identification* et *formulation*. En pratique, les frontières entre ces trois phases sont assez

perméables. Toutefois, il est utile de se pencher sur les principaux problèmes opérationnels que le personnel de la CE sont susceptibles de rencontrer lors de chacune de ces phases et d'essayer de formuler quelques

Schéma 14: Cycle de conception de l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale



recommandations pratiques, sur la base d'expériences concrètes (passées ou en cours) de la CE et des enseignements tirés.

Il importe, dans le cadre de cette analyse, d'identifier les liens réciproques entre les différentes phases de la conception et d'établir une relation avec chacune des approches possibles de la CE (c'est-à-dire l'approche par projet ou le PAPS), les modalités financières (appui budgétaire sectoriel, financement conjoint, procédures de passation des marchés et de subvention de la CE), les instruments disponibles (PAPS, cycle de gestion des projets, lignes directrices, etc.) et les résultats escomptés (fiche d'identification de projet, proposition de financement, etc.). Cette perspective plus large est illustrée au schéma 14, lequel permet de visualiser tout le cycle de la conception des programmes d'appui de la CE.

Adopter l'approche «systèmes ouverts» implique de prendre en considération les autres interventions de la CE et leur relation avec le processus de décentralisation. Nous nous devons, en particulier, d'examiner attentivement la manière dont les programmes sectoriels (dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, notamment) peuvent et devraient contribuer à faire progresser le processus de décentralisation. La dernière section de ce chapitre passe en revue quelques-unes des expériences naissantes ainsi que les enseignements tirés en matière de conception de programmes sectoriels traditionnels dans un environnement qui se décentralise de plus en plus.

4.1 Programmation

Le processus de programmation pluriannuelle est le principal instrument utilisé par la Commission européenne pour définir, dans une région ou un pays donné, les priorités stratégiques en matière de coopération. Le document de stratégie par pays (DSP) et le programme indicatif national (PIN) ou le document de stratégie régionale (DSR) et le programme indicatif régional (PIR) qui en résulteront devront opérer des choix fondamentaux, en ce sens qu'ils devront déterminer s'il y a lieu de soutenir la décentralisation et, dans l'affirmative, de quelle manière. Les références à la décentralisation peuvent parfois se résumer à une dizaine de lignes dans un DSP. Dès que les autorités officielles de part et d'autre ont pris la décision politique d'inclure des mesures d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, un programme concret doit être identifié et élaboré (comme expliqué aux sections 4.2 et 4.3).

Bien que les aspects spécifiques du processus de programmation varient quelque peu d'une région à une autre, il y a cependant des modules communs. En pratique, la programmation:

- tente, dans la mesure du possible, d'aligner l'appui de la CE sur les priorités des politiques nationales et sectorielles;
- offre aux différentes parties prenantes (y compris les acteurs non étatiques et les autorités locales) des opportunités de participer au processus;
- implique un choix stratégique pour un nombre limité de domaines d'intervention;
- est organisée sur une «base révisable», ce qui permet de réorienter, au besoin, la stratégie globale d'appui (à l'issue des évaluations à mi-parcours et en fin de période).

La phase de programmation constitue donc une étape très importante de l'ensemble du cycle de coopération. Le processus de programmation du 10^e FED en est une bonne illustration. Plusieurs délégations de la CE réfléchissent actuellement aux questions majeures concernant les stratégies éventuelles d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale, telles que:

- (1) La Commission européenne devrait-elle s'engager dans la décentralisation ou pas?
- (2) Comment les programmes d'appui existants devraient-ils évoluer idéalement?
- (3) Comment faire participer activement les différentes parties prenantes à la programmation?
- (4) Comment la Commission européenne peut-elle s'orienter vers une programmation «conjointe»?

Examinons dans le détail chacune de ces questions stratégiques et opérationnelles d'une importance fondamentale.

(1) L'appui de la CE à la décentralisation doit-il constituer une priorité stratégique ou pas?

La question de savoir si la décentralisation doit devenir une priorité stratégique peut se poser dans certains pays où, pour diverses raisons³⁰, la Commission n'a pas jusqu'ici soutenu le programme de décentralisation. Toutefois, l'importance croissante des problèmes de décentralisation et de gouvernance locale observés dans les pays partenaires peut amener la Commission à reconsidérer sa position stratégique dans le cadre d'un nouveau processus de programmation (comme le 10^e FED) ou d'une évaluation à mi-parcours.

³⁰ Cette décision peut résulter d'un choix stratégique délibéré (parce que le gouvernement ne témoigne pas du moindre engagement à l'égard des mesures de réforme, par exemple) ou de politiques internes à la CE pour concentrer l'aide sur un petit nombre de «secteurs».

À ce stade, la Commission européenne n'a pas encore développé d'outils spécifiques pour procéder, au cours du processus de programmation, à une analyse en profondeur (axée sur certains secteurs) de ces questions stratégiques sur la décentralisation. En pratique, l'analyse globale du pays qui est effectuée aux fins de la production d'un DSP constitue la base principale sur laquelle la CE se fonde pour orienter sa prise de décision. Bien que la Commission ait acquis une certaine expérience en matière d'évaluations des pays, elle se doit cependant d'améliorer la qualité globale de ces évaluations et la manière dont celles-ci sont produites. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de porter une appréciation sur des processus de réforme politique complexes, tels que la décentralisation et la gouvernance locale.

De précieux enseignements ont néanmoins été tirés et certaines expériences concrètes sur le terrain peuvent être utilement exploitées par le personnel des délégations de la CE pour arrêter les choix stratégiques requis.

► **Enseignement n°1: éviter de poser un trop grand nombre de conditions préalables.** Quand un bailleur de fonds est indécis quant à savoir s'il doit ou non soutenir la décentralisation, une ligne d'action possible consiste à vérifier dans quelle mesure le pays en question satisfait à une série de «conditions préalables» (cf. encadré 13).



Encadré 13: «Conditions préalables» à une décentralisation réussie

Les conditions préalables énumérées ci-après font l'objet d'un consensus général dans la littérature spécialisée ou dans les documents directifs des bailleurs de fonds:

- (i) existence d'un cadre juridique de base pour la décentralisation;
- (ii) ressources financières pour entreprendre les fonctions attribuées;
- (iii) ressources humaines suffisantes au sein des autorités locales;
- (iv) mécanismes de responsabilité politique;
- (v) existence d'accords institutionnels au niveau central pour tenir le gouvernail du processus de décentralisation

Cette liste de contrôle fournit, certes, un outil analytique intéressant. Pourtant, son utilité pratique s'avère restreinte, du point de vue de la CE, car exiger que toutes ces conditions préalables soient remplies avant de s'engager dans une politique de décentralisation n'a guère de sens. Il paraît beaucoup plus judicieux de considérer ces conditions préalables comme les éléments de base d'un programme cohérent et à long terme, ayant pour finalité d'inscrire la décentralisation dans le cadre d'un processus



Encadré 14: Engagement de la CE dans le cadre de «partenariats difficiles»

Plusieurs exemples révèlent que la Commission européenne a adopté une stratégie combinant une appréciation réaliste des «conditions initiales» et un engagement précis et bien ciblé dans le processus de décentralisation (en tant qu'objectif à long terme).

- Le [Bangladesh](#) s'est heurté à des défis dans la mise en œuvre de la décentralisation et de la gouvernance locale. De l'avis de la communauté des bailleurs de fonds, la décentralisation est cruciale pour la prestation des services à la population pauvre et la possibilité d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il apparaît, dès lors, inconcevable d'envisager de se retirer du processus de décentralisation. Cette réflexion a conduit les principaux bailleurs de fonds (dont la Commission européenne) à unir leurs forces pour promouvoir une approche plus «généralisée» de la décentralisation, fondée sur des stratégies locales d'habilitation, le dialogue sur les politiques, le regroupement des financements et une quête de rationalisation de l'approche de décentralisation (dans les secteurs tels que la santé et l'éducation, notamment).
- Le [Salvador](#), a dû faire face à de nombreux défis dans la mise en œuvre du programme d'appui au développement local et à la décentralisation, d'un montant de 33 millions d'euros. Néanmoins, la Commission persiste à soutenir la décentralisation pour le développement du pays. C'est pourquoi, plutôt que de se désengager du processus, la Commission a adapté sa stratégie globale d'intervention. Pour ce faire, elle a dû recibler son portefeuille d'aides (afin de maximiser l'effet de levier financier), rechercher des alliances stratégiques (avec d'autres bailleurs de fonds) et lier l'appui (budgétaire) futur aux indicateurs de performance définis d'un commun accord.
- Au [Liban](#), la Commission a opté pour un soutien direct aux communes, lesquelles lui ont servi de «point d'entrée» pour encourager la décentralisation à partir de la base.
- Les DSP et PIN élaborés pour la [Mauritanie](#), dans le cadre du 9e FED, avaient reconnu l'importance de la décentralisation et de la gouvernance locale, et avaient prévu d'affecter des ressources à un programme d'appui. Après le changement de régime survenu en août 2005, le gouvernement de transition a clairement fait comprendre que la décentralisation faisait à nouveau partie de l'agenda politique et la Commission a donc décidé de lancer le processus d'identification.



Encadré 15: Conseils pratiques pour décider entre «s'engager» ou «ne pas s'engager» dans la décentralisation

- Reconnaître que l'«alignement» a ses limites: les bailleurs de fonds ne doivent pas nécessairement attendre que les autorités centrales fassent le premier pas. Ils peuvent servir de catalyseur en approuvant les réformes qui s'imposent.
- Procéder à une analyse détaillée des avantages potentiels de la décentralisation aux fins de la réalisation des principaux objectifs de développement (tels que la réduction de la pauvreté).
- Déterminer s'il y a une demande en faveur de la décentralisation au sein de la société (il se peut que les autorités centrales se montrent réticentes, alors que les acteurs locaux sont demandeurs d'une réforme).
- Explorer la possibilité d'un soutien «multibailleur» et, partant, d'une répartition des tâches (des efforts conjoints aident à lever les craintes d'agir seul ou d'être surchargé de travail).

global de réforme gouvernementale. La Commission tend à favoriser cette seconde approche. Celle-ci correspond, en effet, à sa façon de concevoir les réformes de gouvernance (la décentralisation en faisant partie) comme des processus dynamiques qui doivent passer par plusieurs étapes avant de parvenir à changer le système (cf. encadré 14).

► **Enseignement n°2: justifier la décision d'appuyer ou de ne pas appuyer la décentralisation.** Plusieurs évaluations récentes (de la CE) ont mis en lumière le fait que les analyses des DSP concernant les problèmes de gouvernance dans les pays partenaires sont souvent trop limitées et superficielles. Les évaluations des stratégies élaborées au Malawi (2003) et au Lesotho (2004) ont révélé que, dans les deux cas, le DSP n'a fourni aucune justification pour l'absence d'appui global à la décentralisation, malgré l'existence d'un cadre politique national, d'une demande de la société en faveur de la décentralisation (exprimée surtout par la base) et de liens potentiels avec les principaux objectifs de développement de la CE. Bien que cette carence puisse partiellement s'expliquer par le caractère relativement nouveau de la décentralisation et des évaluations nationales, il convient d'y remédier, puisque la décentralisation est maintenant devenue — tant pour les autorités nationales que pour les bailleurs de fonds — une priorité politique. Idéalement, les DSP futurs devraient inclure une analyse approfondie (fondée sur une approche «systèmes ouverts») de l'importance de la décentralisation dans un contexte donné et fournir de solides arguments pour ou contre le processus de

décentralisation. L'encadré 15 propose, à cet égard, quelques conseils pratiques.

► Enseignement n°3: préparer le terrain pour la décentralisation à l'aide d'approches pilotes.

L'expérience tend à montrer que des programmes d'aide soigneusement ciblés peuvent aider à induire le changement dans des pays ne disposant d'aucune politique de décentralisation ou peu enclins à mettre en œuvre les calendriers de réforme existants. Dans des conditions aussi défavorables, une aide extérieure permet de promouvoir une approche axée sur la gouvernance locale comme facteur de développement local et de lutte contre la pauvreté, grâce à la mise en place de programmes pilotes. Conçus comme des «expériences» de politique de décentralisation, ces programmes peuvent offrir un terrain fertile pour tester, par exemple, des systèmes de transfert, des mécanismes de participation, le renforcement des capacités des autorités locales et un dialogue entre les différents niveaux de gouvernement (local, régional et central). En démontrant la faisabilité d'une approche axée sur la gouvernance locale et ses avantages pour le développement local, les programmes d'aide contribuent à faire naître, dans le pays concerné, un mouvement d'opinion exigeant une véritable décentralisation. Plusieurs programmes d'appui de la CE se fondent déjà sur cette approche (comme c'est, par exemple, le cas au Tchad, en Syrie et au Liban).

(2) Comment les programmes d'appui devraient-ils évoluer idéalement?

La question stratégique de savoir quelle serait la meilleure évolution possible pour les programmes d'appui actuellement menés par la CE est sur la table de nombreuses délégations de la CE, qui s'interrogent quant aux prochaines étapes de l'appui accordé à la décentralisation et à la gouvernance locale.

Là encore, la CE sera très certainement confrontée à une grande variété de situations nationales, avec des caractéristiques spécifiques à chaque pays. Établir des lignes directrices pouvant être appliquées partout et de manière uniforme paraît, dès lors, bien difficile. L'expérience révèle, toutefois, que cette tâche se résume souvent à faire des choix stratégiques dans les domaines suivants.

- **«Augmentation progressive» de l'appui.** Les exemples ne manquent pas de pays où l'appui de la CE a été progressivement revu à la hausse (d'un cycle de programmation à un autre). Ainsi, il est fréquent que l'appui de la CE soit déterminé, dans un premier temps, sur la base du «développement local», considéré comme un «point d'entrée» stratégique (reflétant, dès lors, le faible niveau d'engagement des autorités centrales envers la décentralisation). Au fur et à mesure que des résultats prometteurs sont observés, la



Encadré 16: Les expériences menées à la base modèlent les stratégies d'appui de la CE à Madagascar

C'est vers la fin des années 90 que la CE a commencé à apporter son soutien à Madagascar, dans le cadre d'un programme traditionnel de micro-projets. Les enseignements tirés de cette expérience ont été mis à profit pour élaborer le Programme d'Appui aux Initiatives Locales (PAICAL), qui visait à promouvoir une action commune entre les autorités locales et les organisations de la société civile. Cette nouvelle expérience a, à son tour, incité la Commission à aller plus loin encore, en mettant en place un programme plus vaste et plus complexe, baptisé Programme d'Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud (9e FED), qui plaçait les autorités centrales au cœur du processus de développement. La délégation de la CE à Madagascar planche maintenant sur la stratégie à adopter pour le 10e FED. L'expérience qu'elle a accumulée au cours de cette dernière décennie la place en position de force pour considérer la décentralisation selon une véritable approche «systèmes ouverts», définir un futur programme d'appui intégrant de nouvelles dimensions (dont une participation accrue des services déconcentrés) et appréhender les risques inhérents à certaines initiatives mal conçues et poussées par certains bailleurs de fonds).

Commission tend à reconsidérer son soutien et à envisager des programmes d'appui plus élaborés. Madagascar nous offre un exemple tout à fait remarquable à cet égard (cf. encadré 16);

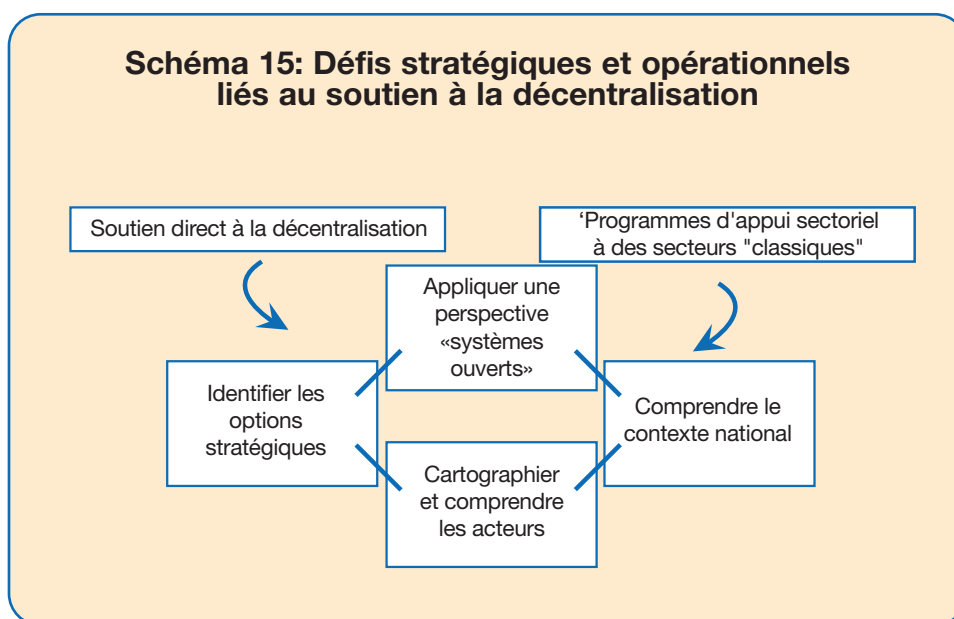
- *Choisir les «bonnes» approches et modalités de financement de la CE.* Deux questions s'imposent d'emblée, la seconde étant intimement liée à la première: l'appui de la CE doit-il être fourni sous forme de projets et programmes ou sous forme de PAPS? Quel type de modalités de financement est le plus approprié dans un contexte national donné? La phase de programmation offre une première occasion de réfléchir à ces choix stratégiques fondamentaux. Les options possibles dépendent, dans une large mesure, de l'histoire du processus de décentralisation et de l'appui de la CE dans le pays concerné, de même que des opportunités d'interventions «échelonnées». En outre, la CE affiche désormais une nette préférence (à chaque fois que cela s'avère possible) pour les approches sectorielles et les modalités d'appui budgétaire. Ces mécanismes de fourniture de l'aide sont généralement perçus comme les plus à même de garantir l'habilitation du processus, de renforcer l'effet
- de levier de la CE, de faciliter le dialogue politique et d'avoir un impact (notamment dans les domaines liés à la gouvernance). La pertinence et la possibilité d'utiliser ces mécanismes de fourniture de l'aide devront faire l'objet d'une analyse approfondie durant la phase d'identification (voir infra).
- *Élargir l'éventail d'acteurs impliqués.* Un autre choix stratégique fondamental à effectuer au cours de la phase de programmation consiste à déterminer quel est l'éventail d'acteurs à prendre en compte. À cet égard également, on observe clairement une évolution dans les programmes nationaux, qui tendent à passer d'une approche «à acteur unique» (soutien focalisé soit sur l'administration centrale, soit sur les autorités locales) à une approche «multi-acteurs» (tentative d'orienter l'appui de la CE vers les différents acteurs-clés du processus de décentralisation). Cette évolution se reflète, par exemple, dans la tendance à combiner l'appui à la décentralisation avec des programmes visant à renforcer la société civile afin de lui permettre de participer à la gouvernance locale (c'est notamment le cas au Guatemala, au Honduras, en Ouganda et en Mauritanie).



Encadré 17: Conseils pratiques pour améliorer la participation des autorités locales à la programmation

- Fournir des informations aisément utilisables sur la programmation et les possibilités de participation.
- Agir par l'intermédiaire des associations nationales ou régionales représentatives des autorités locales.
- Faire participer les autorités locales dès les premiers stades du processus de programmation (par exemple, en encourageant l'organisation de tables rondes nationales sur le sujet).
- Investir dans la qualité du processus de consultation (par exemple, en faisant circuler des documents clés en temps opportun, en permettant aux différents acteurs d'intervenir réellement dans le processus, en les informant sur les résultats obtenus).
- Promouvoir le concept de «partenariats multi-acteurs» (y compris en tant que modalité éventuelle de mise en œuvre du futur programme d'appui).

Schéma 15: Défis stratégiques et opérationnels liés au soutien à la décentralisation



(3) Comment faire participer activement les différentes parties prenantes à la programmation?

La décentralisation est un processus trop important pour être mené exclusivement par la seule administration centrale. De nombreux autres acteurs sont objectivement concernés par le processus et devraient, par conséquent, participer au dialogue national sur ce sujet ainsi qu'à l'élaboration des principaux programmes d'appui.

Les expériences menées sur le terrain montrent que beaucoup reste à faire pour organiser ces consultations participatives au cours de la programmation. Lors de l'enquête mentionnée précédemment sur le rôle des autorités locales dans la coopération entre les États ACP et l'UE, très peu d'éléments attestant d'une réelle participation des autorités locales à la programmation ont été recueillis. Parmi les multiples raisons de cette carence, figurent entre autres la réticence des gouvernements à s'associer à d'autres parties prenantes, le caractère nouveau de cette approche et l'absence de conseils et d'orientations pratiques sur la mise en place de telles consultations, ainsi que des capacités insuffisantes de part et d'autre. Néanmoins, quelques pratiques prometteuses se font jour peu à peu dans diverses régions (comme en Ouganda, au Honduras et au Zimbabwe, par exemple). L'encadré 17 propose quelques conseils pratiques pour améliorer la participation des autorités locales à la programmation (de même qu'aux révisions à mi-parcours et en fin de période).

(4) Comment la Commission européenne peut-elle s'orienter vers une «programmation conjointe»?

La Déclaration de Paris sur l'alignement et l'harmonisation de l'aide met la programmation à dure épreuve, en ce sens qu'elle impose à tous les organismes de financement

d'inscrire leurs actions dans un cadre politique défini d'un commun accord pour chaque pays concerné, alors que ces mêmes organismes sont tenus, dans le même temps, de rester dans les limites de leurs propres politiques et mandats. Ces exigences créent une certaine tension et obligent les parties prenantes à parvenir à un compromis qui peut influencer sur la nature, l'ampleur et l'orientation du programme d'appui accordé à un pays.

Si l'option de la «programmation conjointe» n'en est encore qu'à ses balbutiements, des initiatives prometteuses émergent néanmoins. En Afrique du Sud, par exemple, la communauté des bailleurs de fonds s'est lancée dans une tâche ambitieuse qui consiste à renforcer la cohérence des divers programmes d'appui à la gouvernance. Cette démarche est cependant facilitée par l'existence d'un solide cadre politique et d'une capacité de coordination au sein du gouvernement sud-africain.

4.2 Identification

La finalité de la deuxième phase du processus d'élaboration est de rendre plus concrètes les grandes orientations politiques du DSP/PIN, eu égard au programme d'appui envisagé par la CE (ex.: soutien spécifique à la décentralisation et à la gouvernance locale et/ou programmes d'appui sectoriel mettant l'accent sur la décentralisation). S'il est correctement mis en œuvre, le processus d'identification doit permettre d'obtenir les informations requises pour répondre aux principales questions figurant sur la «*fiche d'identification*» de la CE (valable aussi bien pour l'approche par projet que pour l'approche «PAPS»). Pour respecter ces exigences formelles, le personnel des délégations de la CE devra relever un certain nombre de défis stratégiques et opérationnels lors de l'identification des programmes d'appui (direct ou indirect). Le schéma 15 illustre ces défis.



Encadré 18: Les conditions à respecter pour une approche «systèmes ouverts»

Adopter une approche «systèmes ouverts» durant le processus d'identification nécessite d'*examiner la situation sous des angles différents*.

- **Primauté de l'analyse politique.** Dans le cadre d'un processus d'identification, la «politique» de décentralisation doit occuper le devant de la scène, ce qui implique de pouvoir procéder à une analyse politico-économique complète du système politique. Celle-ci doit couvrir la nature et la compétitivité des partis politiques, leur pouvoir au niveau local et le poids de la société civile, de même que les normes et valeurs qui sous-tendent le comportement des fonctionnaires publics et des citoyens vis-à-vis de la res publica³¹.
- **Établissement de liens.** Une caractéristique typique de l'approche «systèmes ouverts» est le souci d'établir des liens entre les différentes dimensions de la décentralisation (aux niveaux national, intergouvernemental et local), de manière à s'assurer qu'elles fonctionnent de concert. Le processus d'identification devrait clarifier le «tableau global» et veiller à ce que l'appui prévu «s'intègre» correctement dans le système global.
- **Coordination des différents acteurs.** Même si la responsabilité des divers aspects de la décentralisation est entre les mains de quelques acteurs, beaucoup d'autres ont aussi un rôle à jouer dans le processus (aux niveaux central et local). La phase d'identification doit donc inclure une cartographie correcte de ces acteurs et suggérer des options et moyens efficaces pour faciliter le dialogue et la coordination entre eux.
- **Attention focalisée sur les moteurs de changement.** Les programmes d'appui à la décentralisation (tout comme d'autres interventions liées à la gouvernance) cherchent idéalement à influencer le «changement généralisé». Pour ce faire, il convient, dès la phase d'identification, d'accorder une attention prioritaire aux forces, institutions et acteurs qui peuvent être les moteurs de ces processus de changement.
- **Des stratégies de mise en œuvre réalistes.** Dans le cadre d'une approche «systèmes ouverts», il ne suffit pas de définir une feuille de route centrée uniquement sur la mise en œuvre de l'appui prévu par la CE. Les stratégies de mise en œuvre doivent, en effet, s'inscrire dans une analyse plus large, de manière à pouvoir déterminer comment un «système» performant de décentralisation pourrait être progressivement édifié.
- **Approche intégrée du renforcement des capacités.** Pour que la décentralisation puisse fonctionner, diverses capacités doivent être renforcées. Si le programme d'appui de la CE est orienté sur le renforcement des capacités des autorités locales, d'autres parties du système ne doivent pas pour autant être négligées. À titre d'exemple, la décentralisation nécessite à la fois des capacités considérables au niveau de l'administration centrale pour élaborer et mettre en œuvre le processus, et une mobilisation des services déconcentrés.
- **Action commune.** Aucun bailleur de fonds ne peut intervenir seul à tous les niveaux du «système». Il est donc essentiel d'identifier et d'exploiter toutes les opportunités de travailler en étroite collaboration avec d'autres partenaires de développement à des missions, appréciations et évaluations communes, ou à toutes autres activités conjointes.



Encadré 19: Examiner la "boîte noire" du système de décentralisation

Le système de décentralisation reste un territoire relativement mal connu des bailleurs de fonds. Pourtant, une étude d'identification correcte doit permettre d'apprécier:

- les conditions de base pour une véritable décentralisation (politique, institutionnelle, socio-économique, fiscale et culturelle);
- les motivations politiques qui expliquent la décentralisation;
- les différentes interprétations données à la décentralisation par les divers acteurs;
- les niveaux d'adhésion au processus de réforme et de résistance à celui-ci (tant au niveau de l'État que dans la société);
- les programmes de réformes complémentaires en cours dans le pays (concernant, par exemple, les finances publiques ou la fonction publique ou encore les réformes sectorielles et agraires) et la place du processus de décentralisation dans ce contexte;
- la répartition géographique du développement, le potentiel de développement (ressources, infrastructures et services), les plans de lutte contre la pauvreté et/ou d'investissements sectoriels;
- les canaux et systèmes actuellement utilisés pour le transfert de fonds depuis l'administration centrale vers les autorités locales (y compris une évaluation du poids des systèmes de favoritisme);
- les progrès déjà accomplis dans la mise en œuvre des réformes de décentralisation et les principaux obstacles et facteurs de résistance rencontrés;
- les résultats et les enseignements tirés des précédents programmes d'appui des bailleurs de fonds.

Passons brièvement en revue ces défis qui sont intimement liés les uns aux autres.

(1) Comment appliquer une approche «systèmes ouverts»?

L'approche «systèmes ouverts», présenté au chapitre 2, n'est pas juste un outil analytique abstrait. Tout l'art consiste à garder cette approche présente à l'esprit durant toutes les étapes de la phase d'élaboration et à l'appliquer lors de la préparation des documents requis pour cette phase. Pour ce faire, il convient de ne jamais perdre de vue le «tableau global», c'est-à-dire l'ensemble des éléments qui déterminent et influencent le cours du processus de décentralisation dans un contexte particulier (cf. encadré 18).

(2) Comment apprécier le contexte national et régional?

Les doctrines, les modèles importés et les approches standard n'ont pas leur place dans les stratégies d'appui à la décentralisation. Il faut prendre contact avec la réalité du pays concerné, comprendre d'où il vient et vers où il se dirige (en prenant en considération les influences régionales et internationales), cerner les différentes significations données à la décentralisation par les divers acteurs et parties prenantes, examiner ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne

pas et comprendre pourquoi il en est ainsi, et enfin se familiariser avec les normes culturelles qui sous-tendent le fonctionnement de l'État et de la société.

La phase d'identification est le moment idéal pour procéder à cet «examen objectif de la réalité». Celui-ci impose, avant toute chose, *une solide analyse politique et institutionnelle du contexte national (régional)*, qui doit aller au-delà d'un examen des aspects formels et des principales tendances du processus de décentralisation. Il s'agit plutôt de considérer la décentralisation selon une approche «politico-économique» (cf. encadré 19). L'annexe 6 résume les différents outils d'analyse politique, institutionnelle et organisationnelle, de même que les outils d'analyse des «moteurs de changement» mis au point par le Department for International Development (DFID) au Royaume-Uni.

Une deuxième solution consiste à *utiliser des typologies de pays*, afin de savoir «où mettre les pieds» et de pouvoir choisir en toute connaissance de cause les stratégies d'appui adéquates. Deux typologies possibles sont présentées ci-dessous.

- Typologie 1: une typologie qui semble aller de soi est celle qui se fonde sur *la durée/les stades de maturité* du processus de décentralisation. Elle permet d'établir une distinction entre les pays qui:

Tableau 4: Exemple d'utilisation de typologies

Niveaux d'engagement variables en faveur de la décentralisation	Stratégies globales de réaction
Pays qui montre un engagement fort en faveur de la décentralisation démocratique et de la gouvernance locale et a élaboré une politique nationale cohérente ainsi qu'un cadre institutionnel en vue d'une mise en œuvre effective.	Les partenaires de développement sont invités à aligner complètement leurs stratégies, leurs approches, leurs instruments de financement et leurs procédures sur le cadre national.
Le pays considère formellement la décentralisation comme une priorité politique mais les conditions d'une mise en œuvre effective ne sont pas encore réunies	Dans les pays de cette catégorie, la première tâche sera de favoriser l'émergence et la consolidation d'une politique nationale cohérente en matière de décentralisation, tout en apportant un appui aux expériences d'action avec des parties prenantes choisies au plan national et local.
Pays fortement centralisés visant principalement la déconcentration	Dans ces pays, les stratégies de réaction devront tirer parti des possibilités qui se présentent (au plan sectoriel ou local) et appuyer les forces de changement
Pays qui aborde le défi de la décentralisation/gouvernance locale en tant qu'"État fragile" ou comme pays sortant d'un conflit	Viser d'abord à créer une légitimité fondamentale (= État de droit), puis investir dans la mise en place des conditions préalables nécessaires à une perspective de décentralisation, au moyen d'une multiplicité de points d'entrée et d'instruments. Importance critique d'une action conjointe de la part de la communauté des donateurs

Tableau 5: Étapes de la «cartographie des acteurs»

Étape 1: <i>identifier les différentes catégories d'acteurs et de parties prenantes</i> qui sont, en principe, concernées par le processus de décentralisation. Cette analyse d'acteurs peut être soit ciblée sur une entité politique particulière (tel que le parlement, par exemple), soit transversale, c'est-à-dire étendue à toute la palette d'acteurs, depuis les institutions gouvernementales ou semi-gouvernementales jusqu'aux organisations non gouvernementales. Pour chaque catégorie d'acteurs, il y a lieu d'analyser brièvement les liens réels et potentiels qu'ils entretiennent avec le processus de décentralisation, les caractéristiques fondamentales de leur mode d'organisation et leurs domaines de travail thématiques et géographiques.
Étape 2: <i>analyser les principaux intérêts en jeu pour chaque groupe d'acteurs ainsi que les motivations</i> qui peuvent les pousser à participer au processus de manière constructive, à résister à de réels changements ou à rester en dehors du processus (analyse des motivations et incitations des différentes parties prenantes).
Étape 3: <i>identifier les «moteurs de changement» possibles</i>. Cette expression désigne les institutions et acteurs locaux qui sont susceptibles de servir de catalyseur dans la promotion de la décentralisation et de la gouvernance locale (en d'autres termes, il convient d'examiner quelles sont les coalitions qui peuvent induire un changement).
Étape 4: <i>faire l'inventaire des stratégies d'intervention, des approches et des contributions des divers partenaires de développement et autres acteurs externes</i> (tels que les ONG internationales et les autorités locales en Europe qui sont engagées dans un processus de coopération entre communes à l'échelon international).
Étape 5: <i>apprécier les rôles et capacités des différents acteurs</i> aux niveaux central et local. Il s'agit, en quelque sorte, d'analyser le potentiel d'action existant ainsi que les besoins prioritaires qui y sont liés en termes de renforcement des capacités.

- doivent encore jeter les bases d'une politique de décentralisation;
 - commencent à mettre en œuvre leur politique de décentralisation, en se concentrant sur certaines activités (telles que l'établissement d'un cadre juridique adéquat) et des expériences pilotes avec les autorités locales et régionales;
 - se heurtent à des difficultés pour mettre en œuvre un premier train de mesures de décentralisation;
 - s'orientent vers une approche de mise en œuvre plus élaborée et tentent de s'attaquer à certains points plus sensibles, tels que la décentralisation fiscale, la cohérence entre la décentralisation politique et la déconcentration, et l'intégration de la participation des autorités locales aux processus politiques.
- Typologie 2: une typologie plus élaborée classifie les pays selon le *niveau d'engagement vis-à-vis de la décentralisation et de la gouvernance locale*, tel qu'il est perçu par différents acteurs et corroboré par d'autres sources d'information. Quatre grands types de pays peuvent ainsi être distingués (cf. tableau 4, p.45). Pour chacun d'entre eux, il est possible de proposer des stratégies globales d'intervention de même ampleur (mais il demeure néanmoins nécessaire d'adopter une approche spécifique au pays, dans chacune de ces catégories générales).

(3) Comment cartographier et comprendre les acteurs devant être associés?

La fiche d'identification exige une «analyse initiale des parties prenantes» car, pour faire les bons choix, c'est-à-dire déterminer, par exemple, avec qui il convient de travailler, dans quelle mesure et selon quelle intensité, dans quel domaine et à quel niveau de décentralisation investir, il est essentiel d'avoir une bonne compréhension de tous les acteurs du terrain. La décentralisation doit être perçue comme un processus impliquant de multiples acteurs. Pour garantir le succès de l'appui à la décentralisation, il convient donc d'avoir une certaine aptitude à définir les synergies possibles, à stimuler le partage d'opinions entre les différents acteurs et à identifier les moyens permettant de créer des réseaux et des alliances efficaces. Par ailleurs, il importe de déterminer clairement les avantages comparatifs du travail pouvant être mené avec chacun des différents acteurs. Une étape essentielle à cet égard est l'analyse des acteurs qui doit, idéalement, être effectuée avant la fin de la phase d'identification. La meilleure façon de procéder consiste à établir avec précision la «cartographie des acteurs» (cf. tableau 5). D'autres outils peuvent aussi être utilisés pour apprécier le comportement des différents acteurs à l'égard de la décentralisation et des autorités locales.

(4) Comment identifier les options stratégiques en matière d'appui à la décentralisation?

Nous allons maintenant aborder une étape cruciale de la phase d'identification. Idéalement, une approche «systèmes ouverts» a été appliquée, une solide analyse politique et institutionnelle du contexte national a été

menée et les différents acteurs et parties prenantes au processus de décentralisation ont été correctement «cartographiés» et compris. Le temps est donc venu d'identifier les options stratégiques concrètes qui se présentent pour un appui à la décentralisation. Cette étape est particulièrement importante si les conditions semblent propices à un PAPS. La fiche d'identification relative à un PAPS demande explicitement d'indiquer les «options de mise en œuvre» de l'appui envisagé.

Les principaux aspects à prendre en considération à ce stade sont les suivants :

- ciblage,
- points d'entrée,
- planification de l'appui,
- approche de développement des capacités.

Le **ciblage** détermine, dans une très large mesure, la nature du programme ou du/des projet(s) de décentralisation, laquelle peut se fonder sur une philosophie de soutien de diverses manières :

- ascendante,
- descendante (qui peut se justifier dans certaines conditions),
- en combinant ces deux approches.

Il convient aussi de déterminer clairement si l'appui vise à renforcer la déconcentration administrative, la décentralisation fiscale et/ou la décentralisation politique (en favorisant l'émergence de la gouvernance locale et de la démocratie). Une autre question importante à se poser est de savoir dans quelle mesure l'appui devrait se concentrer sur la fourniture de services, stimuler le développement économique (rural) et renforcer les institutions de l'État (cf. encadré 20).

S'agissant des **points d'entrée** — domaine étroitement lié à la discussion sur le ciblage de l'appui —, diverses options peuvent se dégager à l'issue de l'appréciation du contexte :

- institutions de l'administration centrale;
- administrations régionales;
- autorités locales;

- acteurs économiques locaux, entreprises privées;
- société civile, organisations non gouvernementales, associations;
- organes de contrôles, tels que parlements, cours des comptes et médiateurs.

La philosophie qui consiste, comme expliqué précédemment, à soutenir un processus selon une approche ascendante ou descendante, ou en combinant ces deux approches, se traduit principalement par une focalisation sur un de ces différents acteurs et points d'entrée. Ainsi, dans un environnement centralisé et fortement contrôlé, l'appui fourni à des organisations non gouvernementales ou à base communautaire peut contribuer à déclencher une dynamique de développement ascendante qui, à plus long terme, pourra entraîner la création de capacités au niveau décentralisé. Celles-ci pourront être renforcées à un stade ultérieur, lorsque l'environnement sera plus propice à la mise en œuvre d'une politique de décentralisation nationale. Inversement, il se peut, à certains moments ou dans certaines conditions, que les institutions de l'administration centrale participent pleinement au processus de décentralisation.

Les choix peuvent, bien entendu, être de nature *thématique* (et couvrir tous les domaines, tels que la formation des conseillers locaux dans tout le pays) ou *sectorielle*, en apportant, dans ce cas, un appui à un ou plusieurs niveaux (central, régional, territorial et municipal).

Toute décision concernant la **planification** de l'appui nécessite, au préalable, une bonne compréhension du processus de décentralisation, concernant sa maturité, sa cadence, le temps requis pour faire progresser les réformes et les liens possibles avec d'autres initiatives de réforme gouvernementale (telles que la réforme des finances publiques). La **planification** requiert, en outre, une parfaite coordination avec les autres partenaires de développement et les processus dans lesquels ils sont engagés. Les activités entreprises par d'autres acteurs peuvent aider à déterminer s'il y a lieu de lier l'appui de la CE à celui fourni par d'autres partenaires ou s'il convient, au contraire, de se concentrer sur des domaines ne bénéficiant encore d'aucun appui.



Encadré 20: Bonnes pratiques au Mali — reciblage de la stratégie de soutien

Au Mali, l'appui à la décentralisation se focalisait initialement sur la dévolution et l'aide était fournie aux administrations locales et territoriales (l'appui privilégiait donc une approche ascendante). La déconcentration des responsabilités administratives, le renforcement des niveaux intermédiaires du gouvernement et la décentralisation sectorielle (décentralisation depuis le sommet de la structure administrative jusqu'aux échelons inférieurs) ne suscitaient donc qu'une attention assez limitée. Une cartographie de l'appui fourni au processus de décentralisation de ce pays au fil des ans a montré à quel point cet appui avait été déséquilibré et pourquoi aucun progrès n'avait été fait sur la voie de la décentralisation administrative et sectorielle. Pour remédier aux carences ainsi constatées, il a été décidé récemment de lancer le programme PARAD [programme pour autonomiser la réflexion et l'action durable].

Enfin, il est aussi essentiel d'identifier clairement l'approche de développement des capacités qui doit être adoptée. La fiche d'identification doit prendre en considération la faisabilité d'une intervention, sa durabilité au terme du programme d'appui, les options existantes en matière de coordination, la gestion par les partenaires ainsi que divers autres aspects. Le renforcement des capacités doit être examiné, de même que les modalités de ce

renforcement. Il est utile, à cet égard, de s'inspirer des principaux enseignements tirés en matière de développement des capacités dans des processus liés à la gouvernance, tels que la décentralisation (cf. annexe 7).

Les aspects relatifs au ciblage, aux points d'entrée et à la planification de l'appui ont été soigneusement pris en compte en Ouganda, où une multitude de partenaires de



Encadré 21: Conseils pratiques — quelques enseignements en matière de planification de l'appui

- Investir dès le début dans un processus qui contribue à créer une vision commune de la décentralisation et qui tente de la concrétiser au fil du temps.
- Éviter de vouloir faire trop et trop vite.
- À chaque fois que cela s'avère possible, planifier la décentralisation en incorporant peu à peu dans le processus ses différentes dimensions (politique, administrative et fiscale).
- Donner la priorité aux réformes qui sont les plus à même de donner des résultats en un laps de temps relativement court.
- Transférer les pouvoirs avant de renforcer les capacités.
- Au cours des premières étapes, lorsque les autorités locales sont encore faibles, fournir un financement de montant modéré que les bénéficiaires pourront utiliser à leur discrétion (de manière à promouvoir «l'apprentissage par la pratique» et à renforcer la crédibilité des autorités locales).
- Établir une différenciation stratégique entre les autorités locales plus ou moins avancées, en vue de les inciter à améliorer leurs performances.



Encadré 22: Le programme de partenariat pour le développement municipal en Ouganda

L'appui fourni dans le cadre du Municipal Partnership Programme (MPP) [partenariat pour le développement municipal (PDM)] mis en place en Ouganda s'articule autour de trois axes. Premièrement, le programme fournit un appui à un certain nombre de districts sélectionnés sur la base de critères de pauvreté (et situés, pour la plupart, dans l'est et le nord de l'Ouganda). Alors que les zones disposant de capacités très limitées et, en particulier, celles touchées par des conflits font l'objet d'un appui de type proactif, l'unité de gestion du programme MPP a privilégié, au contraire, une approche non interventionniste dans les autres districts disposant de plus fortes capacités.

Deuxièmement, une coopération a été instaurée avec le ministère des autorités locales, en vue d'appuyer son double rôle d'autorité de contrôle et de partenaire chargé de l'application du programme d'initiation des nouveaux conseillers après les élections de 2006. Une stratégie fondamentale de renforcement des capacités dans tout le pays consiste à élaborer des approches cohérentes de formation et de renforcement des capacités à l'échelon national, tout en prenant en considération la diversité des situations locales dans les districts (notamment par l'organisation de modules de formation spécifiques pour les districts touchés par des conflits).

Troisièmement, les responsables du MPP collaborent avec l'Uganda Local Government Association (ULGA) [association des autorités locales ougandaises], afin de contrôler la qualité des formations et, le cas échéant, d'autres domaines stratégiques.

Il convient de souligner que l'élaboration de ce programme d'appui a été rendue possible parce que les principales conditions de base étaient réunies. Celles-ci incluent, entre autres, l'existence d'une police nationale, d'une coordination entre les bailleurs de fonds, d'un ministère des finances ayant les idées claires quant au développement progressif et à la gestion d'un cycle budgétaire et de planification, ainsi que de programmes d'appui parallèles pour renforcer les capacités au niveau des districts.



Encadré 23 : Conseils pratiques pour une bonne gestion de la phase d'identification

- Prendre le temps d'élaborer des termes de référence clairs et précis.
- Promouvoir et faciliter le dialogue entre les divers acteurs durant tout le processus.
- S'assurer que les autorités nationales sont toujours de la partie.
- Mobiliser les sources existantes de connaissances au niveau local.
- "Coacher" les consultants.
- Privilégier la transparence et communiquer les résultats obtenus.

développement interviennent dans le domaine de la décentralisation (cf. encadré 22).

Un dernier mot s'impose concernant les modalités et moyens requis lors de la phase d'identification. L'expérience montre clairement que cette phase nécessite une main-d'œuvre abondante et beaucoup de temps. La clé du succès réside dans une gestion attentive de la part des délégations de la CE. L'encadré 23 fournit quelques conseils pratiques qui peuvent s'avérer utiles.

4.3 Formulation

Dès que le feu vert a été donné sur la base des propositions initiales pour le programme d'appui, la phase de formulation peut commencer. Bien que la répartition des tâches entre cette phase et les précédentes (programmation et identification) soit assez perméable, la phase de «formulation» peut être définie, en pratique, comme visant à :

- approfondir l'analyse des aspects techniques (indicateurs de performance, questions transversales, etc.);
- poursuivre les consultations avec les différentes parties prenantes;
- effectuer les choix définitifs concernant les objectifs et l'approche du programme, les modalités de financement, les accords de mise en œuvre et les affectations budgétaires;
- soumettre une proposition de financement, soit pour une approche par projet, soit pour un PAPS.

Ce document de référence se concentre sur *trois questions stratégiques/opérationnelles* qui sont susceptibles de se poser durant la phase de formulation :

- (1) Quand et comment utiliser l'appui budgétaire pour soutenir les processus de décentralisation et de gouvernance locale?
- (2) Qu'entend-on par "indicateurs adéquats" (notamment dans le cadre des approches PAPS et des modalités d'appui budgétaire) et comment parvenir à les déterminer d'un commun accord?
- (3) Comment choisir une structure institutionnelle appropriée pour le programme?

Penchons-nous brièvement sur chacune de ces questions, en essayant de faire le lien avec les expériences de la CE qui sont en cours sur le terrain et avec les enseignements tirés.

(1) Quand et comment utiliser l'appui budgétaire sectoriel?

L'appui budgétaire sectoriel est l'une des trois modalités de financement possibles (cf. annexe 8) liées au choix d'un PAPS. Pour les processus relatifs à la gouvernance, la Commission européenne encourage, à chaque fois que cela s'avère possible, le recours à l'appui budgétaire sectoriel. La raison principale tient aux «effets déclencheurs» que l'appui budgétaire peut générer; celui-ci peut, en effet, renforcer l'appropriation, faciliter le dialogue, améliorer la gestion des finances publiques (tant au niveau central que local) et accroître le niveau de transparence et de responsabilité.

Lors des échanges de vues qui ont eu lieu au sein du D-group aux fins de l'élaboration de ce document de référence, de même que durant l'atelier de travail organisé à Bruxelles du 4 au 6 octobre 2006, il est apparu que les participants manifestent un intérêt croissant pour cette modalité de financement dans le cadre de la décentralisation et de la gouvernance locale, et qu'ils sont de plus en plus enclins à soutenir son utilisation. Trois délégations de la CE y ont déjà recours (Mali, Jordanie et Honduras). Plusieurs délégations étudient la possibilité de délaisser leur approche par projet de l'appui à la décentralisation au profit d'un PAPS avec une aide budgétaire sectorielle (Niger, Madagascar, Philippines). La question est aussi à l'ordre du jour dans différents pays où le processus de décentralisation doit encore relever des défis importants. Toutefois, force est de reconnaître que beaucoup de questions épineuses quant à la marche à suivre demeurent sans réponse, en ce qui concerne, par exemple, le ciblage de l'appui, les indicateurs et les aspects déclencheurs.

Voyons donc quand et comment utiliser l'appui budgétaire sectoriel? Il n'existe aucune ligne directrice spécifique pour l'appui budgétaire sectoriel dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance. Néanmoins, la

Commission expérimente, sur le terrain, l'utilisation de ce type d'appui dans ces domaines et en tirent des enseignements précieux sur les avantages et inconvénients de cet outil particulier³². Il faut admettre, cependant, que ces expériences sont très récentes et se limitent à quelques pays, et qu'un long apprentissage par la pratique sera, dès lors, nécessaire avant de pouvoir constituer une solide somme de connaissances.

Malgré ces réserves, quelques lignes directrices initiales, susceptibles d'aider à faire des choix éclairés, peuvent être fournies:

- *s'en tenir aux principes généraux en matière d'appui budgétaire sectoriel* lorsque l'utilisation de cette modalité de financement est envisagée dans le domaine spécifique de la décentralisation. L'annexe 8 présente les sept critères fondamentaux à respecter pour apprécier s'il y a lieu ou non d'utiliser cette modalité. À titre d'exemple, la priorité à donner aux politiques sectorielles et à des finances publiques saines doit rester une préoccupation centrale;
- *faire preuve d'une certaine souplesse*. La Commission européenne souhaite adopter une approche souple et dynamique pour l'utilisation de l'appui budgétaire (sectoriel). Ainsi, il n'est pas nécessaire de s'assurer, tout d'abord, que toutes les conditions d'éligibilité sont remplies. Un certain degré de latitude et de prise de risque fait partie intégrante de l'approche. En d'autres termes, les délégations de la CE peuvent proposer l'utilisation d'un appui budgétaire sectoriel, même lorsque certaines des conditions de base doivent encore être renforcées ou consolidées. Dans la pratique, la Commission choisit l'appui budgétaire sectoriel dans le but, précisément, d'accroître son effet de levier et d'inciter les autorités nationales à mettre en place un solide cadre de politiques sectorielles;
- *veiller au dialogue interne*. Des discussions ont lieu, au niveau de la CE, quant à l'opportunité d'un appui budgétaire sectoriel et des échanges et un dialogue se déroulent au sein de la Commission (impliquant le personnel du siège, les délégations et les assistants techniques), sur l'utilisation de l'appui budgétaire sectoriel, une attention particulière étant accordée à la réalité sur le terrain;
- *prendre garde au surfinancement*. L'expérience montre combien la question de la «capacité d'absorption» est importante. Si l'appui budgétaire sectoriel présente l'avantage de pouvoir mobiliser des ressources considérables (et, partant, d'être une incitation pour les autorités nationales), il y a cependant des limites à cette stratégie. Dans les pays partenaires où l'engagement envers les réformes demeure incertain, il serait

particulièrement dangereux de «surcharger le bateau» avec une enveloppe financière trop généreuse. Les entraves politiques et institutionnelles qui empêchent le processus de décentralisation d'avancer ne vont pas disparaître en un seul jour. Dans ce genre de situation, le risque de faibles taux de déboursement est bien réel.

(2) Qu'entend-on par «indicateurs adéquats» et comment parvenir à les déterminer d'un commun accord?

Définir le jeu d'indicateurs «correct» est un des principaux défis à relever lors de la phase de formulation. La qualité de la phase future de «suivi et évaluation» dépendra, en grande partie, du travail de base effectué au cours de la formulation, comme en attestent les rapports de suivi de la CE sur les projets et programmes communautaires en cours, lesquels contiennent souvent des appréciations assez critiques sur les indicateurs utilisés. Or, la question des indicateurs de performance est appelée à acquérir une importance plus grande encore, dès lors que la Commission s'oriente vers un appui budgétaire sectoriel dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale.

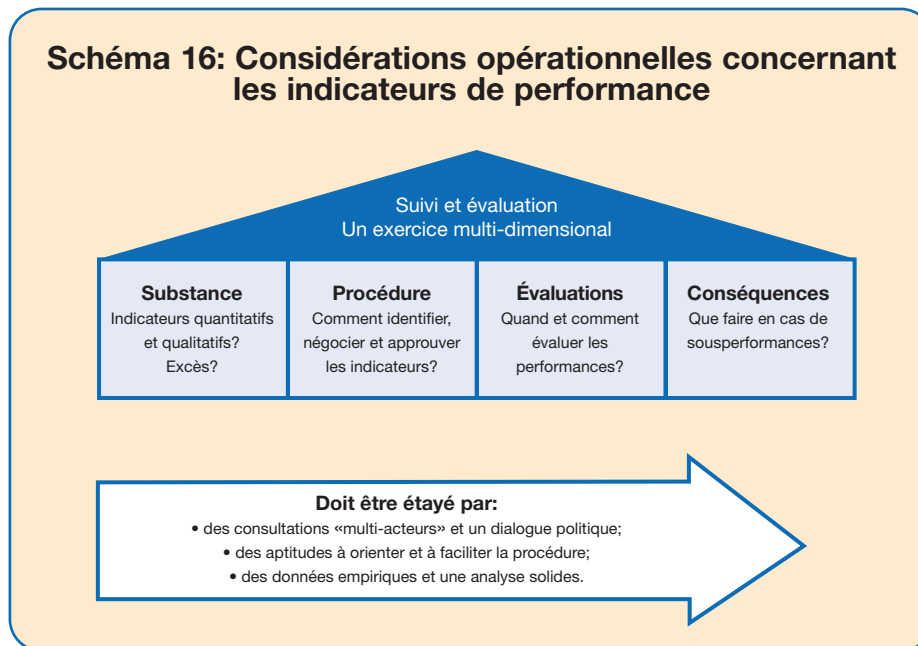
Il convient de ne pas oublier qu'il existe des différences évidentes entre les indicateurs relatifs à une approche par projet et ceux s'inscrivant dans le cadre d'un PAPS. L'approche par projet permet de se concentrer sur des indicateurs spécifiques (concernant directement les districts ou zones partenaires), tandis que l'appui sectoriel est axé sur des indicateurs généraux (qui ne sont pas toujours correctement désagrégés). Pour les projets, les indicateurs de performance sont liés aux progrès accomplis dans la mise en œuvre (non pas aux politiques sectorielles). En principe, ils n'ont pas d'incidence sur les taux de déboursement globaux (alors que ce point représente l'essence même des indicateurs de performance dans un PAPS). Il s'ensuit que la tâche qui consiste à déterminer les indicateurs appropriés est (comparativement) plus longue et plus complexe pour un PAPS que pour une approche par projet.

Les premiers enseignements qui se font jour mettent en lumière l'importance cruciale d'arrêter des choix précis en ce qui concerne plusieurs aspects (cf. schéma 16):

- *substance*: quels types d'indicateurs faut-il utiliser en fonction des différents objectifs et résultats escomptés? Comment parvenir à un juste équilibre entre les indicateurs quantitatifs et qualitatifs? Comment éviter un excès d'indicateurs?
- *procédure*: quelle est la meilleure procédure à suivre pour définir, négocier et approuver les indicateurs de performance?

³² Au cours des échanges de vues au sein du D-group, les délégations de la CE disposant d'une certaine expérience en matière d'appui budgétaire sectoriel ont mis en lumière plusieurs avantages liés à ce type d'appui: (i) développement d'une vision et d'une planification sectorielles claires; (ii) ciblage sur les finances publiques; (iii) souci de parvenir à une réelle «additionnalité» de l'appui de la CE. Parmi les inconvénients observés, le personnel de la CE a mis en avant: (i) le manque de connaissances sur cet outil; (ii) le risque de voir la décentralisation comme un plan géré au niveau central; (iii) le caractère inadéquat des cadres de dépenses à long terme pour un «secteur» aussi vaste que la décentralisation; (iv) l'appropriation limitée des procédures budgétaires nationales.

Schéma 16: Considérations opérationnelles concernant les indicateurs de performance



- **évaluations des performances:** quand et comment organiser des évaluations des performances afin de contrôler l'évolution des indicateurs (en liaison avec les procédures continues de suivi et d'évaluation, et la préparation des déboursements)? Comment garantir un dialogue politique efficace concernant les programmes d'appui? Quelles seront les conséquences en cas de

sous-performances? Comment éviter qu'une application trop rigide des critères de performance ne remette en cause les flux d'aide prévus pour soutenir des processus de réforme difficiles sur le plan politique?

L'utilisation correcte des indicateurs de performance se révèle particulièrement importante dans les pays où la



Encadré 24: Appui budgétaire sectoriel à la décentralisation en Jordanie

En *Jordanie*, la Commission européenne finance, grâce à un appui budgétaire sectoriel, un programme novateur de lutte contre la pauvreté par le développement local (*Poverty Reduction through Local Development*). Les accords de financement et leurs annexes précisent:

- la méthode de gestion et les responsabilités pour cet «appui sectoriel non ciblé» qui sera acheminé via le budget national jordanien;
- les «conditions générales» pour tous les déboursements (liés à des réformes macro-économiques, à la maintenance d'un système durable de finances publiques, à un suivi régulier des indicateurs de pauvreté et aux avancées en matière de décentralisation de l'État, de même qu'à la fourniture de l'aide financière et technique requise pour mettre en œuvre le programme);
- les «conditions spécifiques» aux deux tranches variables, traduites sous forme d'indicateurs de performance, liées aux objectifs et aux résultats, et présentées de manière plus détaillée dans des documents de contrôle. L'annexe 10 fournit la grille d'indicateurs, à titre d'exemple;
- la nécessité d'un dialogue régulier ainsi que d'évaluations annuelles des performances.

Bien que tous ces éléments constituent, à première vue, un cadre solide pour l'octroi de l'appui budgétaire sectoriel, la mise en œuvre de cet appui se heurte inévitablement, dans la pratique, à des problèmes opérationnels majeurs. Ceux-ci peuvent avoir trait aux tâches suivantes: (i) trouver les voies et moyens de garantir un dialogue politique efficace (en associant correctement les expériences «techniques» avec la gestion journalière du programme); (ii) collecter, de façon systématique, les informations et preuves nécessaires pour apprécier les résultats obtenus par rapport aux conditions générales fixées (sur la base des indicateurs de pauvreté ou des avancées dans le processus de décentralisation, par exemple); (iii) procéder à des appréciations efficaces des succès rencontrés pour atteindre les valeurs cibles des indicateurs pour le déboursement des tranches variables (en utilisant, notamment, l'outil de «pondération»); et (iv) décider des suites à donner à l'appréciation en termes de nouveaux déboursements.

Commission décide de fournir un appui budgétaire «sectoriel» à la décentralisation et à la gouvernance locale, comme c'est le cas au Mali, en Jordanie et au Honduras. L'encadré 24 (p.45) apporte un éclairage plus précis sur la (très récente) expérience de la Commission en Jordanie, en matière d'appui budgétaire sectoriel, d'indicateurs de performance et de dialogue sur cette modalité de financement. Les indicateurs utilisés sont présentés de façon plus détaillée à l'annexe 10.

Beaucoup reste à faire encore, en termes d'apprentissage et d'expérimentation, pour pouvoir établir progressivement une solide base de connaissances sur l'utilisation des indicateurs de performance lors de la conception des programmes d'appui liés à la gouvernance (y compris dans le domaine de la décentralisation)³⁹.

(3) Comment choisir une structure institutionnelle appropriée pour le programme?

Qu'il s'agisse d'une approche par projet ou d'un PAPS, une préoccupation majeure durant la phase de formulation doit être de brosser un tableau précis de la *structure institutionnelle* nécessaire aux fins du dialogue sur les politiques, de la mise en œuvre ainsi que du suivi et de l'évaluation des interventions. Le choix de cette structure institutionnelle doit s'accompagner, en premier lieu, d'une appréciation des déficits de capacités. En second lieu, il convient d'identifier l'appui à apporter aux acteurs respectifs en termes de capacités, l'approche à utiliser et

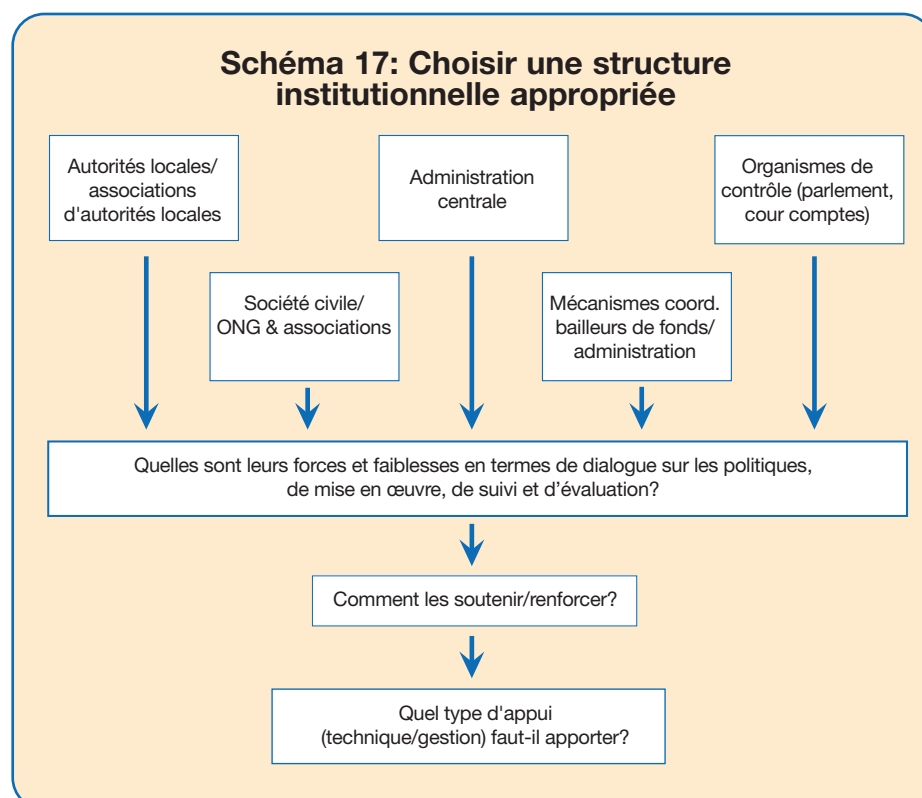
le type d'appui requis sur le plan technique et sur le plan de la gestion. Le schéma 17 présente les diverses questions institutionnelles auxquelles il convient de répondre.

Enfin, il convient de souligner les difficultés que comporte la phase de formulation pour garantir que le processus de conception implique réellement toute une diversité d'acteurs et porte sur plusieurs niveaux. L'annexe 9 illustre ces difficultés sur la base des expériences d'appui en Tanzanie.

4.4 Programmes d'appui sectoriel dans un contexte décentralisé («appui indirect»)

Dans la présente section, nous examinerons comment travailler avec des programmes d'appui sectoriel dans un contexte décentralisé ou en voie de décentralisation. Nous nous pencherons aussi sur les programmes sectoriels «classiques», tels que ceux concernant la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement.

La tâche principale consiste à concevoir et à élaborer des programmes qui ne vont pas à l'encontre de la décentralisation, mais qui sont au contraire susceptibles de consolider de tels processus de réforme et de générer un effet de renforcement mutuel. Cette mission s'avère assez ardue lorsque le pays concerné ne dispose pas de



³⁹ Dans ce contexte, certains indicateurs de gouvernance existants peuvent être utilisés à titre complémentaire, moyennant quelques précautions. Diverses bases de données contiennent des indicateurs de gouvernance. Les sources suivantes donnent accès à la plupart des informations disponibles et des débats sur les indicateurs de gouvernance et sur leur utilisation : (i) site web «Gouvernance et anti-corruption» de la Banque mondiale (www.worldbank.org/wbi/governance/fra) ; (ii) Arndt, C. et Charles, O., Les indicateurs de gouvernance : usages et abus, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, 2006, Paris (www.oecd.org/dev).

politiques sectorielles et de décentralisation ou lorsque celles-ci en sont encore à leurs balbutiements. Toutefois, même lorsque ces politiques existent, il est rarement aisé d'établir un lien avec celles-ci pour pouvoir assurer un appui cohérent. Les programmes sectoriels «classiques» sont généralement conçus dans une optique de lutte contre la pauvreté et visent, par exemple, à réduire la mortalité infantile ou à accroître les taux de scolarisation. Dans les pays ne disposant que de faibles capacités et où les besoins sont considérables, des pressions sont exercées pour que l'appui transite d'abord par l'administration centrale ou par des organismes la représentant, avant d'être acheminé vers les régions et districts. Il est à craindre, cependant, que cette façon de procéder ne soit incompatible avec les politiques de décentralisation qui mettent l'accent sur le long travail de création progressive de structures, de systèmes et de relations de responsabilité aux niveaux inférieurs de l'administration et de la société.

L'octroi d'un appui sectoriel dans un contexte décentralisé présente des risques évidents, mais offre aussi des opportunités de synergies. Après avoir passé en revue ces risques et opportunités, nous examinerons quelques outils permettant d'examiner dans quelle mesure les programmes d'appui sectoriel peuvent se concilier et s'harmoniser avec l'appui à la décentralisation.

4.4.1 Risques potentiels

La pratique courante en matière de programme d'appui sectoriel repose sur les approches sectorielles, communément désignées par l'acronyme «SWAP» (pour «*sector-wide approach*» en anglais), qui se sont fait jour au cours des années 90, comme un des nouveaux moyens de rationalisation de l'aide au développement. Celles-ci visent à améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds, à lutter contre la fragmentation des efforts et à s'orienter vers des cadres politiques plus larges et des mécanismes de mise en œuvre définis par les administrations centrales. L'appui budgétaire sectoriel a démontré qu'il permettait d'accroître l'appropriation des projets par l'administration centrale, d'optimiser la cohérence avec les politiques nationales et de renforcer les performances globales des ministères sectoriels (y compris la fourniture des services locaux dans des secteurs tels que la santé, l'éducation, l'emploi, la protection sociale, l'eau et l'assainissement, le développement rural et les infrastructures).

Cependant, il est à craindre que le financement accordé dans le cadre d'un appui sectoriel n'accroisse la dépendance des autorités locales à l'égard de l'administration centrale.

- Les transferts depuis l'administration centrale risquent de renforcer les tendances à la centralisation. Ce risque est particulièrement élevé dans des pays à faibles capacités et fortement tributaires de l'aide qui veulent

encourager la décentralisation politique. La centralisation peut être renforcée, par exemple, par des exigences excessives en matière de compte rendu à l'administration centrale, au détriment de l'attention accordée aux administrés.

- Les transferts de fonds affectés à des activités déterminées peuvent réduire la marge de manœuvre des autorités locales qui manqueront ainsi de souplesse pour répondre aux demandes de leurs administrés. Dans la mesure du possible, il convient d'assurer aux autorités locales un certain pouvoir discrétionnaire à cet égard, qu'elles pourront et devraient exercer librement.
- L'acheminement des ressources par l'intermédiaire des organes de l'administration centrale témoigne d'une tendance inhérente aux représentants des ministères de tutelle à vouloir contrôler l'ensemble du secteur. Le défi à relever consiste à identifier des mesures d'incitation et des options nouvelles en matière d'aménagement sectoriel, de mise en œuvre et de suivi et évaluation, qui puissent soutenir la politique de décentralisation d'un pays, rehausser le niveau d'engagement des autorités et renforcer les capacités aux niveaux inférieurs de l'administration.
- Le transfert de ressources aux niveaux inférieurs de l'administration nécessite de définir de nouvelles règles du jeu. Celles-ci doivent permettre de répondre aux questions concernant: (i) les rôles que les acteurs respectifs doivent jouer (par exemple, qui prend la responsabilité et jusqu'à quel niveau de dépense?); (ii) les capacités requises par les acteurs aux différents niveaux du secteur pour gérer les nouveaux systèmes de finances publiques, assurer la coordination et la planification, etc.

Les spécialistes sectoriels des délégations de la CE et les conseillers en gouvernance peuvent néanmoins reprendre à leur compte un certain nombre d'enseignements pour faire contrepoids au renforcement de l'administration centrale aux dépens des niveaux administratifs inférieurs (cf. encadré 25, p. 54).

4.4.2 Lier l'appui sectoriel à la décentralisation

Il n'y a pas de réponse universelle à la question de savoir comment combiner l'appui à un secteur «classique» et l'appui à la décentralisation. Les premières expériences indiquent que le contexte national est un facteur déterminant, notamment en termes d'engagement politique, de maturité du développement sectoriel et de ciblage de la politique de décentralisation. L'existence d'instruments intergouvernementaux et leur niveau de qualité constituent aussi des facteurs importants qui couvrent, entre autres, la qualité du dialogue sur les politiques et l'existence de systèmes efficaces de gestion



Encadré 25: Sept règles d'or pour apporter un appui équilibré aux divers niveaux de la gouvernance publique

- 1 *À tous les niveaux du gouvernement, soutenir le développement en renforçant les capacités.* Les ressources humaines et matérielles doivent être renforcées à tous les niveaux concernés par la décentralisation (ex.: personnel des autorités locales affecté aux divers secteurs), de même qu'aux niveaux déconcentrés (ex.: services régionaux d'assistance technique). Ce renforcement des capacités doit tendre à intensifier l'intégration verticale au sein de chaque secteur (intégration et coordination intrasectorielles), mais doit aussi, dans le même temps, stimuler l'interaction horizontale entre le personnel d'un secteur et ses collègues travaillant au même niveau dans d'autres secteurs (intégration et coordination intersectorielles).
- 2 *Dans la mesure du possible, encourager l'exercice de pouvoirs discrétionnaires.* Les autorités locales ont besoin d'un minimum d'espace de liberté pour agir par elles-mêmes et renforcer leurs capacités, selon leur propre éclairage et leurs priorités. Lorsqu'ils sont destinés à un secteur particulier, les transferts financiers intergouvernementaux depuis l'administration centrale vers les autorités locales devraient — en principe — laisser à ces dernières un minimum de pouvoir discrétionnaire quant à leur utilisation. Cependant, le programme d'appui sectoriel doit, dans le même temps, pouvoir s'assurer que ces transferts sont utilisés conformément aux priorités définies pour le secteur, en ayant recours, par exemple, à des outils de suivi et d'évaluation qui accordent une attention particulière aux dépenses discrétionnaires.
- 3 *S'assurer que le principe de subsidiarité est appliqué.* Dans un environnement en voie de décentralisation, les responsabilités et les tâches doivent être exécutées au plus bas niveau possible de l'administration et de la société. Pour déterminer quel est le plus bas niveau possible qui peut prendre en charge ces responsabilités et ces tâches, il peut être utile de procéder à une évaluation des capacités, idéalement durant les phases d'identification et de formulation. Le «plus bas niveau possible» peut correspondre à des entités gouvernementales (ex.: administrations territoriales ou municipales), mais aussi à des organisations non gouvernementales qui fournissent des services ou participent à des activités de suivi.
- 4 *Ne pas oublier l'aspect de la gouvernance.* Les considérations relatives à l'efficacité — tant en ce qui concerne les aspects techniques que la gestion — des prestations de services devraient également prendre en compte les dimensions du processus de décentralisation liées à la gouvernance. S'agissant du secteur de l'éducation, par exemple, cela peut se traduire par un transfert des fonds alloués à l'enseignement vers les écoles et par une implication directe des usagers des services scolaires dans le suivi des dépenses des écoles, via les associations de parents ou les conseils d'établissement. De nouvelles relations de responsabilité sont ainsi établies et celles-ci peuvent, à leur tour, stimuler l'émergence de nouvelles formes de gouvernance au sein de la société.
- 5 *Appliquer une approche «multi-acteurs».* Tout ne doit pas être forcément entrepris par l'État ou par ses niveaux administratifs inférieurs. L'administration n'a souvent pas les capacités suffisantes et a souvent tout intérêt à conclure des partenariats «public/privé» avec des organisations non gouvernementales ou des entités du secteur privé travaillant aux niveaux national, régional ou local. Impliquer des acteurs non gouvernementaux dans la fourniture de services peut s'avérer particulièrement utile dans les domaines où l'État est peu présent. Lorsqu'une approche «multi-acteurs» est adoptée, les programmes d'appui sectoriel doivent veiller à ce que tous les acteurs travaillent dans le respect des politiques et priorités définies pour le secteur.
- 6 *Chaque secteur doit être considéré séparément.* Tous les secteurs ne se ressemblent pas. Chacun rencontre des problèmes spécifiques et implique des acteurs différents. Les secteurs de la santé et de l'éducation, par exemple, sont traditionnellement gérés au niveau central car ils requièrent l'application de certaines normes professionnelles et présentent un degré de complexité tel qu'il est difficile de trouver des capacités adéquates aux niveaux décentralisés. L'agriculture, en revanche, compte un grand nombre d'acteurs du secteur privé, aux activités et aux profils différents, ce qui complique singulièrement l'élaboration de plans pour ce secteur et le contrôle du respect des politiques fixées.
- 7 *Appuyer les efforts d'appropriation des divers secteurs et la coordination entre les bailleurs de fonds.* Compte tenu des difficultés inhérentes aux programmes d'appui sectoriel visant à soutenir la décentralisation, un dialogue soutenu avec l'administration centrale s'impose, de même qu'une coordination de qualité avec les partenaires de développement. De même, il est essentiel que les programmes d'appui sectoriel de la CE soient compatibles et conformes à la politique de décentralisation du pays (cf. tableau 6, p. 57).

financière au moyen desquels une administration centrale peut établir des liens avec les autorités locales. L'astuce consiste à identifier des approches d'appui pouvant donner lieu à une situation bénéfique pour toutes les parties concernées. L'encadré 26 fournit un exemple.

Si l'on en juge par les interventions lors des échanges de vues au sein du D-group ainsi que par les expériences partagées au cours de l'atelier de travail sur la validation, organisé aux fins de l'élaboration de ce document de référence, tenter de renforcer la décentralisation par un appui sectoriel peut se révéler une tâche longue et ardue.

Au *Honduras*, la question posée est celle du développement de politiques sectorielles. À cette fin, la Commission européenne a entrepris: (i) de financer des projets visant à promouvoir la fourniture de services au niveau local; (ii) d'encourager l'élaboration d'une politique sectorielle; (iii) de soutenir la stratégie de décentralisation nationale et une réforme institutionnelle de plus grande ampleur, pilotée par l'administration centrale.

Au *Niger*, où le processus de décentralisation a commencé récemment, la Commission européenne a apporté son

appui au récent processus de réforme institutionnelle, par un appui budgétaire axé sur la stabilité macroéconomique et les finances publiques, un appui budgétaire sectoriel et des projets complémentaires visant à améliorer la gestion et la planification. L'appui de la CE est particulièrement important dans le secteur de l'éducation, où l'institution doit faire face à un degré élevé de centralisation, à des faiblesses touchant la politique des ressources humaines, la définition des fonctions et la communication entre l'administration centrale et les régions.

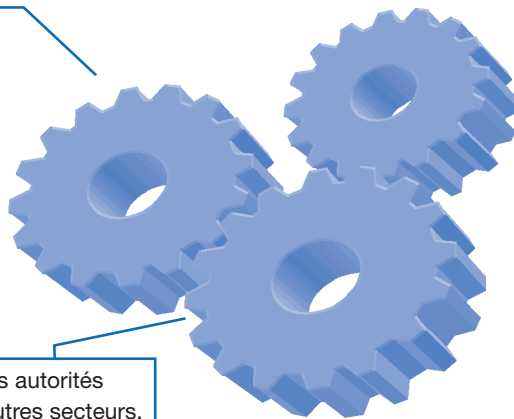
Au *Sénégal*, la Commission soutenait les secteurs de la santé et de l'éducation par un appui sectoriel non ciblé, octroyé via les organes de l'administration centrale. Aucun financement complémentaire n'est alloué à ces secteurs, sous forme d'appui à des projets. Aux transferts budgétaires, venaient s'ajouter des programmes ayant pour but de renforcer les initiatives de développement régional, municipal et local entreprises en vue de dynamiser le processus de décentralisation. L'appui accordé aux régions entend aussi favoriser le développement des capacités des ministères sectoriels, de manière à améliorer leurs aptitudes en matière de dialogue et de suivi.



Encadré 26: Renforcer le processus de décentralisation par un appui sectoriel

Programme d'appui sectoriel, dirigé par le Ministère de l'Eau et de l'Aménagement du Territoire

Meilleure gestion de l'eau par les autorités locales, coordination avec les autres secteurs, collaboration avec des ONG, contrôle des comités de villages relatifs à l'eau, etc.



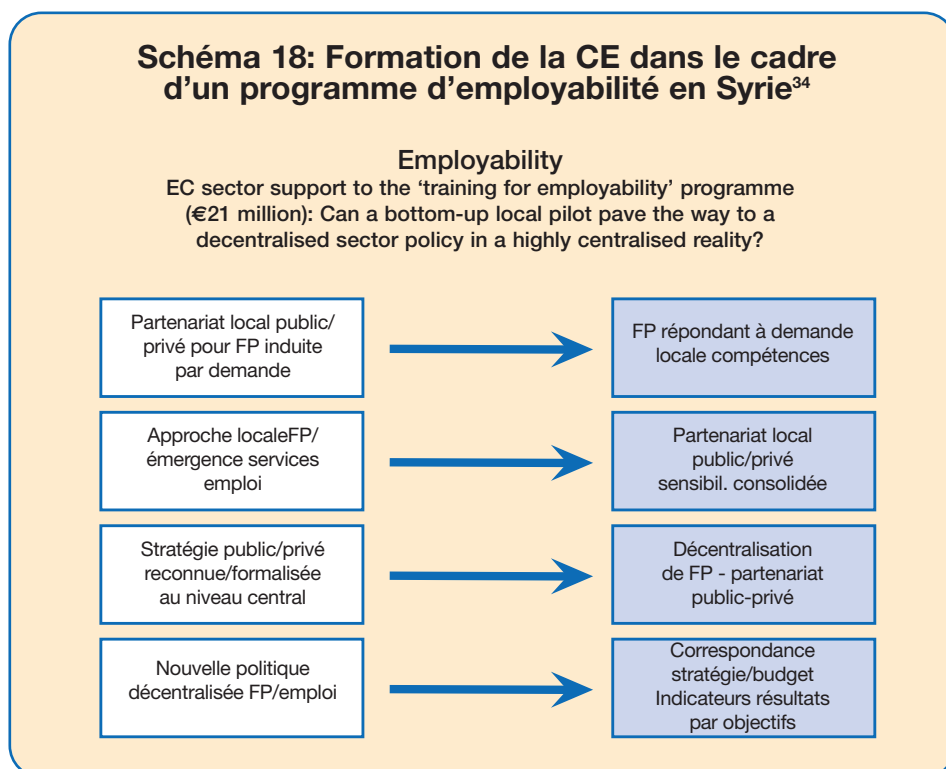
Renforcement des capacités de gestion de l'eau au niveau des autorités locales par les équipes techniques régionales

Dans le cadre d'un programme d'appui sectoriel dirigé par le Ministère de l'Eau et de l'Aménagement du Territoire et concernant l'eau et l'assainissement, des équipes techniques ont été mises en place au niveau régional, avec pour mission de renforcer les capacités de gestion de l'eau à l'échelon des autorités locales (districts). La tâche des équipes techniques, en vue de soutenir le processus de décentralisation, consiste à assurer le transfert de connaissances techniques sur les infrastructures relatives à l'eau et sur leur maintenance. Elles sont aussi chargées de fournir des connaissances et informations sur les sujets suivants: aspects institutionnels et organisationnels de la gestion de l'eau; comment assurer la liaison et la coordination avec les autres secteurs au niveau territorial; comment inclure les organisations non gouvernementales dans les partenariats entre les secteurs public et privé; comment mettre sur pied des comités de village axés sur la gestion de l'eau et renforcer leurs capacités en matière de suivi, etc. Le programme relatif au secteur de l'eau devra s'assurer que le ministère contrôle et évalue toutes les activités menées par les équipes techniques.

Une autre approche consiste à édifier progressivement et à soutenir indirectement le processus de décentralisation depuis la base, au moyen de programmes orientés vers d'autres secteurs. Une expérience intéressante à cet égard est l'appui de 21 millions d'euros apporté au programme axé sur la demande qui a été lancé en Syrie dans les domaines de l'enseignement et de la formation professionnelles, en vue d'améliorer l'employabilité. Ce soutien vise à stimuler la réorientation locale des offres de formation professionnelle et des services de courtage aux travailleurs et aux employeurs dans un environnement centralisé. L'idée maîtresse de cette approche est de piloter des services de formation professionnelle induits par la demande, en se fondant sur des partenariats public-privé conclus au niveau local. Lorsque l'offre de formation professionnelle répondra à la demande locale de compétences, la voie sera ouverte pour une approche locale consolidée et plus largement partagée, qui pourrait être progressivement reconnue et formalisée au niveau central. Dans ce contexte et grâce aux expériences acquises à ce stade, une nouvelle politique décentralisée de la formation professionnelle et de l'emploi pourrait, en principe, être élaborée, puis suivie des phases de planification stratégique, d'établissement des budgets et de fixation des objectifs. Pour garantir la cohérence avec la politique plus vaste de développement national, il apparaît essentiel d'établir un lien entre l'expérience-pilote menée au niveau décentralisé et l'élaboration ultérieure d'un cadre politique national pour un secteur ou un sous-secteur. Le schéma 18 résume cette approche.

Aux *Philippines*, la Commission européenne fournit une assistance à la fois à l'administration centrale et aux autorités locales. L'objectif visé est de définir le rôle des autorités nationales dans l'élaboration des politiques de santé et la réglementation, tout en appuyant l'établissement des priorités et des budgets au niveau local. Il s'agit là d'une entreprise ardue, dans la mesure où le calendrier de réforme du secteur de la santé est encore largement à l'état de chantier. En outre, la préparation du processus de décentralisation et de son cadre juridique n'était pas suffisante. Il y a environ deux ans, il se caractérisait par une participation fragmentaire des autorités locales au débat politique et par une coordination assez faible entre les bailleurs de fonds — une situation qui s'est progressivement améliorée depuis lors. De plus, la question des transferts fiscaux adéquats s'est posée. La finalité du programme d'appui aux politiques sectorielles de la Commission européenne cible deux aspects majeurs: (i) l'élaboration de plans opérationnels des autorités locales, reposant sur les piliers de la réforme du secteur de la santé et de la gestion des finances publiques, et constituant le fondement des transferts fiscaux depuis l'administration centrale vers les autorités locales; (ii) la conclusion de protocoles d'accord entre le ministère de la santé et chaque province, définissant les modalités de mise en œuvre du programme ainsi que les rôles et responsabilités des parties respectives.

Schéma 18: Formation de la CE dans le cadre d'un programme d'employabilité en Syrie³⁴



³⁴ Dans le schéma 18, l'abréviation «FP» désigne la «formation professionnelle».

4.4.3 Comment les programmes sectoriels «classiques» peuvent-ils soutenir la décentralisation?

Divers outils peuvent s'avérer utiles pour élaborer des programmes d'appui sectoriel cohérents et, dans la mesure du possible, compatibles avec la décentralisation. L'investissement de la Commission dans les secteurs liés à la pauvreté, tels que la santé, l'éducation et l'eau, permet à l'institution de traduire les engagements de politique générale liés à la décentralisation en opérations concrètes au niveau sectoriel. Le tableau 6 énumère quelques-unes des questions majeures qu'il convient de se poser à cette fin.

Dès lors que des processus de décentralisation doivent être pris en considération, il convient de décider si entre une *approche par projet* ou un PAPS. Bien souvent, les conditions ne sont pas encore réunies pour pouvoir envisager le lancement d'un PAPS dans son intégralité. Les experts sectoriels «classiques» et leurs collègues traitant de gouvernance pourront utiliser le tableau ci-dessous pour discuter ensemble des mesures concrètes qui doivent être prises en vue de renforcer les projets et pouvoir ainsi évoluer progressivement vers l'adoption d'un PAPS, intégrant le facteur «décentralisation».

Tableau 6: L'appui fourni fait-il preuve de cohérence?

Contexte juridique	• Existe-t-il un cadre juridique qui définit et délimite les responsabilités et rôles respectifs des différents niveaux au sein de l'administration? • Comment le cadre juridique prévoit-il les relations des divers secteurs vis-à-vis des niveaux décentralisés de l'administration? • Le cadre juridique est-il dûment appliqué? • L'appui sectoriel n'est-il pas incompatible avec la politique de décentralisation des autorités partenaires? • L'appui sectoriel est-il conforme à la politique de décentralisation et aux lignes directrices de la Commission européenne?
Politique	• Dans quelle mesure le dialogue sur les politiques a-t-il réellement lieu avec les autorités partenaires? • À quel niveau et avec quel représentant des autorités partenaires le dialogue sur l'intervention prévue et sur ses objectifs, effets escomptés et résultats a-t-il lieu (niveau central, régional, décentralisé)? • En matière de consultation et de coordination avec les autres partenaires de développement, l'appui sectoriel prévu n'entre-t-il pas en conflit avec les interventions d'appui à la décentralisation des autres partenaires? • Les acteurs non gouvernementaux actifs dans le secteur sont-ils également consultés?
Dialogue et coordination	• Les accords de mise en œuvre (gestion centralisée/gestion décentralisée/financement via les organisations internationales) conclus aux fins de l'appui sectoriel ne risquent-ils pas de contrecarrer les efforts déployés pour soutenir la décentralisation? • Les modalités de financement (appui budgétaire sectoriel, financement groupé, procédures de passation des marchés et de subvention de la CE) relatives à l'appui sectoriel ne risquent-elles pas de contrecarrer les efforts déployés pour soutenir la décentralisation? • Lorsque des acteurs non gouvernementaux sont impliqués dans la mise en œuvre des programmes d'appui sectoriel, comment les accords conclus avec eux peuvent-ils garantir que leur travail ne va pas ruiner les efforts de renforcement du processus de décentralisation?
Mise en œuvre	• La politique de décentralisation est-elle prise en compte dans les activités de développement des capacités des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que des organisations agissant dans ce secteur? • Les procédures et systèmes adoptés ont-ils été organisés de manière à ne pas ruiner les efforts d'appui à la décentralisation?
Développement des capacités	• Comment les responsabilités sont-elles attribuées et réparties dans le cadre des programmes d'appui sectoriel? N'y a-t-il pas de conflit avec la politique de décentralisation et les efforts d'appui à la décentralisation?
Responsabilité	• À qui et à quels niveaux les divers acteurs doivent-ils rendre compte? S'agit-il seulement d'une responsabilité ascendante (ce qui pourrait affaiblir les efforts de renforcement de la décentralisation et de la gouvernance locale)?

Ce chapitre:

- aborde cinq fonctions clés à traiter lors de la mise en œuvre,
- pose quelques questions ouvertes qui nécessitent la poursuite de l'apprentissage et du développement politique.

5 Mise en œuvre de l'appui à la décentralisation

5.1 Cinq fonctions clés

Les défis stratégiques et opérationnels mentionnés par les participants aux consultations du "D-Group" constituent la toile de fond du présent chapitre. Nous distinguons cinq fonctions génériques réalisées par le personnel des délégations de la CE lors de la mise en œuvre de projets de décentralisation ou de PAPS:

- le dialogue avec les partenaires,
- le suivi du processus de mise en œuvre,
- la coordination et l'harmonisation,
- l'appui à la mise en œuvre,
- la communication et l'établissement de rapports sur les progrès réalisés.

Ces fonctions sont interdépendantes. Elles sont effectuées par le personnel des délégations de la CE, en interne mais également avec leurs partenaires extérieurs, et sont exécutées de manière interactive. En fin de compte, ce processus débouche sur une décision précisant si l'activité doit (i) se poursuivre comme prévu, (ii) être adaptée, (iii) faire l'objet d'une révision importante, (iv) être prolongée ou (v) être arrêtée. Ces décisions sont prises au moyen de *diverses formes de dispositions de gouvernance* (cf. schéma 19).

Pour chacune de ces tâches, nous allons (i) explorer ce qu'il convient de prendre en considération lors de la phase de mise en œuvre de l'appui à la décentralisation et (ii)

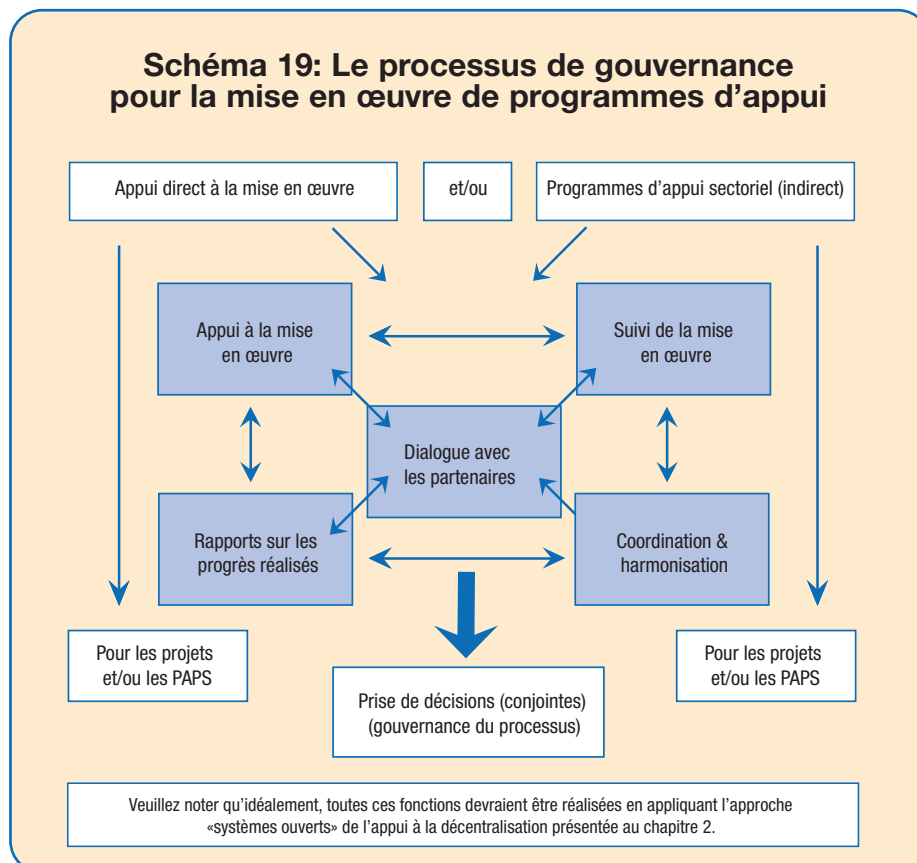
mettre en exergue quelques expériences et pratiques pertinentes de la CE.

5.2 Le dialogue avec les partenaires

Pour accompagner avec succès la mise en œuvre de l'appui à la décentralisation, il est essentiel de s'engager dans le *dialogue* de manière active et sérieuse. Il est évident que *différents types de dialogue* ont lieu aux différents niveaux:

- Le dialogue avec le gouvernement, qui implique les ministères au niveau central comme le ministère des finances, le ministère de l'intérieur ou encore ceux responsables des autorités locales et de la planification. Les ministères sectoriels doivent également être inclus dans ce dialogue dans la mesure où il concerne le transfert de services à des échelons inférieurs. Les administrations régionales et de districts ainsi que les autorités de districts et/ou municipales (élues) doivent aussi être impliquées.
- Le dialogue avec les associations de municipalités, les maires et la société civile, les organisations, forums et réseaux (sectoriels) rassemblant des organisations non gouvernementales ou d'organisations confessionnelles, ainsi qu'avec les municipalités et les organisations non

Schéma 19: Le processus de gouvernance pour la mise en œuvre de programmes d'appui





Encadré 27 : Informations complémentaires recueillies sur le terrain

Niger – Le Comité de concertation sur la décentralisation (CCD) a été créé en 2002 avec l'appui de la délégation de la CE afin d'accompagner et de soutenir le processus de décentralisation. Le CCD se compose du premier ministre (ou d'un représentant), d'un représentant de la présidence, d'un représentant des ministères concernés et des partenaires de développement. Il est co-présidé par le Haut Commissaire à la modernisation de l'Etat et par un délégué des partenaires de développement. Un des principaux défis à relever est que le CCD ne s'est réuni jusqu'ici qu'une seule fois.

Burundi – L'appui de la Commission européenne à la décentralisation au Burundi est mis en œuvre par le biais d'un comité de pilotage complexe composé de représentants de la première vice-présidence, des ministères des finances, de la bonne gouvernance, de l'intérieur et de la justice, de deux représentants du bureau de la bonne gouvernance, d'un observateur de la délégation de la CE, de deux administrateurs communaux, de deux députés et d'au moins deux représentants d'organisations non gouvernementales nommés d'un commun accord par le gouvernement burundais et la Commission. Le comité de pilotage se réunit tous les trois mois. Alors que cette structure permet un dialogue dynamique entre les partenaires officiels (plus spécialement avec le ministère de l'intérieur), l'efficacité de la participation des députés, des autorités locales et de la société civile augmentera avec des activités de renforcement des capacités.

Sénégal – Des comités de pilotage sont nommés au niveau national pour chaque projet et programme mis en place au Sénégal. Des mécanismes de consultation existent également au niveau local avec l'association d'élus locaux et avec des comités locaux de suivi qui regroupent l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le secteur.

Éthiopie – Suite aux événements politiques de 2005, l'appui budgétaire direct à l'Éthiopie a été suspendu et une nouvelle initiative intitulée Protection des services de base (PBS) a été lancée. Des contributions à un autre instrument conjoint, un programme gouvernemental sur le renforcement des capacités du secteur public (PSCAP) sont également envisagées. Le PBS est le fruit d'un dialogue politique qui a permis aux partenaires de développement de trouver un moyen de maintenir leur engagement à soutenir les services publics de base aux niveaux central et décentralisé. Parallèlement au dialogue mené avec le gouvernement sur le PBS et le PSCAP, des groupes spécifiques de coordination des partenaires de développement ont été mis en place pour les deux programmes.

Madagascar – À Madagascar, le renforcement de la décentralisation se fait au moyen de microprojets et du programme ACORDS, qui apporte un appui aux municipalités et aux organisations rurales. Ce programme dispose d'un comité de pilotage interministériel qui a reçu pour mandat politique d'accompagner et d'assurer le suivi de l'intervention. Au niveau opérationnel, il existe un conseil de coordination composé de l'ordonnateur national, des ministères de l'agriculture et de la décentralisation, de la délégation de la CE ainsi que d'autres acteurs si cela s'avère nécessaire. Ce conseil se réunit ponctuellement dans le but de prendre des décisions techniques et d'assurer la coordination.

gouvernementales individuelles sélectionnées.³⁵ Il faut également envisager le dialogue avec le secteur privé lorsque des entités privées ont un lien direct avec l'appui au processus de décentralisation.

- Le dialogue avec les partenaires de développement concernés ainsi qu'avec les autres acteurs à propos de la décentralisation (davantage d'informations à ce sujet dans la section 5.5).
- Le dialogue interne et l'échange au niveau de la délégation de la CE entre les experts de la décentralisation et les spécialistes de l'aide sectorielle sur la manière d'optimiser l'opérationnalisation de l'appui à la décentralisation. Les contributions au forum de discussions sur Internet montrent qu'à l'heure actuelle, ces échanges n'ont pas lieu de manière régulière (cf. encadré 27).

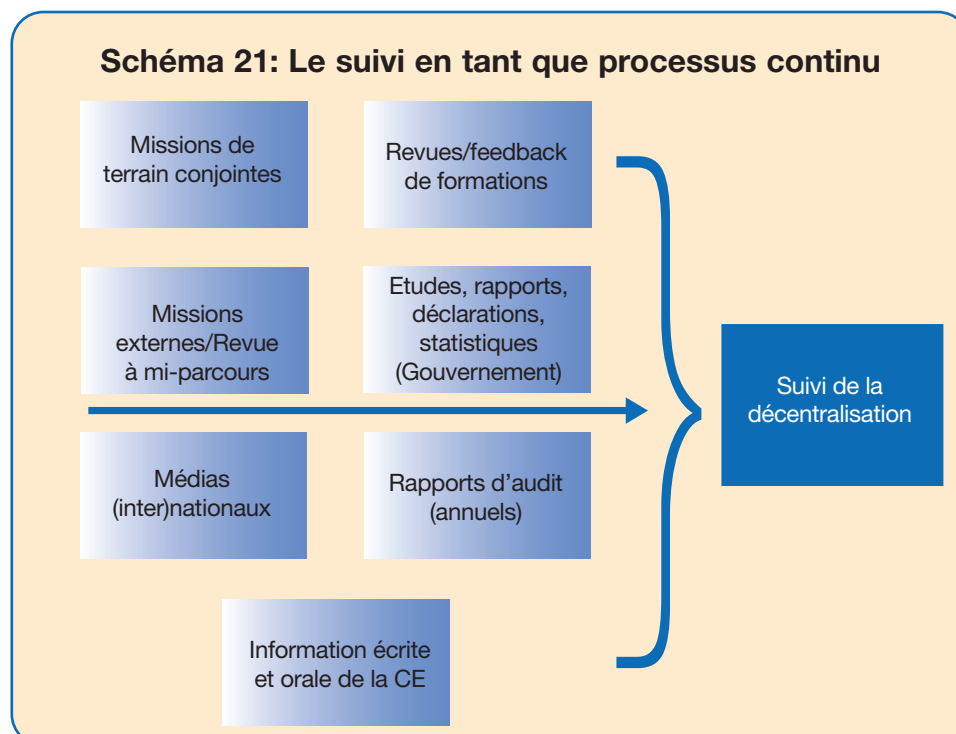
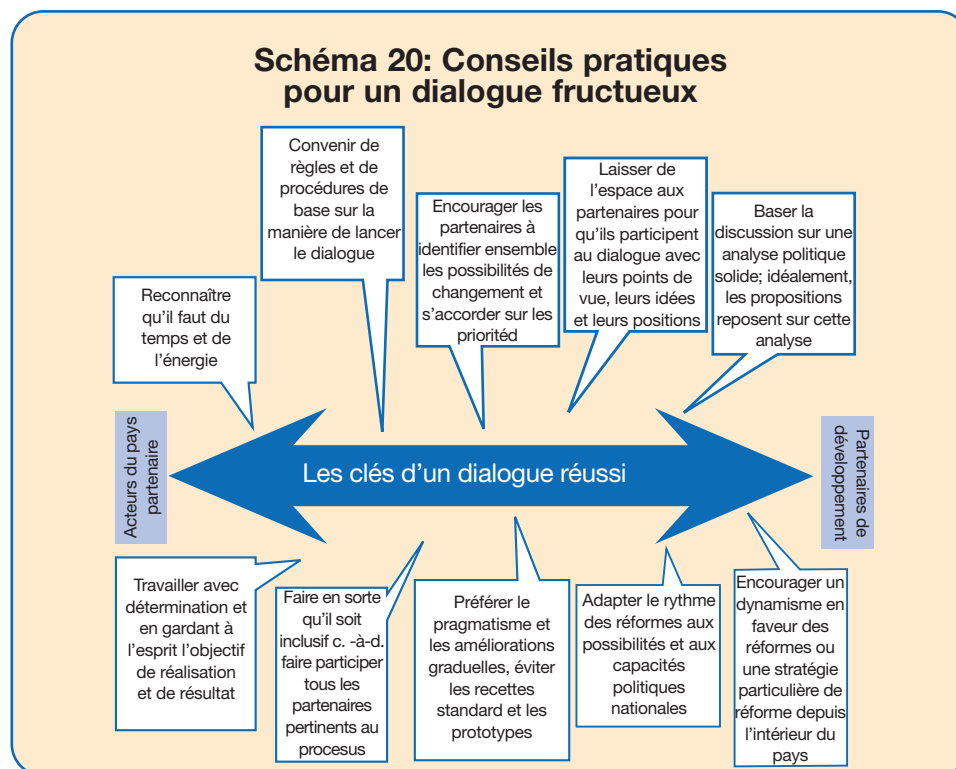
Dans certains pays, le dialogue sur la décentralisation est intégré au dialogue plus général sur la réforme de l'État. Le dialogue a tendance à être plus facile lorsqu'il est lié à des questions techniques et opérationnelles. Ces discussions ont souvent lieu dans le cadre de comités de pilotage ou lors de réunions ad hoc impliquant des fonctionnaires publics, du personnel issu des délégations, des assistants techniques et, le cas échéant, d'autres parties prenantes. Le dialogue informel entre les différents acteurs peut par exemple permettre d'apporter des informations complémentaires, de préparer des propositions et de trouver des solutions aux problèmes (politiques) (cf. schéma 20, p. 62).

³⁵ En Tanzanie, par exemple, le TENMET, un réseau national d'organisations non gouvernementales actives dans le secteur de l'éducation, assiste au dialogue sectoriel sur l'éducation mené avec le gouvernement tanzanien.

5.3 Suivi

Le terme «suivi» est souvent associé à «évaluation», suggérant ainsi l'existence d'un lien symbiotique entre eux. Ils ont néanmoins trait à des activités bien distinctes et reconnaissables. Habituellement, le suivi doit servir à apprécier et à mesurer de manière systématique l'état

d'avancement de la mise en œuvre des interventions de développement. Les informations recueillies à l'aide du suivi sont sensées servir de base aux décisions prises au cours de la durée de l'intervention. L'évaluation, quant à elle, se concentre sur la mesure des effets directs, des résultats, des effets et de l'impact.



Il existe plusieurs moyens d'assurer le suivi d'un processus de décentralisation. Il s'agit d'un *processus continu* (cf. schéma 21) qui fait appel à des données qualitatives et quantitatives provenant de différentes sources:

- les missions conjointes sur le terrain – qui peuvent comprendre un mélange d'experts dans le domaine de la décentralisation, de spécialistes des différents secteurs et des collègues provenant d'institutions gouvernementales et d'organisations non gouvernementales;
- les missions externes de suivi et les revues à mi-parcours (conjointes) pour lesquelles la délégation de la CE et ses partenaires formulent des termes de référence;
- les retours d'information lors des séances de formation et les commentaires reçus au cours de ces séances;
- les résultats des rapports (annuels) d'audits et les informations fournies en matière de finances;
- les informations orales et écrites transmises à la délégation de la CE via des collègues ou d'autres partenaires de développement;
- les études, rapports, informations statistiques, déclarations et autres sources de ce type fournies par le gouvernement, le parlement, les universités et les autres institutions nationales;
- les médias nationaux et internationaux ainsi que les informations obtenues par le biais d'organisations non gouvernementales (inter)nationales.



Encadré 28: OISE – Une base de données sur la décentralisation au Mali

OISE a vu le jour en 2001 avec une série d'études, de consultations et de phases pilotes. Depuis, le projet a pris de l'ampleur pour se transformer en base de données détaillée dans laquelle les informations sont recueillies au niveau des collectivités territoriales. Sa structure fonctionne au niveau régional («cercles» et «régions») et fait l'objet d'une coordination au niveau national. La base de données permet de générer des données statistiques et géographiques. Des données provenant d'autres sources peuvent également y être intégrées. La collecte régulière et précise d'informations est une des difficultés rencontrées jusqu'à présent. Un autre défi consiste à incorporer totalement la gestion et le fonctionnement de la base de données au sein d'une institution au Mali. La question est de savoir si cette base de données doit être gérée au sein du gouvernement ou en tant qu'institution indépendante. Le potentiel des données générées au moyen de OISE est énorme en termes de contribution au dialogue sur la décentralisation. Le site web est hébergé par le Ministère de l'intérieur (<http://www.matcl.gov.ml/Donn%E9esDNCT/Oise.html>).



Encadré 29: informations complémentaires recueillies sur le terrain

Niger – Au Niger, le suivi passe par un ensemble de mécanismes: (i) le suivi au quotidien réalisé par la délégation de la CE combiné aux missions sur le terrain, (ii) les systèmes de suivi et d'évaluation inclus dans les différents projets, (iii) les évaluations à mi-parcours, (iv) le suivi au niveau des administrations centrales facilité par l'établissement régulier de rapports et (v) les audits annuels réalisés par des cabinets nationaux.

Bénin – Une institutionnalisation graduelle du suivi du processus de décentralisation a pu être observée au Bénin. On y retrouve une base de données relative au suivi qui reprend des informations sur l'état d'avancement du processus de décentralisation. Cette base de données a été transférée à l'Association nationale des communes du Bénin qui poursuivra la collecte des données dans ce domaine (avec l'appui de l'Allemagne et une aide accordée au titre du 9e FED).

Sénégal – les principaux indicateurs permettant de suivre les efforts du gouvernement sénégalais en faveur de la décentralisation sont les fonds transférés aux communautés locales et les retards enregistrés dans la mise à disposition de ces fonds.

Somalie – Afin de réaliser le suivi du programme d'appui en place en Somalie, des indicateurs de processus ont été formulés, tels que le développement de politiques communes, des plans de travail et l'état d'avancement de la mise en œuvre des cadres réglementaires. Tout cela permet une évaluation à court terme des progrès enregistrés. Le programme et ses indicateurs ont été conçus par le biais d'une approche participative impliquant les partenaires de mise en œuvre et les bénéficiaires.

Dans plusieurs pays, des bases de données sont constituées afin de suivre les progrès enregistrés en matière de décentralisation. Elles pourraient devenir d'importantes sources complémentaires d'informations. Il existe diverses expériences concernant la *collecte des données à différents niveaux institutionnels*. Les données sont générées en réalisant une autoévaluation participative de la performance des communautés et des municipalités, en recueillant des données statistiques et géographiques sur le développement rural, en assurant un suivi sectoriel du transfert de ressources et de responsabilités (par ex. dans le domaine de la santé ou de l'éducation), en réalisant des études d'analyse de l'impact de la pauvreté et en assurant le suivi par les organisations de la société civile du transfert de ressources du gouvernement central vers les échelons inférieurs (suivi de la gouvernance).³⁶ Les bases de données des associations de municipalités qui souhaitent trouver des indices de l'appui apporté à leurs membres au cours du processus de décentralisation constituent une autre source d'information.

Au Mali, la Commission européenne a apporté son soutien à la création d'une base de données nationale sur la décentralisation, l'«OISE» (cf. encadré 28, p. 64). Il s'agit d'une source d'informations permettant de mesurer les progrès du PARAD (le *Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration et à la Décentralisation*), un programme d'appui budgétaire sectoriel de 72 millions d'euros. La mise en œuvre du programme est mesurée sur base de 12 indicateurs clés, dont neuf servent à mesurer l'état d'avancement du processus de décentralisation (en termes d'accès aux services de base par la population, de politique de décentralisation et d'interaction entre décentralisation et déconcentration). Les trois indicateurs restants servent à mesurer l'avancement de la réforme de

l'État (cf. également annexe 10). L'encadré 29 (p. 64) présente quelques informations complémentaires provenant de pratiques en vigueur dans quatre pays.

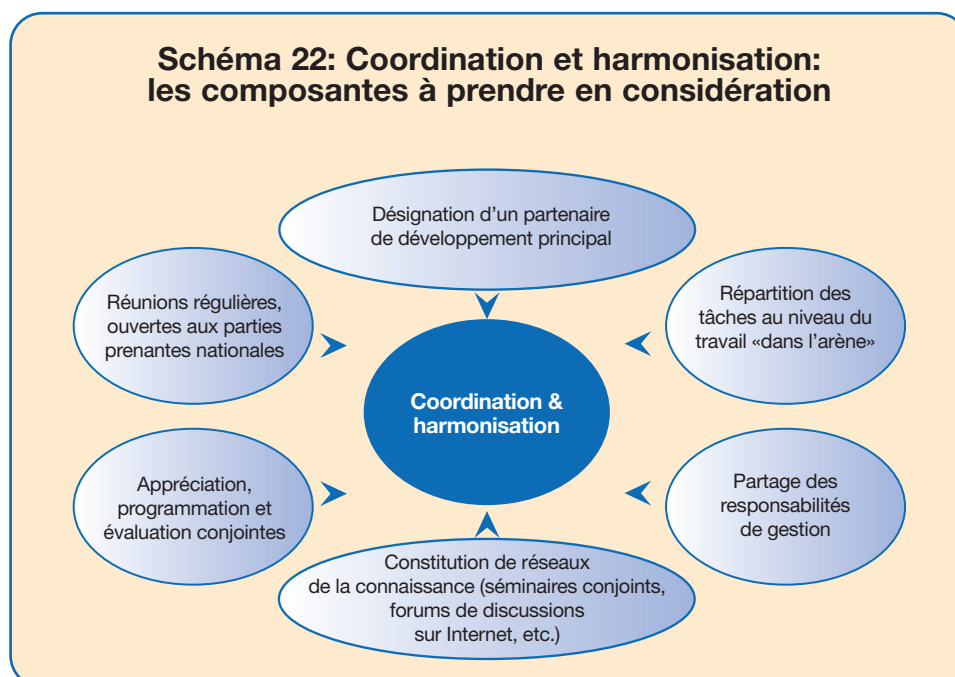
5.4 Coordination et harmonisation

Le besoin de coordination et d'harmonisation des partenaires de développement est un des messages clés de la Déclaration de Paris et il va de pair avec une requête: que les interventions complètent et soutiennent les réformes endogènes. En tant que telles, la coordination et l'harmonisation des politiques et des pratiques des partenaires de développement doivent idéalement entraîner un alignement des politiques, des structures et des procédures nationales.

La coordination et l'harmonisation à l'échelon national doivent clairement dépasser le niveau de «l'atelier de discussions». Dans le vaste domaine de la décentralisation, un appui efficace est en grande partie déterminé par une action commune et, si possible, un ensemble d'interventions bien coordonnées. De nombreuses composantes peuvent être envisagées lorsque l'on souhaite opérationnaliser la coordination et l'harmonisation (cf. schéma 22):

- des réunions de coordination régulières et ouvertes aux protagonistes gouvernementaux et non gouvernementaux de la décentralisation (en Ouganda par exemple, le secrétaire général de l'Association ougandaise des autorités locales prend régulièrement part aux réunions de coordination des partenaires de développement qui portent sur la décentralisation);

Schéma 22: Coordination et harmonisation: les composantes à prendre en considération



- la désignation (à tour de rôle) d'un «chef de file» parmi les partenaires de développement faisant office de principal interlocuteur avec le gouvernement au nom de l'ensemble des partenaires de développement actifs dans le domaine de la décentralisation;
- des revues et des programmations conjointes par pays, ainsi que des évaluations conjointes (ce qui nécessite une préparation solide des termes de référence, des personnes à sélectionner, du mode de gestion, etc.);
- le développement de plans de travail communs ou le financement conjoint d'études soutenant les politiques et les priorités du gouvernement partenaire;
- le partage des responsabilités de gestion: un des partenaires de développement se charge des opérations financées par un autre partenaire (gestion déléguée);
- la constitution de réseaux de la connaissance, par exemple au moyen de l'organisation d'événements d'apprentissage communs tels que des conférences, des séminaires et des forums de discussion sur Internet;
- un accord sur un nombre précis d'assistants techniques actifs dans un domaine particulier de la décentralisation et le cofinancement éventuel du personnel des institutions clés (un nombre réduit d'experts extérieurs pour ces institutions clés peut quelquefois s'avérer être un gain plutôt qu'une perte, car un trop grand nombre d'experts extérieurs entraîne un risque de chevauchement et d'inefficacité);
- un accord sur le nombre de partenaires de développement à impliquer dans un domaine particulier

de la décentralisation car un nombre trop élevé de partenaires peut, en cas de mauvaise gestion, contribuer à affaiblir les capacités plutôt qu'à les développer.

La coordination et l'harmonisation doivent être adaptées au contexte de chaque pays. À ce sujet, le chapitre 4 (section 4.2) présentait une typologie sur la base de quatre situations possibles:

- Les pays où la décentralisation est en cours. Dans ces cas, il est plus facile pour les partenaires de développement de suivre les politiques et les priorités fixées par le gouvernement partenaire et d'y contribuer.
- Les pays qui entament ce processus, mais progressent assez lentement en ce qui concerne la mise en œuvre. Dans une telle situation, il se peut que les partenaires de développement doivent être plus proactifs en matière de coordination et d'harmonisation. Cela les amène à trouver un accord et à dégager un consensus, à faire preuve de souplesse dans leurs approches et à parler d'une seule voix vis-à-vis du gouvernement.
- Les pays où la décentralisation n'est pas à l'ordre du jour. Les partenaires de développement doivent décider s'ils apportent leur appui à la décentralisation. Dans l'affirmative, ils devraient examiner comment y parvenir avec un effet de levier et un impact maximum au moyen d'une action concertée. Si l'on souhaite apporter un appui à la décentralisation, il sera primordial de s'engager conjointement dans un dialogue politique ferme et de concevoir un ensemble cohérent d'interventions.
- Les pays qui se trouvent dans des situations fragiles et qui sortent d'un conflit. Dans de tels cas, il se peut que les partenaires de développement doivent apporter une



Encadré 30 : Informations complémentaires recueillies sur le terrain

Diverses délégations de la CE – La coordination interne est habituellement informelle, surtout au sein des départements qui apportent un appui direct à la décentralisation. Il y a, dans une moindre mesure, des échanges structurés à propos du processus de décentralisation en cours dans un pays, ainsi que des visites conjointes sur le terrain. C'est particulièrement vrai pour les experts de la décentralisation et les spécialistes de l'aide sectorielle, qui ont tendance à travailler plutôt en parallèle.

Burundi – Outre le comité de pilotage formel qui accompagne l'appui à la réforme en faveur de la décentralisation au Burundi, un comité informel qui regroupe des représentants des partenaires de développement, des organisations non gouvernementales et un certain nombre de ministères se réunit à l'occasion pour débattre des questions urgentes. La délégation de la CE fait partie de cette initiative.

Sénégal – Les principaux partenaires de développement qui soutiennent la décentralisation au Sénégal se réunissent tous les trois mois au sein d'un sous-comité qui aborde les principaux problèmes et les politiques liées au processus de réforme. Ils échangent également des informations dans le but de soutenir plus efficacement le gouvernement. Le comité est présidé à tour de rôle par un des partenaires de développement, qui entretient une relation de travail directe avec le ministère responsable de la décentralisation. La délégation de la CE fait partie de cette initiative.

aide proactive afin de donner forme aux conditions préalables à partir desquelles une politique et des pratiques de décentralisation pourront progressivement voir le jour. L'encadré 30 (p.65) présente des informations complémentaires issues de la pratique.

5.5 Appui à la mise en œuvre

Lors d'une intervention, que l'appui à la décentralisation passe par des projets ou des PAPS, la délégation de la CE a également pour rôle de soutenir les acteurs ou les



Encadré 31: Encourager la participation des municipalités européennes

Plusieurs associations européennes d'autorités locales ont engrangé une expérience considérable dans l'appui au processus de décentralisation et aux autorités locales dans divers pays. Certaines de ces associations européennes ont même mis en place des agences spécialisées dans ce domaine. La CE marque un intérêt de plus en plus prononcé pour l'établissement de liens avec ces acteurs dans l'optique de:

- promouvoir les échanges entre municipalités du Nord et du Sud (par ex. des activités de coopération décentralisée, des séminaires de formation, des visites, etc.);
- mobiliser leurs connaissances et leur expertise en matière d'exécution de programmes d'appui à la décentralisation;
- recourir à l'approche du jumelage avec les autorités locales (dans les pays où cet instrument est disponible).

Ces coopérations peuvent bénéficier de différentes sources de financement, dont les programmes indicatifs nationaux et régionaux (s'ils comprennent l'appui à la décentralisation) ainsi que le nouveau «programme thématique pour les acteurs non étatiques et les autorités locales».



Encadré 32: Conseils pratiques provenant des délégations de la CE sur la manière d'améliorer l'appui à la mise en œuvre

- «Pour bien comprendre la situation du pays et être en mesure de suivre le processus de décentralisation, il est nécessaire d'intensifier le dialogue avec les partenaires. Les consultants peuvent réaliser un travail précieux dans certains domaines spécifiques mais souvent, ils ne sont pas suffisamment bien placés pour accompagner totalement les processus. Il nous faut davantage d'espace opérationnel pour pouvoir quitter nos ordinateurs.»
- La qualité des consultants est cruciale. Les possibilités de coopération et de collaboration renforcées entre les agences devraient être examinées. Il existe de nombreuses possibilités de travail en commun dans les missions de programmation, de suivi et d'évaluation.»
- «Notre engagement actif dans le domaine de la décentralisation, avec tous les changements et les difficultés que cela implique, nous amène à tester différentes approches ou à essayer de nouvelles méthodes de travail. Il nous faut de l'espace pour l'innovation, qui est de toute façon souvent limité par nos systèmes et nos procédures.»
- «Pour réussir, il est primordial d'avoir des échanges réguliers avec le Siège sur des questions quelquefois très complexes relatives à la décentralisation. Étant donné que nous ne disposons pas de toute l'expertise sur le terrain, un appui cohérent et stratégique est essentiel au niveau du contenu. Ces contributions doivent également être opportunes et convenir aux situations qui ont cours sur le terrain.»
- «Nous ne savons pas toujours très bien comment équilibrer notre approche de l'accompagnement des processus de décentralisation. D'une part, on nous demande d'assurer une plus grande appropriation par le pays partenaire, alors que de l'autre, nous devons traiter de questions qui n'ont pas de lien direct avec le programme de développement de celui-ci, telles que l'intégration de la dimension de genre, la motivation des ONG à stimuler la gouvernance locale, etc. Nous devons intensifier la communication sur ce point et comprendre comment renforcer les capacités dans de telles situations.»

Source: discussions lors de l'atelier organisé à Bruxelles, 4-6 octobre 2006.

organismes de mise en œuvre. On peut notamment y retrouver du personnel indépendant d'assistance technique, des unités de gestion de projets (UGP), des organisations non gouvernementales (inter)nationales et des experts à court terme. De plus en plus souvent, la CE peut également compter sur les municipalités européennes pour apporter un appui aux autorités locales (cf. encadré 31).

Dans le cadre d'un PAPS, des départements particuliers d'une institution du gouvernement central ou un ministère sectoriel responsable de la mise en œuvre pourraient être impliqués.

L'appui à la mise en œuvre implique un large éventail d'activités quotidiennes: préparation de termes de référence, tâches administratives, marchés publics et déploiement de ressources (y compris l'envoi de personnel sur le terrain), coordination, liaison avec les partenaires, programmation et révision des budgets et des plans opérationnels. Les exemples de l'encadré 32 montrent à quel point il est nécessaire de bien connaître le contexte national ainsi que les rouages du processus. Ils soulignent également l'importance d'un niveau élevé de flexibilité, tout particulièrement lorsque l'environnement politique est instable.

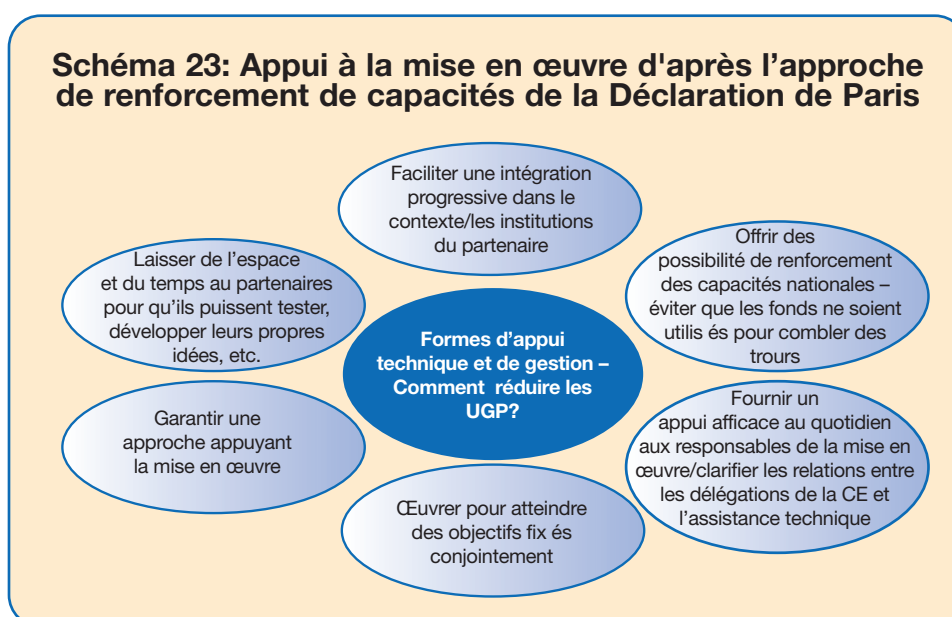
L'appui à la mise en œuvre doit être réalisé en ayant à l'esprit une *perspective de renforcement des capacités*. Les interventions sont limitées dans le temps et doivent être au service de processus endogènes de changement. Le rôle et le positionnement d'une intervention doivent constamment faire l'objet d'une réflexion visant à s'assurer que:

- les activités peuvent être progressivement intégrées au contexte du partenaire;

- l'institution/organisation partenaire dispose de suffisamment de temps et d'espace pour tester ses propres approches et idées;
- les partenaires interprètent l'intervention comme une occasion de renforcer leurs capacités et n'utilisent pas ces ressources pour combler des trous;
- l'approche générale de l'intervention joue un rôle d'appui et n'est pas perçue comme une domination.

Les objectifs de la *Déclaration de Paris* ont été énoncés du point de vue du renforcement des capacités (cf. schéma 23). On y recommande notamment d'éviter les UGP, considérées comme des mécanismes visant à travailler parallèlement aux structures gouvernementales et qui, en tant que tels, ne soutiennent pas le renforcement des capacités et ne contribuent pas à la durabilité. Dès lors, la Commission européenne a décidé de réduire, dans la mesure du possible, le nombre d'UGP et de recourir à d'autres formes d'assistance technique et de gestion permettant d'établir des liens plus étroits avec les institutions du gouvernement partenaire.

Cette nouvelle méthode de travail entraînera certainement l'émergence de relations d'un genre nouveau entre les délégations de la CE, l'appui technique et l'aide à la gestion (le personnel d'assistance technique à long et à court terme) et les partenaires. À cet égard, il est important de définir clairement les rôles et responsabilités de chacun. Alors que les UGP sont habituellement constituées afin de gérer l'exécution d'un projet et doivent rendre des comptes concernant les résultats atteints devant un comité de pilotage, cette nouvelle forme d'appui technique et d'aide à la gestion est davantage orientée vers le conseil, la facilitation du changement et l'appui à un processus





Encadré 33 : informations complémentaires recueillies sur le terrain

Niger – La délégation de la CE au Niger accompagne quatre catégories d'activités: (i) amélioration de l'architecture juridique des réformes en faveur de la décentralisation; (ii) renforcement des capacités de dialogue, plus particulièrement au niveau des municipalités et entre les autorités et la société civile; (iii) promotion de la gouvernance locale à l'aide de campagnes dans les médias; et (iv) allocation de fonds afin de guider la réforme en réalisant des études, en mettant en place des systèmes d'information et en formulant une stratégie nationale d'harmonisation des interventions relatives à la décentralisation.

Somalie – Dans un contexte comme celui de la Somalie, les changements observés au niveau politique ont des implications immédiates sur les programmes. Cependant, les interventions ne pourront être couronnées de succès qu'en cas d'engagement à long terme faisant preuve de suffisamment de souplesse pour s'adapter aux changements politiques. Un mélange de plusieurs mécanismes de suivi est nécessaire pour appuyer la mise en œuvre et s'adapter aux évolutions de la situation. Ces mécanismes comprennent les retours d'information des séances de formation, les missions périodiques de suivi, les réunions du comité de pilotage, les évaluations externes et les rapports concernant les projets/programmes.



Encadré 34: Ne pas sous-estimer l'importance de la communication!

Le besoin de communiquer est étroitement lié à la décentralisation en tant que processus de transformation politique et sociale. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de faire référence aux recommandations générales du congrès mondial sur la communication pour le développement organisé à Rome en Octobre 2006. Cette manifestation a souligné le rôle crucial de la «communication pour le développement».³⁷ Ce concept transcende la vision traditionnelle de la communication en tant que processus principalement unidirectionnel allant du haut vers le bas et impliquant un transmetteur et un récepteur. Le courant de pensée actuel considère la communication comme un processus inclusif et social dans lequel la connaissance est le résultat d'un processus d'apprentissage multilatéral. C'est la qualité de ce processus, où se mêlent écoute, établissement d'une relation de confiance, débat et apprentissage mutuel, qui est fondamentale à l'appropriation et à la mise en place d'un changement durable au niveau sociétal. La qualité du dialogue sur la décentralisation dépend dans une grande mesure de l'efficacité de la communication entre les différents acteurs et de la capacité à apprendre les uns des autres.

permettant une appropriation par le partenaire. Ce dernier est ensuite responsable devant un comité de pilotage ou une autre institution de contrôle et de supervision composée de représentants des institutions nationales et de la Commission européenne.

D'autres lignes directrices opérationnelles sont nécessaires pour permettre à la Commission de s'engager sur la voie indiquée par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, avec les pays partenaires. Le développement de ces lignes directrices peut s'inspirer des expériences collectives du personnel des délégations, du personnel chargé de l'assistance technique et des partenaires lesquels testent actuellement dans quelle mesure les engagements de la Déclaration de Paris peuvent être mis en pratique. À ce sujet, l'encadré 33 propose quelques informations complémentaires recueillies sur le terrain, au Niger et en Somalie.

5.6 Communication et établissement de rapports

Une communication continue et efficace est essentielle à la réussite de la mise en œuvre de l'appui à la décentralisation. La communication fait partie intégrante des fonctions mentionnées dans le schéma 23. Son importance a également été mise en évidence dans plusieurs contributions faites au "D-Group" ainsi qu'à l'occasion de l'atelier organisé à Bruxelles en octobre (encadré 34).

Les rapports sont rédigés dans le respect des procédures et formats développés par la Commission européenne pour les différents types d'interventions. C'est pourquoi nous faisons ici uniquement référence aux lignes directrices concernant la programmation, la mise en œuvre et la gestion de projets et de l'appui budgétaire par la CE. À cet égard, l'encadré 35 présente certains messages tirés du forum de discussion sur Internet.



Encadré 35 : Informations complémentaires recueillies sur le terrain

Burundi – Le bureau du programme chargé de l'exécution de l'appui de la CE à la décentralisation au Burundi publie un rapport sur l'état d'avancement, contenant une description et une évaluation, qui est soumis au comité de pilotage du programme d'appui. De plus, le bureau rédige en collaboration avec la délégation de la CE et les autorités burundaises un bilan annuel. Ce document procède à l'analyse des indicateurs d'activité et de performance, aborde les éventuels goulets d'étranglement concernant les performances et formule des suggestions visant, si nécessaire, à adapter le programme. Une évaluation à mi-parcours sera également réalisée au bout de deux ans de fonctionnement ainsi qu'un audit annuel rédigé par un cabinet de vérificateurs indépendant. Tous ces rapports facilitent la prise de décision par le comité de pilotage de manière continue (comme prévu), pour modifier, prolonger, ou mettre un terme à l'appui.

Niger – Les limitations de la collecte des données en ce qui concerne le fonctionnement des structures des autorités locales a rendu difficile d'évaluer l'évolution du processus de décentralisation au Niger.

Diverses délégations de la CE – De manière générale, peu d'études d'impact ont été (jusqu'à présent) réalisées sur les effets de l'appui au processus de décentralisation. On reconnaît néanmoins qu'en matière d'évaluation de l'impact de l'appui de la CE à la décentralisation, il est important de tirer des leçons et de les documenter.

5.7 Questions ouvertes

Les réactions enregistrées dans le cadre du forum sur Internet donnent un aperçu détaillé des pratiques actuelles en matière de mise en œuvre. Néanmoins, de nombreuses questions opérationnelles restent sans réponse. Les contributions reçues jusqu'à présent ne représentent qu'une faible proportion des expériences accumulées par la Commission. Nous espérons qu'il sera possible de rendre ces expériences plus transparentes grâce à un meilleur partage parmi les praticiens et les décideurs politiques et à l'apprentissage qui en découlera. Les questions clés suivantes ont été identifiées :

- La CE s'implique de plus en plus dans un dialogue à différents niveaux d'intervention. Une des préoccupations concerne la manière de nouer un dialogue efficace avec les gouvernements lorsque des progrès limités sont obtenus dans la mise en œuvre des réformes liées à la décentralisation.
- Un consensus se dégage pour dire qu'un appui efficace à la décentralisation passe obligatoirement par des engagements à long terme et des perspectives de financement. Comment aborder cette question étant donné les stratégies, orientations de programmation et procédures actuellement en vigueur au sein de la CE?
- La nouvelle politique de la Commission s'oriente vers une limitation du recours aux UGP. Quelles leçons tirer des autres partenaires de développement afin d'éviter ce type de dispositions de gestion et quel (nouveau) rôle cela implique-t-il pour le personnel de la délégation de la CE, le personnel d'assistance technique et leurs partenaires?
- La Déclaration de Paris a pour objectif de fournir un appui au renforcement de capacités et à la création de processus endogènes de changement à différents niveaux au sein du gouvernement partenaire. Il faut pour cela que le partenaire ait la volonté de s'approprier le processus et d'endosser davantage de responsabilités. Comment traiter avec les partenaires qui ne sont pas réceptifs à ces nouvelles politiques, tout particulièrement aux échelons inférieurs du gouvernement?
- La coordination, l'harmonisation et l'alignement nécessitent que la Commission européenne fasse preuve de souplesse et s'adapte aux besoins et aux revendications des partenaires. Vu les instruments et procédures de la CE, quelles sont les expériences en matière de décentralisation qui ont fait la preuve de réceptivité et d'innovation?
- Les comités de pilotage sont des instruments importants permettant de garantir la responsabilisation concernant les résultats des interventions vis-à-vis du partenaire de financement et du gouvernement hôte. Quelles sont les expériences opérationnelles qui existent concernant le fonctionnement de ces groupes ou comités de pilotage et dans quelle mesure contribuent-ils à la prise en compte des besoins du partenaire lors de l'intervention?
- Partout, le suivi des processus de décentralisation n'en est qu'à ses premiers pas. Quelques approches prometteuses ont néanmoins vu le jour. Quelles sont les expériences engrangées à différents endroits de la planète par la Commission et d'autres partenaires de développement en matière d'utilisation des résultats du suivi pour l'efficacité du dialogue politique et de l'appui à la décentralisation? (Le chapitre 6 se penche davantage sur ce point.)

Ce chapitre:

- se penche sur les difficultés rencontrées pour mesurer les résultats,
- passe en revue les leçons tirées de l'expérience et les approches novatrices,
- identifie les futurs défis stratégiques et opérationnels.

6 Appréciation des résultats et de l'impact

6.1 Obtenir des preuves: une tâche complexe

Nous nous sommes précédemment penchés sur les indicateurs de performance relatifs à l'approche par projet et aux PAPS (section 4.3) ainsi que sur les approches (novatrices) en matière de suivi des processus de décentralisation, et notamment sur l'importance capitale de l'investissement dans les capacités locales pour un suivi (conjoint) continu des progrès réalisés (section 5.3). Le moment est maintenant venu de voir comment les bailleurs de fonds relèvent le défi qui consiste à apporter la preuve des résultats et de l'impact de leur appui.

À la lumière de l'enthousiasme actuel pour la décentralisation en tant que stratégie pour le processus de transformation politique en faveur des plus pauvres, on pourrait s'attendre à un intérêt marqué pour cette question. Néanmoins, le discours entendu jusqu'à présent sur les avantages et les bénéfices de la décentralisation est plutôt normatif. Les consultations du "D-Group" laissent penser que les résultats et l'impact des programmes d'appui de la CE n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse globale et systématique.

Il faut en convenir, obtenir des preuves tangibles des progrès réalisés dans le processus de décentralisation et dans les programmes d'appui qui y sont liés n'est pas chose aisée. Les questions épineuses ne manquent pas, notamment:

- *Pourquoi procéder à des évaluations?* Les bailleurs de fonds ne connaissent pas nécessairement très bien les objectifs finaux des évaluations d'impact qu'elles réalisent. L'expérience montre que les pratiques en vigueur ont tendance à accorder dans une large mesure la priorité aux besoins d'information des bailleurs de fonds et des gouvernements centraux au lieu de se concentrer sur l'amélioration des capacités des acteurs locaux à évaluer les progrès réalisés et l'efficacité des programmes externes d'assistance.
- *Que souhaitons-nous mesurer?* La décentralisation a souvent une multitude de raisons et d'objectifs. Dès lors, que faut-il évaluer? Les effets immédiats (tangibles et intangibles) des programmes d'appui? Ou leur impact sur le «système» de décentralisation (par ex. sur la réforme administrative, la gestion des fonds publics, la qualité de la gouvernance locale et la prestation de services). La tâche se complique encore si elle a pour objectif de mesurer l'impact de la décentralisation sur des processus multidimensionnels comme la réduction de la pauvreté ou sur les changements institutionnels des structures publiques locales.
- *Comment évaluer les résultats et l'impact?* Il n'existe pas encore de boîte à outils reprenant les méthodes éprouvées d'évaluation des résultats et de l'impact des processus de décentralisation. Il est également

relativement difficile de démontrer le lien de «causalité» entre l'appui fourni et l'évolution du processus de décentralisation (cela est en partie dû à l'absence d'analyse de base de qualité).

- *L'influence de l'environnement national global est partout présente.* Il y a des limites aux résultats que peuvent obtenir des interventions extérieures dans des États fragiles et dans des pays où le processus de développement est interrompu par un conflit. Mais le processus de décentralisation peut également avoir des résultats en dents de scie dans des environnements plus stables (par ex. après l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement), ce qui influence la mise en œuvre des programmes d'appui des bailleurs de fonds.

En bref, l'évaluation des résultats et de l'impact des programmes d'appui à la décentralisation reste clairement «en chantier».

6.2 Leçons tirées de l'expérience et approches novatrices

Les résultats ont néanmoins de l'importance dans les programmes de gouvernance (décentralisation). Cela met les bailleurs de fonds sous pression afin qu'ils (i) procèdent à l'évaluation des résultats et de l'impact d'une manière qui respecte la nature (politique) de l'appui apporté, (ii) s'assurent que les résultats soient la propriété du pays ou du programme et (iii) comprennent mieux pour quelles raisons les résultats ont été atteints ou pas.

Deux types d'orientation opérationnelle peuvent être pertinents. Ils sont liés à:

- certaines leçons initiales apprises lors de l'évaluation des résultats et de l'impact;
- des outils et des approches novateurs

Premiers enseignements tirés

L'expérience accumulée ces dix dernières années nous permet de tirer des enseignements intéressants.

Premièrement, il est utile de se mettre d'accord sur la terminologie. Il ne s'agit pas d'un luxe car, en matière de concept, la confusion règne souvent entre les différentes parties prenantes. Le tableau 7 illustre cette confusion et la nécessité d'opérer des choix clairs sur cette question dès le début du processus.³⁸

Deuxièmement, la perspective «systèmes ouverts» (présentée au chapitre 2) peut contribuer à apprécier l'évolution du processus de décentralisation ainsi que les contributions spécifiques qu'apportent les programmes d'appui (de la CE). Adopter une perspective «systèmes ouverts»³⁹ lors de l'évaluation des effets directs et de l'impact amène les acteurs impliqués à:

³⁸ Source: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/egeval/glossary/glo_fr.htm#02

³⁹ Voir D. Watson. 2006. "Embracing innovative practice: Monitoring and evaluating capacity and capacity development." Capacity.org. Numéro du 29 septembre.

Tableau 7: comparaison des définitions de différents termes clés

	Commission européenne	OCDE
Impact	Un terme général utilisé pour décrire les effets d'une intervention sur la société	Effets à long terme produits par une intervention de développement.
Effets directs (Outcomes)	Les impacts à plus long terme, habituellement exprimés en termes de conséquences socio-économiques au sens large.	Les effets, potentiels ou avérés à court ou à moyen terme, des réalisations d'une intervention.
Résultats	L'impact initial d'une intervention	Les réalisations, effets directs ou impacts d'une intervention de développement (attendus ou non, positifs et/ou négatifs).
Efficience	Mesure dans laquelle les effets produits le sont à un coût raisonnable (une définition qui ne concerne pas les réalisations).	Mesure de la façon dont les ressources économiques (fonds, expertise, temps etc.) sont converties en résultats (selon la définition des résultats de l'OCDE, l'efficience peut concerner les réalisations mais aussi tout niveau d'effet).

- éviter d'avoir un trop grand nombre d'indicateurs de performance prédéfinis, ce qui peut brouiller l'image générale d'une appréciation ou d'une évaluation;
- chercher une acceptation et une appropriation aussi larges que possible des indicateurs de performance et des moyens de les appliquer (par le biais d'approches participatives);
- comprendre le fonctionnement des organisations (et le comportement des individus) dans des cadres complexes, interactifs et multilatéraux, tels qu'un processus de décentralisation;
- aller au-delà de la mesure «quantitative» en encourageant le dialogue sur les améliorations «qualitatives»;
- se concentrer sur des situations propres au contexte (étant donné que les conditions peuvent varier suivant les régions, voire suivant les municipalités au sein d'un même pays);
- faire appel à des expériences vécues pour saisir la signification des événements et identifier les effets qui apparaissent;
- impliquer les différents protagonistes au processus car la perception des résultats et de l'impact peut varier grandement (y compris suivant que l'on se place du point de vue d'un homme ou d'une femme);
- étayer le processus d'évaluation au moyen d'études, d'enquêtes et de méthodes de recherche parfaitement ciblées sur ce qui se passe sur le terrain;
- prêter attention à la «redevabilité en amont» (vis-à-vis des bailleurs de fonds et des contribuables) comme à la «redevabilité en aval» (vis-à-vis des responsables

politiques locaux, des communautés, des utilisateurs);

- investir dans l'apprentissage collectif sur les aspects transformationnels de la décentralisation;
- assurer un flux continu d'informations tout au long du processus d'évaluation (y compris la diffusion des constatations réalisées au niveau local).

Troisièmement, cette évaluation devrait examiner attentivement les nécessaires **incitants à la réforme** et voir s'ils ont été mis en place. L'expérience de la CE a confirmé que la décentralisation a pour corollaire un changement important de mentalité. Cela nécessite un changement de comportement. Il faut encourager les municipalités à adapter leurs rôles et à prendre des initiatives de développement. Une législation relative à la décentralisation peut s'avérer nécessaire, mais elle ne sera pas suffisante. À elles seules, les lois ne suffisent pas pour modifier des comportements ou des convictions. Il faut persuader les citoyens de l'aspect positif de ces changements (et du fait que ceux-ci vont dans leur intérêt). Lorsqu'on introduit un nouveau système comme la décentralisation, les outils utilisés pour induire le changement doivent correspondre aux motifs. Qu'est-ce qui est susceptible d'entraîner un changement de comportement des groupes cibles?

- De simples instructions?
- Des explications pour amener à la compréhension?
- Une exhortation morale?

Suivant cette analyse, on peut envisager l'utilisation de plusieurs outils, dont:

➤ **Les enquêtes.** De simples comparaisons sont sources de discussions et peuvent créer une dynamique en faveur du changement.⁴⁰ Ainsi, il y a peu, une publication de l'Urban Institute au Kirghizstan a

⁴⁰ Il s'agit d'un outil que la Banque mondiale utilise fréquemment de nos jours dans le cadre de la réforme de la fonction publique. On demande l'avis de fonctionnaires et du public et on utilise les résultats pour montrer qu'une réforme est nécessaire.

montré l'existence de différences importantes au niveau du taux de satisfaction des populations locales à propos des municipalités – ce qui permet de soulever des questions concernant les faibles scores de certains maires;

► **Les approches pilotes.** En vue d'obtenir un appui à la décentralisation, des autorités locales qui travaillent et fournissent des services sont indispensables. Il est possible de promouvoir une telle attitude au moyen d'approches pilotes: la municipalité se voit libérée de certaines restrictions administratives et financières et peut faire preuve de plus de créativité.

► **Les vecteurs de changement.** Un autre outil puissant permet de soutenir le processus: un débat continu sur la nature, l'évolution et les avantages de la décentralisation. Les associations nationales et régionales d'autorités locales ont un rôle primordial à jouer à cet égard (de la collecte de preuves au lobbying).

► **La couverture médiatique.** Il s'agit d'une fonction essentielle d'appui à un débat sociétal continu sur la décentralisation. Elle nécessite l'existence de médias indépendants et spécialisés qui peuvent aider le public à comprendre l'importance des municipalités et à identifier des exemples de bonne pratique.

► **L'implication des centres de recherche.** Il faudrait également encourager les institutions universitaires et d'enseignement à se pencher, dans le cadre de leurs

recherches, sur le processus de développement des autorités locales – suivi de la situation dans les localités, rédaction de publications qui pourraient aider les gens aux niveaux national et local à mieux comprendre les différentes questions liées à la mise en place d'un système d'administration locale à la fois fort et prospère.

Quatrièmement, l'expérience suggère que les attentes relatives aux résultats de la décentralisation politique font souvent preuve d'un trop grand optimisme. Prenons l'exemple concret de l'équité. Pour l'heure, il n'existe aucune preuve systématique ou comparative permettant de dire si une participation accrue à la gouvernance locale décentralisée engendre de meilleures «réalisations» en termes de services de santé, d'éducation, d'approvisionnement en eau et d'assainissement à destination des groupes de population les plus pauvres. Les éléments disponibles ne permettent pas de tirer de conclusions et présentent de nombreux problèmes méthodologiques. Ils tendent plutôt à indiquer que:

- de manière générale, l'équité n'a pas été atteinte pour les groupes de population les plus pauvres;
- il n'y a pas eu d'amélioration de la qualité des services publics suite à la décentralisation/sous la direction des autorités locales;
- dans un système décentralisé, le fossé qualitatif entre les zones plus riches et les plus pauvres s'est souvent creusé;



Encadré 36: La dimension temporelle de l'impact: les leçons du Mali

- *L'engagement à long terme de la CE et la continuité de l'appui* ont aidé le gouvernement malien à assumer l'appropriation ainsi qu'à concevoir et à mettre en œuvre sa propre stratégie nationale de décentralisation, étayée par un remodelage complet de l'organisation territoriale des communes. Cela a également contribué à l'organisation d'élections municipales (en 1999 et 2004) et à la mise en place d'un ensemble d'instruments nationaux d'appui à la décentralisation (comme par exemple l'Agence nationale des Investissements des Collectivités territoriales ou un fonds destiné au renforcement des capacités). Il s'agit là de bénéfices qui auraient été impossibles à obtenir au moyen d'un appui à court terme axé sur les projets.
- Le *rôle proactif de premier plan joué par la Commission européenne* a facilité l'engagement constructif de la plupart des bailleurs de fonds en faveur d'une politique nationale et d'un cadre de mise en œuvre uniques (ce qui a permis de réduire considérablement les frais de transaction).
- La *canalisation d'importantes ressources* en direction de communautés locales autonomisées a entraîné des améliorations notables en matière de prestation de services.
- Le manque d'attention accordée au *rôle des autorités locales dans le «développement économique local»* (une des principales dimensions d'un système de décentralisation) a limité les progrès en matière d'augmentation des revenus des communautés locales. De là découle une nouvelle série de défis concernant les outils dont les autorités locales doivent être pourvues afin de promouvoir le développement des économies locales et le renforcement de la collaboration entre les communes.
- La *viabilité financière* du processus de décentralisation repose dans une (trop) large mesure sur des partenaires extérieurs (la contribution du gouvernement à l'Agence nationale des Investissements des Collectivités territoriales ne dépasse pas les 10 % alors que le recouvrement de l'impôt est marginal au niveau local), ce qui menace la durabilité du système dans son ensemble. La question des impôts locaux devra être au centre de la prochaine phase du processus de décentralisation.

- la délégation de la responsabilité financière du gouvernement central aux autorités locales peut avoir entraîné des gains en efficience, mais les ressources n'ont pas été suffisantes pour garantir une couverture et une qualité efficaces.

Cette analyse ne doit cependant pas déboucher sur des conclusions hâtives concernant les politiques, à savoir qu'il serait préférable de fournir des services centralisés au moyen d'agences déconcentrées. Le défi consiste plutôt à identifier les conditions dans lesquelles une participation accrue à la gouvernance locale entraînerait de meilleures réalisations en termes d'équité, de qualité et d'efficience des services⁴¹.

Cinquièmement, la **perspective temporelle** est cruciale lorsque l'on tente d'évaluer des «changements systémiques». À cet égard, l'exemple du Mali revêt un intérêt particulier. Après près d'une décennie d'appui actif à la politique malienne de décentralisation, il est maintenant possible de se retourner sur l'«impact» obtenu à différents niveaux et d'identifier les défis qui se présenteront à l'avenir (cf. encadré 36).

Outils et approches novateurs

Au-delà des leçons tirées de l'expérience, le personnel de la CE peut également s'inspirer d'un ensemble de plus en plus important de pratiques novatrices (documentées) provenant de divers endroits.

Un grand nombre de ces innovations provient d'institutions et d'initiatives situées dans des pays tiers. Ainsi, le «partenariat pour le développement municipal», basé à Cotonou au Bénin, a développé l'«observatoire de la décentralisation». Cet «observatoire» suit l'évolution des processus de développement dans la région⁴². Non seulement il donne un aperçu annuel des projets et des acteurs impliqués, mais il réalise également des études thématiques et des travaux portant sur des orientations permettant d'apprécier et d'évaluer les résultats et l'impact. Dans cette région, on trouve également le «réseau de réflexion et d'échanges sur le développement local» (REDL), un réseau d'organisations actives dans le domaine de la gouvernance locale. En mai 2006, il a organisé un séminaire régional sur un large éventail de questions d'évaluation et sur les outils qui y sont liés en se basant sur des études de cas documentées.⁴³ D'autres régions expérimentent le «baromètre de la gouvernance locale», conçu pour exprimer le niveau et la qualité de la gouvernance à l'aide d'une approche participative.⁴⁴

La boîte à outils permettant d'évaluer les résultats et l'impact des programmes et des processus de décentralisation se développe petit à petit. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les approches qualitatives de l'évaluation des progrès en matière de décentralisation. Des données qualitatives peuvent compléter utilement des informations quantitatives. Des descriptions de différentes approches sont disponibles, comme par exemple:

- Outcome mapping (http://www.idrc.ca/fr/ev-26586-201-1-DO_TOPIC.html).
- Accountability, Learning and Planning System (ALPS) (www.dgroups.org/groups/pelican/docs/ALPSFINAL2006_31Jan.pdf),
- the Most Significant Change Technique (MSC) (www.mande.co.uk/docs/MSCGuide.htm).

En outre, plusieurs programmes soutenus par la CE (par ex. en Syrie, à Madagascar ou en Jordanie) renforcent les capacités d'appréciations et d'évaluations conjointes. La principale méthode utilisée consiste à faciliter un dialogue sur la décentralisation et la gouvernance locale. Il s'agit d'un dialogue structuré et systématique impliquant plusieurs acteurs. Ces processus donnent un aperçu pertinent de la contribution du programme d'appui tout en développant les capacités des acteurs locaux. Le siège de la CE s'attèle également au développement d'un ensemble adéquat d'indicateurs relatifs à la décentralisation (cf. annexe 11).

Les enceintes politiques telles que le comité d'aide au développement de l'OCDE contribuent également à la mise au point d'outils d'évaluation des progrès réalisés en matière de décentralisation (tableau 8, p.76).

6.3 Les défis à venir

En dépit des progrès réalisés jusqu'ici, un certain nombre de défis subsistent en matière d'évaluation des résultats et de l'impact:

- Le premier défi concerne **l'affectation de fonds aux évaluations** dans tous les projets et programmes qui soutiennent la décentralisation dans le but de promouvoir des processus d'apprentissage multi-acteurs efficaces. L'exemple repris dans l'encadré 37 (p.77) sur les résultats contrastés des processus de gouvernance locale au Mexique montre la valeur de ces évaluations.

⁴¹ Cette analyse est tirée de M. Robinson. «Participation, Local Governance and Decentralised Service Delivery». Document présenté à l'occasion d'un atelier sur les «nouvelles approches de la prestation de services décentralisée», Santiago de Chili, mars 2003, accessible via le site web de l'Institute of Development Studies (www.ids.ac.uk). D'après Robinson, les interventions réussies ne sont pas uniquement fondées sur la participation et la responsabilité, mais elles nécessitent que l'on se penche sur des facteurs politiques (engagement, leadership et mobilisation); des dispositions institutionnelles; des ressources financières et des capacités techniques et de gestion.

⁴² Le Commonwealth Local Government Forum produit une évaluation similaire des processus de décentralisation en cours dans les divers pays du Commonwealth (voir leur rapport annuel sur www.clgf.org.uk).

⁴³ Se concentrant entre autres sur des expériences impliquant (i) des outils d'autoévaluation de la performance des autorités locales, (ii) la capacité d'évaluer les effets des réformes de la gouvernance locale sur la réduction de la pauvreté et (iii) les évaluations participatives de la prestation de services locaux. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site www.snmali.org/actus/redlinfo.pdf

⁴⁴ A titre d'exemple, voir le baromètre de la gouvernance locale développé par l'alliance pour l'impact en Afrique (www.impactalliance.org).

Tableau 8: Évaluer les progrès réalisés en matière de décentralisation

Aspects de la décentralisation	Formes d'appui / d'intervention du bailleur de fonds	Aspects liés à la durabilité	Aspects liés à la pauvreté	Variables contextuelles
i) Degré de décentralisation politique				
Nombre de fonctions dévolues, contrôle des autorités locales sur les questions de personnel, environnement global de la décentralisation fiscale, etc.	- Dialogue pour la définition des conditions d'appui - Appui à la réforme systémique - Coordination des bailleurs de fonds - Appui aux questions opérationnelles - Coordination avec l'appui à d'autres réformes	- Engagement politique et stratégie de décentralisation du gouvernement central - Appui à long terme au renforcement des capacités	- Programme de réduction de la pauvreté financé par le niveau central - Suivi de la pauvreté - Renforcement institutionnel de conseils à faible capacité	- Héritages historiques - Environnement politique national - Incitants à la décentralisation - Différences régionales (ethniques et sociales)
ii) Décentralisation fiscale				
- Part des dépenses des autorités locales dans le total des dépenses publiques - Part des dépenses de développement des autorités locales dans le total des dépenses de développement - Ventilation des dépenses des autorités locales - Part des recettes propres par rapport au total des revenus des autorités locales - Affectation des recettes des autorités locales	- Appui à la conception de systèmes globaux de financement des autorités locales - Appui au financement des systèmes d'aide au développement (Banque mondiale, Fonds d'équipement des Nations unies, etc.)	- Liens entre le financement au moyen de l'aide/des bailleurs de fonds et les recettes propres des autorités locales - Conception de systèmes de taxes et de redevances pour les usagers - Partage des recettes entre les autorités locales et le gouvernement central	- Part de l'administration générale et des salaires dans le total des dépenses des autorités locales - Recettes propres dépensées en faveur des groupes les plus pauvres - Incitants des autorités locales à dépenser les recettes dans le cadre de la réduction de la pauvreté	- Assiette fiscale et dotations de ressources - Redevabilité financière - Existence d'associations d'autorités locales de défense des intérêts locaux
iii) Redevabilité: Relations entre les autorités locales et leurs citoyens				
- Participation aux décisions prises par les autorités locales - Lobbying - Appréciation et évaluation citoyennes - Régimes de prestation de services par les autorités locales basés sur la société civile - Contrôle citoyen - Gestion conjointe des programmes sectoriels - Cadre gouvernemental de planification participative	- Forme d'appui aux organisations de la société civile qui travaillent avec les autorités locales - Degré d'intégration des investissements de capitaux à petite échelle financés par les bailleurs de fonds dans les investissements des autorités locales - Renforcement des capacités des organes de planification des sous-districts	- Degré d'accroissement et d'institutionnalisation des projets de partenariat - Intégration des Fonds sociaux dans les investissements des autorités locales	- Organisations non gouvernementales et communautaires qui organisent les groupes de population démunis - Intérêts des groupes de populations démunis pris en charge par une élite bienveillante - Appui particulier aux groupes les plus faibles pour qu'ils participent à la prise de décision	- Caractère de la société civile (forte et dynamique, capital social ou hommes forts au niveau local) - Réseaux nationaux d'organisations non gouvernementales et communautaires - Culture du dialogue, implication
Source: Adapté de l'OCDE (2004: 73, 74).				



Encadré 37: Comparaison de la gouvernance locale dans 30 communes du Mexique

En 2004, Merilee Grindle a coordonné des travaux de recherche qui ont permis de mesurer la performance de 30 communes de taille moyenne dans six États du Mexique. Voici quelques-uns des constats auxquels elle est parvenue:⁴⁵

1. Bien que l'augmentation du nombre de candidats aux élections ait entraîné un renouvellement de la classe politique, cela n'a eu qu'un effet indirect sur les performances des autorités locales.
2. La qualité de la gouvernance locale dépendait en grande partie des talents et des activités d'entrepreneur des dirigeants municipaux élus et nommés. Parmi leurs activités de base, on retrouvait l'acquisition de ressources provenant d'échelons supérieurs de gouvernement, souvent grâce à des relations personnelles. Ces individus ont souvent été en mesure d'instituer des changements considérables en matière de gouvernance locale, principalement en raison de la faiblesse des institutions locales qui auraient pu influencer le rythme des réformes.
3. On a recensé de nombreux exemples de modernisation de l'État. Ces exemples étaient en grande partie le fruit d'un esprit dynamique et ont fréquemment changé au fil des administrations.
4. La participation citoyenne a été un aspect important pour obtenir des ressources des autorités locales, mais elle n'a pas joué un rôle prépondérant lorsqu'il a fallu tenir responsables les fonctionnaires de ces administrations locales.
5. Les innovations en matière de gouvernance locale étaient répandues et généralement mises en œuvre dans de brefs délais mais, souvent, elle n'étaient pas durables et ne pouvaient se poursuivre au-delà des cycles du mandat politique, à savoir trois ans.

► L'adoption d'une approche flexible du travail avec des indicateurs de performance

(dans l'approche par projet comme dans l'approche PAPS) constitue le deuxième défi. De manière générale, les processus de décentralisation sont fluides, dynamiques et leur centre d'intérêt, leur priorité, la direction qu'ils suivent et leur intensité sont en évolution constante. C'est de là que vient le besoin d'avoir des activités de suivi et d'évaluation qui sont à la fois souples et intelligentes. De la sorte, il est possible d'ajuster systématiquement l'appui à l'évolution des réalités. Dans la pratique, cela signifie qu'il faut éviter de définir un ensemble d'indicateurs trop rigides au cours de la phase de formulation. En raison de la diversité des contextes socio-économiques, les indicateurs qui pourraient s'avérer «appropriés» varient d'un pays à l'autre et d'une localité à l'autre. Ils évoluent également tout au long du processus. Trouver un accord concernant les résultats indicatifs d'un projet ou d'un programme et permettre de définir les indicateurs de performance lors de la phase de mise en œuvre est un moyen d'assurer cette souplesse.

- Le troisième défi a trait aux **risques inhérents à une interruption de l'aide, qui justifient une évaluation prudente**. L'expérience dans des pays où la Commission européenne fournit un appui budgétaire sectoriel à la décentralisation montre à quel point il est difficile de traiter de manière adéquate des évaluations de performance, tout particulièrement en ce qui concerne les indicateurs globaux (par ex. sur les

questions macroéconomiques). Le sentiment de ne pas avoir réussi à atteindre ces indicateurs globaux peut amener à décider d'une réduction de l'aide. Cela peut néanmoins porter préjudice à l'équité de traitement ainsi qu'au caractère prévisible des flux d'aide sur lesquels reposent les réformes.

- Le quatrième défi porte sur le **partage des pratiques et des outils d'évaluation de la gouvernance locale**. Il est nécessaire de documenter davantage les nouvelles approches et les nouveaux outils d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale mis au point par les protagonistes locaux. L'ensemble de ces pratiques peut aider les spécialistes à ne pas constamment réinventer la roue et à éviter la prolifération d'outils axés sur les bailleurs de fonds.

⁴⁵ Grindle, M. (2005) Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance. [non publié]. Cette étude repose sur un travail de terrain considérable, des résultats d'enquêtes et des recherches.

Ce chapitre:

- se penche sur les défis internes auxquels la Commission européenne est confrontée pour devenir un acteur efficace dans le domaine de la décentralisation;
- examine quatre ensembles de capacités internes à renforcer:
 - la capacité d'agir en tant qu'«agent de changement»;
 - la capacité d'assurer la coordination, la complémentarité et la cohérence;
 - la capacité d'adapter les processus et procédures de gestion;
 - la capacité d'approfondir ses connaissances.

7 Enabling the European Commission

7.1 Capacité d'agir en tant qu'«agent de changement»

D'après les documents concernant la politique de la CE, la gouvernance est avant tout une question d'appui à des processus de changement sociétal menés au niveau local et intervenant à différents niveaux (politique, institutionnel, social et économique). Elle touche aux normes, aux valeurs et aux règles d'exercice du pouvoir, aux relations entre l'État et la société civile et aux droits acquis ainsi qu'aux institutions et à leur mode de fonctionnement. La décentralisation et les processus de gouvernance locale sont des éléments clés de ce programme de transformation.

Par définition, les bailleurs de fonds qui interviennent dans ce domaine ne sont pas neutres. Il s'agit d'«acteurs» qui ont le potentiel nécessaire pour agir en tant qu'«agent de changement» positif. Bien que la notion d'«agent de changement» doive encore être précisée, dans la pratique, la Commission adopte déjà cette approche dans de nombreux pays (cf. encadré 38).

La Commission européenne peut choisir de jouer le rôle d'agent de changement pour trois raisons fondamentales:

- **La clarté de l'agenda** des bailleurs de fonds. L'expérience montre qu'il importe de faire preuve d'ouverture et de transparence concernant les raisons d'appuyer (ou non) la décentralisation. Cette

transparence de la part du bailleur de fonds contribue à son tour à jeter les bases d'un dialogue politique effectif sur les questions de décentralisation avec les pouvoirs publics et les autres parties prenantes.

- **La demande sociétale (qui vient du bas).** Les protagonistes locaux accentuent la pression sur les bailleurs de fonds (y compris la Commission européenne) afin qu'ils agissent comme «agent de changement» lorsqu'ils s'engagent sur la voie de processus de réforme politiques comme la décentralisation. Cette tendance est tout particulièrement visible au niveau des autorités locales et des organisations issues de la société civile. Ils souhaitent contribuer à «déterminer l'agenda en matière de gouvernance» et en appellent aux partenaires extérieurs pour qu'ils appuient un débat véritablement inclusif et multi-acteurs sur le type de décentralisation dont un pays a besoin. Ils attendent de plus en plus souvent de la Commission qu'elle s'engage auprès des différents «vecteurs de changement» et ne se contente pas d'apporter un appui à un projet.
- **Remplir une fonction de levier.** La décentralisation et la gouvernance locale sont des processus endogènes. Toutefois, les agences extérieures peuvent faire beaucoup pour lancer le processus, par exemple en offrant des incitants (financiers) à une mise en œuvre effective qui a des conséquences positives sur la vie des gens.⁴⁶



Encadré 38: Appui proactif de la CE à la transformation politique et sociétale

L'appropriation et le partenariat actif sont des éléments clés sur lesquels doivent reposer les stratégies d'appui des bailleurs de fonds (CE) à la décentralisation et à la gouvernance locale.

- Dans le cas du **Salvador**, la décentralisation est considérée comme un moyen de traiter des problèmes de développement majeurs tels que la montée de l'exclusion sociale et de la pauvreté. Cette évaluation de la situation du pays a conduit la Commission à adopter une approche audacieuse et proactive en matière de décentralisation. Dans ce contexte, (i) elle préconise un lien étroit entre la décentralisation et la démocratisation ainsi que pour encourager les possibilités de dialogue sur le programme de réforme, (ii) elle fournit un appui direct aux municipalités les plus pauvres, (iii) elle assure la promotion d'alliances soutenant le développement local (entre municipalités, départements et services déconcentrés), (iv) elle se lance dans des débats parlementaires sur la nécessité d'une décentralisation sectorielle (par ex. concernant l'accès à l'eau), (v) elle conclut des partenariats avec d'autres bailleurs de fonds afin de renforcer son effet de levier (financier) et (vi) elle suit la réalisation d'indicateurs de performance négociés.
- La coopération avec la **Jordanie** illustre également parfaitement le rôle d'agent de changement de la Commission européenne. Sur la base de l'engagement du gouvernement en faveur d'une modernisation globale de l'administration politique, de l'économie et de la société, la Commission soutient une large palette de réformes liées à la gouvernance. Parmi celles-ci, on retrouve un programme novateur de décentralisation ciblant à la fois des objectifs de développement local (visant à réduire la pauvreté et reposant sur un renforcement important des capacités des acteurs locaux) et des objectifs politiques et institutionnels plus larges (y compris l'appui au processus naissant de décentralisation et le développement de capacités des différents acteurs institutionnels impliqués dans le processus).



Encadré 39: Conseils pratiques concernant la signification du rôle d'«agent de changement»

Un engagement proactif est primordial. Dans la pratique, cela a plusieurs implications:

- soutenir les programmes nationaux de réformes tout en s'assurant que leur contenu et leur centre d'attention sont déterminés par l'ensemble des acteurs concernés (et pas uniquement par les gouvernements);
- promouvoir les réformes sans les imposer de force;
- éviter de consacrer une part trop importante des fonds des bailleurs de fonds au processus de décentralisation, ce qui pourrait saper l'appropriation et mettre en péril la collecte locale des recettes ainsi que la responsabilité budgétaire générale du gouvernement;
- se concentrer sur une application correcte des législations (sur la décentralisation) et des mandats existants conférés aux différentes institutions impliquées (y compris les autorités locales);
- mettre en place des mécanismes incitatifs adéquats, par exemple au moyen de formes stratégiques de financement, dans le cadre de principes de partenariat et des mécanismes de dialogue convenus;
- se concentrer sur les droits et les prestations, par exemple en matière d'accès aux services sociaux élémentaires;
- négocier avec les différents protagonistes locaux et convenir d'un ensemble réaliste d'indicateurs de performance, dont le suivi serait assuré conjointement;
- accepter la nécessité d'accorder sa confiance et de laisser une marge de manœuvre assez large aux bénéficiaires lors de la mise en œuvre des réformes, afin que les acteurs locaux soient véritablement aux commandes, tout en se concentrant sur les résultats et la responsabilité;
- investir massivement dans les communications afin de garantir aux différentes parties prenantes (aux niveaux central et local) un accès à l'information, tout en améliorant la transparence et la redevabilité;
- soutenir les initiatives d'éducation civique concernant la décentralisation, la gouvernance locale, les rôles et responsabilités des différents acteurs et le concept de citoyenneté active;
- utiliser de manière créative les capacités (techniques) locales et régionales disponibles.

Il n'existe pas de réponse toute faite sur la meilleure manière de remplir le rôle d'«agent de changement». Cela dépend dans une large mesure des conditions en vigueur au niveau national, des conjonctures favorables disponibles et des acteurs sur place, ainsi que d'éléments contextuels plus vastes (par ex. l'évolution de l'environnement national et régional). Le rôle d'agent de changement s'apparente essentiellement à un périlleux exercice d'équilibriste (cf. encadré 39).

7.2 Capacité d'assurer la coordination, la complémentarité et la cohérence

Les bailleurs de fonds ont beaucoup de bonnes raisons de collaborer pour soutenir les réformes en faveur de la décentralisation. Assurer une coordination, une complémentarité et une cohérence efficaces des bailleurs de fonds (européens) est primordial pour plusieurs raisons:

- aborder les différents éléments du programme de décentralisation étant donné qu'aucun donateur n'est en mesure de mobiliser seul l'appui requis;
- faciliter l'appropriation des processus par les pays;
- mobiliser les leviers suffisants pour initier un dialogue politique sérieux sur la mise en œuvre efficace des réformes;
- intégrer les programmes dans une perspective à long terme;

- respecter les obligations qui découlent de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (voir également la section 5.4).

Cependant, à ce stade, la décentralisation reste le parent pauvre des processus de dialogue politique, souvent dominés par les questions macroéconomiques et sectorielles. De nombreuses interventions de bailleurs de fonds, fragmentées et concurrentes, n'abordent pas ou retardent les changements systémiques nécessaires à la décentralisation. Ce constat a été confirmé dans *«Coordination and complementarity of European assistance to local development»*, une évaluation réalisée récemment dans le cadre d'une série d'évaluations au niveau européen liées aux «3C» du traité de Maastricht. Cette étude pointe plusieurs insuffisances dans la coordination des bailleurs de fonds. Sur la base de quatre études de cas illustrant différents types de relations de partenariat (provenant du Mozambique, d'Afrique du Sud, d'Indonésie et du Nicaragua), l'étude a trouvé très peu d'éléments montrant des formes institutionnalisées et efficaces d'action conjointe. C'est également vrai dans des pays où l'environnement est favorable à l'alignement et à l'harmonisation (comme l'Afrique du Sud). Les consultations du "D-Group" ont confirmé que l'efficacité de l'appui (CE) des bailleurs de fonds est souvent entravée par un manque de coordination de ces derniers (et par un manque de leadership du pays partenaire).



Encadré 40: Informations complémentaires issues de la pratique

Mauritanie – La Commission européenne et les États membres de l'UE ont décidé de réaliser conjointement une étude d'identification à propos de l'appui à accorder à l'avenir à la politique de décentralisation de la Mauritanie. Cela implique (i) d'aller au-delà d'une simple coordination, (ii) d'exploiter pleinement la diversité des approches et des expériences de coopération, (iii) de mettre en commun les ressources techniques et financières par le biais d'outils communs (en commençant par une mission commune d'identification) et (iv) de faciliter une approche plus «holistique» intégrant l'appui au processus national (aspects juridiques et institutionnels) et à ses dimensions locales (gouvernance participative). Cela a nécessité de la part de toutes les parties impliquées un changement important au niveau des pratiques (et des mentalités) pour lequel il a fallu du temps et un apprentissage par la pratique. Cependant, le processus a contribué à créer progressivement l'ouverture, la transparence et la confiance nécessaires à son bon fonctionnement. Le rôle de «catalyseur» du processus rempli par la Commission européenne est primordial, car il faut réunir un grand nombre d'acteurs autour d'un programme commun de réforme que le gouvernement, les entités décentralisées et la société civile dans son ensemble doivent s'approprier.

Sierra Leone – Un programme d'appui d'envergure lancé en Sierra Leone (i) est aligné sur le programme de décentralisation du gouvernement, (ii) implique trois acteurs clés (la Banque mondiale, la Commission européenne et l'Agence britannique de coopération (DFID) et (iii) utilise un Fonds d'affectation spéciale regroupant plusieurs bailleurs de fonds afin de concentrer les ressources.

Pérou – L'appui des bailleurs de fonds aux nouvelles autorités régionales du Pérou est initialement passé par une phase assez chaotique, ce qui a débouché sur une multitude de projets se recouvrant partiellement. En 2003, il a été décidé de créer un «groupe sur la décentralisation» afin de faciliter le dialogue et de rationaliser les interventions.

Cependant, certains éléments laissent penser que la *Déclaration de Paris* donne un *nouvel élan* aux stratégies multi-bailleurs d'appui à des programmes de décentralisation faisant l'objet d'une appropriation par les pays concernés. Lors des consultations du "D-Group", plusieurs exemples de formes innovantes de coordination des bailleurs de fonds ont été présentés. L'encadré 40 reprend des exemples pratiques en provenance de Mauritanie, de Sierra Leone et du Pérou.

7.3 Adapter les approches, les processus et les procédures de gestion

Il y a peu, la Commission européenne a procédé à une évaluation thématique de l'appui à la gouvernance dans les pays tiers. Il en est clairement ressorti qu'«un changement de culture et de nouvelles boîtes à outils» sont nécessaires pour que l'appui de la CE soit efficace dans le large éventail de contextes nationaux. L'évaluation a également montré que des approches de gestion souples (qui prennent en compte la nature souvent imprévisible des processus de gouvernance) et des capacités de réaction rapide (permettant à la Commission de profiter des conjonctures favorables qui se présentent) étaient d'une importance capitale.

La consultation du "D-Group" et les participants à l'atelier ont confirmé que les leçons tirées de l'évaluation

s'appliquent également au domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Les personnes actives sur le terrain ont clairement demandé:

- de l'espace leur permettant d'adopter une «approche processus» de l'appui à la décentralisation (adaptée aux réalités locales);
- la souplesse et la capacité permettant d'ajuster l'appui à mesure qu'évoluent le processus politique global et le programme de décentralisation;⁴⁷
- que le personnel dispose de suffisamment de temps pour s'engager de manière adéquate avec les différents acteurs;
- des mesures les incitant à prendre des risques et à adopter une approche de l'apprentissage par la pratique;
- que le Siège de la CE ait un rôle d'appui et non de contrôle.

Comme d'autres bailleurs de fonds impliqués dans les réformes en faveur de la gouvernance et de la décentralisation, la Commission européenne réalise des efforts afin d'adapter ses approches, processus et procédures de gestion dans le but d'apporter un appui efficace. L'aspect positif, c'est que la pression est forte pour dépasser les approches par projet traditionnelles de

⁴⁷ L'Éthiopie en est un exemple, car les donateurs ont dû trouver des alternatives à l'appui budgétaire en faveur des secteurs sociaux suite à la situation de 2005. Pour éviter de mettre en péril les efforts de réduction de la pauvreté, les fonds seront acheminés vers les niveaux décentralisés par un fonds multilatéral d'affectation spéciale destiné à protéger les services sociaux de base.

l'appui à la décentralisation et adopter, si les conditions le permettent, une approche sectorielle soutenue par une aide budgétaire. Cela devrait contribuer à (i) mettre en place un dialogue politique plus efficace, (ii) établir le lien entre les réformes en faveur de la décentralisation «en amont» et l'aide aux autorités locales «en aval» et (iii) adopter une «approche processus» de l'appui.

Les consultations du "D-Group" ont néanmoins confirmé l'existence d'un grand nombre de *contraintes institutionnelles à la fourniture efficace d'un appui à la décentralisation*:

- **Le cloisonnement** de la gestion des dossiers au sein des délégations de la CE peut nuire à la cohérence de l'ensemble des interventions.
- L'orientation opérationnelle relative aux **mécanismes novateurs de financement** visant à appuyer les autorités locales n'est pas encore facilement accessible. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les Fonds d'investissement municipal.
- **Les stratégies ne correspondent pas toujours aux procédures.** Un appui efficace à des réformes politiques hautement complexes comme la décentralisation et la gouvernance locale nécessite une «approche processus» de la conception et de la mise en œuvre de stratégies d'intervention idoines par les bailleurs de fonds. Ceci prouve la nécessité de disposer de procédures (adaptées aux approches processus) et d'outils de financement souples ainsi que de mécanismes de financement conjoint ou de «délégation» (tels que définis à l'encadré 5, chapitre 2).

Le manque d'adéquation entre les stratégies et les procédures (par ex. financières et administratives) est une question importante et la situation évolue: des efforts sont faits pour y répondre dans le nouveau règlement financier.

- Le temps consacré par le personnel des délégations de la CE aux **tâches administratives** limite sa disponibilité pour s'investir dans le travail sur le contenu des programmes et dans des processus de décentralisation et de gouvernance locale. De plus, le temps disponible ne suffit souvent pas pour effectuer les tâches de contrôle de la qualité du travail des consultants et pour les processus continus d'apprentissage. L'expérience des délégations suggère aussi que davantage d'enseignements devraient être tirés des interventions précédentes.
- Les **pressions liées aux déboursements** constituent une contrainte supplémentaire. Elles peuvent amener la Commission à programmer des enveloppes financières relativement importantes en faveur de la décentralisation, reflétant ainsi son engagement à soutenir complètement le processus de réforme et à y adjoindre les incitants adéquats. Il se peut néanmoins que cette enveloppe dépasse la «capacité d'absorption» de plusieurs pays partenaires en raison de la situation politique, de la lenteur des processus de décentralisation et des capacités de réforme disponibles. Ce type de pression tend à aggraver ces problèmes et la Commission doit s'assurer que les déboursements sont liés aux garanties et aux contrôles de qualité nécessaires.



Encadré 41: Instauration des systèmes d'apprentissage conjoint

Plusieurs programmes sur la décentralisation et la gouvernance locale soutenus par la CE comprennent une composante visant à faciliter l'apprentissage collectif à mesure que le processus avance.

En *Syrie*, le programme de gestion urbaine prévoit la création d'un «centre de ressources» qui fournira un "back-up" et assurera la capitalisation des expériences, des leçons tirées et des bonnes pratiques.

À *Madagascar*, le *programme d'appui aux communes et organisations rurales pour le développement du sud* (ACORDS) attache une importance particulière à l'apprentissage par la pratique. C'est à cette fin qu'une approche expérimentale de la mise en œuvre de programmes a été adoptée où les «réalités du terrain» déterminent dans une large mesure le déroulement du processus. Ce programme a également institutionnalisé des mécanismes, des outils et des capacités permettant de garantir un apprentissage systématique. Les capacités locales indépendantes sont mobilisées afin d'élaborer, au moyen de méthodes participatives, des réponses plus adaptées aux problèmes qui surviennent lors de la mise en œuvre. Des efforts sont également entrepris pour s'assurer que ces expériences pratiques qui partent de la base «contaminent» d'autres acteurs impliqués dans le processus de décentralisation (tout particulièrement les agences du gouvernement central et les services déconcentrés).

Aux *Philippines*, un «groupe intersectoriel d'appui à la qualité» a vu le jour au sein de la délégation de la CE afin de soutenir l'échange d'expériences au moyen de réunions entre les différents secteurs.



Encadré 42: Les défis de la CE en termes de capacités concernant la décentralisation et la gouvernance locale

- Investir davantage dans le développement d'un cadre politique solide au niveau de la CE afin de soutenir la décentralisation dans diverses régions.
- Promouvoir le dialogue et l'harmonisation des approches parmi les délégations de la CE (et au sein du personnel d'assistance technique qui y est associé) concernant les «secteurs transversaux» que sont notamment la décentralisation et la gouvernance locale (par le biais de points focaux ou de task-forces).
- Explorer des moyens d'utiliser à meilleur escient les capacités locales existantes, les sources de connaissances ainsi que les recherches et les études disponibles.
- Partager les expériences et s'engager avec d'autres acteurs qui peuvent apporter un appui efficace à la décentralisation (par ex. les associations nationales de municipalités et les associations européennes d'autorités locales).
- Préciser le rôle et la valeur ajoutée des unités d'appui au niveau du Siège (comme par exemple l'unité en charge de la gouvernance, dont le mandat doit être diffusé plus largement).
- Améliorer la cohérence des messages envoyés aux délégations de la CE (par ex. l'alignement entre l'appel à l'appropriation et le nombre grandissant de thèmes à intégrer).
- Développer des méthodes conviviales d'exploitation des informations et de l'expérience disponibles dans les bases de données existantes (par ex. la base de données CRIS).
- Fournir une orientation sur les moyens d'interpréter de façon optimale les réglementations et procédures existantes afin de soutenir la décentralisation et la gouvernance locale de manière flexible (l'unité en charge de la gouvernance pourrait jouer un rôle clé sur cette question, comme elle l'a fait récemment concernant les modalités de mise en œuvre de fonds communs "basket fund").
- Garantir que la priorité croissante accordée à la décentralisation et à la gouvernance dans les programmes se reflète dans des programmes (de formation) appropriés de renforcement des capacités.

7.4 Devenir une organisation qui approfondit des connaissances

Ces dix dernières années, la coopération internationale a connu une évolution spectaculaire qui se poursuivra à grande vitesse. Ce fait entraîne une pression sur les bailleurs de fonds afin qu'ils approfondissent leurs connaissances, particulièrement dans les processus relativement nouveaux, politisés et multi-acteurs comme la décentralisation et la gouvernance locale.

Dans la pratique, ceci implique un investissement dans deux domaines majeurs:

► L'amélioration de l'apprentissage «sur le terrain».

Il s'agit du fondement d'un véritable processus d'apprentissage. Cela implique de (i) prendre les réalités locales comme premier cadre de référence lors de la mise en œuvre de programmes d'appui (plutôt que de recourir à des «modèles importés»), (ii) créer de l'espace pour des processus de dialogue multi-acteurs continus visant à identifier de manière systématique les approches adéquates de mise en œuvre ainsi que les ajustements nécessaires et (iii) institutionnaliser les mécanismes d'apprentissage conjoint (cf. encadré 41, p. 83).

► Le Renforcement des capacités internes.

La Commission européenne est consciente qu'il est indispensable qu'elle accroisse sa capacité institutionnelle globale à s'engager en faveur des processus de gouvernance et de décentralisation. Les participants à l'atelier ont formulé de précieuses suggestions quant à d'éventuelles mesures à prendre à l'avenir (cf. encadré 42).

L'apprentissage implique également la mobilisation de connaissances extérieures. Dans ce contexte, la Commission a récemment adopté une initiative intéressante (avec la KfW). Il s'agit du lancement du «groupe de travail informel des bailleurs de fonds sur la décentralisation et la gouvernance locale » qui a pour objectif d'en savoir plus sur la manière dont opèrent les différents donateurs sur le terrain et d'identifier les principes clés d'intervention ainsi que les possibilités d'approches et de modalités d'aide communes. Quatre sujets principaux sont repris à l'ordre du jour: (i) inventaire des opérations, des stratégies et des approches; (ii) la décentralisation en tant qu'élément des processus de réforme de l'État et les dimensions politiques des réformes; (iii) suivi de la décentralisation et indicateurs appropriés; et (iv) méthodes d'acheminement de l'aide. Le défi sera d'utiliser au mieux les leçons apprises lors de ce processus afin de garantir une diffusion efficace auprès des personnes qui sont sur le terrain.

Annexes

Annexe 1:

Liste des projets et programmes de la CE en cours concernant l'appui aux processus de décentralisation et la gouvernance locale⁴⁸ (décembre 2006)

Project/programme title	Country	Programme implementation period		Total budget in million €	Programme purpose	Support modality
		start year	end year			
Support to Provincial Governance	Afghanistan	2007	2009/2010	10.60	Service delivery, political participation and security in selected provinces are enhanced.	Joint management with IOM
Support to Governance in the Islamic Republic of Afghanistan	Afghanistan	2006	2008/	85.40	The integrity of the state is secured and public administration enabled to perform its basic functions. Rural communities are developed and better governed, and their relationship with the government is strengthened. The government's ability to plan and direct reconstruction and development on the basis of relevant, accurate and timely statistical information on the population is enhanced.	Joint management with UNDP (LOFTA) for Result 2: 30M €
Appui au Développement Socio-Economique Local dans le Nord-Est de l'Algérie (Appui au filet social)	Algeria	Oct. 2002	2009	50.00	Enclencher et soutenir un processus autonome de développement local durable dans 50 communes en favorisant le développement d'initiatives locales à vocation productive.	Project - EC procedures - Ex-ante control
EU-Asia Urbs Programme (Phase II, 2004)	Asia	2004	End 2007	9.95	Promote the EU-Asia partnership approach to good governance and project implementation at local levels.	EC procedures - grants (18K-750K €)
Local Governance Support Project – Learning and Innovation Component (LGSP-LIC)	Bangladesh	2007	End 2011	5.00	Improved UP capacity for effective, efficient, equitable and accountable delivery of pro-poor infrastructure and services.	Joint management with UNDP
Programme d'Appui au Démarrage des Communes - PRODECOM	Benin	June 2002	Sep. 2006	8.85	Mise en place d'une administration municipale capable d'améliorer le niveau des services rendus aux populations dans une logique participative et le renforcement dans ce cadre des capacités de l'Etat à appuyer les communes.	Project - EC procedures - Ex-ante control
Strengthening the capacity for community development in the Ministry of Local Government and Councils	Botswana	Jan. 2006	Dec. 2011	3.00	Capacity of Ministry of Local Governments and Councils to promote community development and self-reliance is strengthened.	Project - EC procedures - Ex-ante control
Support to Municipalities in north & north-eastern regions	Brazil	2007	12/31/2011	7.5 (total amount project 15 M €)	Reinforcing municipal capacities to plan, monitor and manage infrastructure projects of Procidades (Procidades is an IADB-funded infrastructure project)	Joint management with IADB
Appui Bonne gouvernance (Justice, Public Affairs management, Decentralisation, Census)	Burundi	Jan. 2006	Dec. 2010	19.75	L'objectif spécifique est de promouvoir un contexte de bonne gouvernance participative et d'état de droit. Cet objectif s'articulera autour de trois composantes : • Le renforcement de l'Etat de Droit • L'accompagnement d'une gestion transparente et équitable des affaires publiques • L'accompagnement et l'avancement du processus de décentralisation	Project - EC procedures - Ex-ante control

Strengthening democratic and decentralised local governance in Cambodia: Building local capacity through networking and local-local cooperation	Cambodia	Dec. 2005	Dec. 2010	10.00	The programme objective is to strengthen the democratic local governance institutions, systems, mechanisms and processes. To achieve this, cooperation between commune councils and other stakeholders will be favoured for more effective and responsive policies, greater local ownership, participation, civic engagement and implementation of pro-poor inter-commune projects (revenues and budget, transparency and participation).	Joint management with UNDP
Appui aux capacités décentralisées de développement urbain	Cameroon	July 2000	Dec. 2007	14.00	a. Accroître, dans le cadre de la bonne gouvernance, les capacités de programmation et de gestion urbaine des collectivités locales de 5 villes intermédiaires. b. Renforcer la participation des populations au développement local urbain.	Project - EC procedures
Programme d'appui structurant aux initiatives locales	Chad	End 2006	2010	7.95	Structurer et accompagner des initiatives participatives de développement local intégré (environnement, gouvernance, genre).	Project - EC procedures
Programme de coopération décentralisée	Comores	End 2006	Dec. 2011	10.25	La décentralisation est rendue effective par un renforcement de la démocratie et de la participation des acteurs décentralisés au processus de développement local.	Project - EC procedures
Decentralización y Fortalecimiento Municipal (FOMUDE)	Costa Rica	July 2005	July 2009	9.60	Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y a propiciar la construcción y desarrollo de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada, así como la articulación del conjunto de la actuación territorial del Estado, incorporando las perspectivas de género y de desarrollo sostenible.	Project - EC procedures
Proyecto de Planificación Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica	Costa Rica	Apr. 2004	Dec. 2008	11.00	Realizar un proyecto integrado de planificación urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central del país (GAM).	Project - EC procedures
Second EC rural development programme (RDP II)	East Timor	March 2004	Dec. 2009	9.00	To strengthen the technical and management capacity of the responsible ministries MAFF and MTCPW and other partners (private sector and community-based organisations) as well as to improve access to markets and services to assist poor people in ensuring their food security and improving their income.	Project - Centralised Management - EC procedures (services + essential grants to NGOs)
South Sinai Regional Development Programme	Egypt	April 2004	April 2007	64.00	Development of local economy and activities and the preservation and support of the social, cultural and natural resources of South Sinai.	Project - EC procedures (incl. grants to local stakeholder)
Support for local governance	Ghana	Oct. 2005	Dec. 2009	3.00	The capacity of the districts and local communities to identify, plan, finance, implement and monitor development interventions at the local level is strengthened.	Project - EC procedures (aligned with pool fund activities)
Décentralisation et renforcement municipal	Guatemala	mid-2004	End 2008	20.00	Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y propiciar la construcción y desarrollo de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada, así como la articulación del conjunto de la actuación territorial del Estado incorporando las perspectivas de género y de desarrollo sostenible.	Project - EC procedures
Programa de apoyo a la descentralización en Honduras (PROADES)	Honduras	Feb. 2005	Dec. 2009	34.00	Los objetivos de PROADES son concordantes con los del programa sectorial PRODEL	Sector budget support
Desarrollo de la region fronteriza HND/SLV	Honduras & El Salvador	July 2001	June 2009	30.00	Civil society is organised and involved in local development. Management capacity of local governments has been increased. Alliances between local governments for broader local development at both national and bi-national levels, established and operating. Institutional effectiveness and the will of national institutions related to broader development have increased and their planning capacity and prioritisation of investments in bi-national form is more effective.	Project - EC procedures

Programme de soutien à la décentralisation et à l'aménagement du territoire	Ivory Coast	Aug. 1998	Sep. 2008	47.00	- Favoriser l'enracinement de la démocratie et de la bonne gouvernance. - Disposer d'outils de planification performants. - Appuyer la structuration du territoire national par le renforcement du rôle régional des différentes localités chefs-lieux de régions ciblées.	Project - EC procedures
Support to Poverty Reduction through Local Development	Jordan	Nov. 2004	Dec. 2008	30.00	The support programme will contribute to enhancing living conditions for the poor and the near poor in a sustainable manner. By doing this, it will also play a role in achieving greater social stability. In line with the NSEP's aims, the programme will play a part in empowering local governments, civil society and the private sector to become actively engaged in the broader national objectives of reducing poverty and unemployment. Through the increased accountability of local authorities, the support programme should also contribute to democratisation and good governance.	Sector budget support
Development of Local Governance	Kazakhstan	July 2004	July 2007	12.50	To assist the Government of Kazakhstan to develop a clear and comprehensive strategic plan for decentralisation, with awareness of alternative models developed in the EU, including the new Member States.	Project - EC procedures
Community development programme Phase 2 (CDP 2)	Kenya	July 2001	Dec. 2006	15.00	Increase participation of deprived communities in development activities in rural and peri-urban areas and to empower such communities to manage these activities so as to improve security of livelihoods, safety nets and employment. Promote greater equality between men and women in these communities.	Project - EC procedures
Rural Poverty Reduction and Local Government Support Programme	Kenya	Aug. 2004	Dec. 2009	21.00	Improved accountability and local authorities' responsiveness in delivering services to the rural poor.	Project - EC procedures
Strengthening of local governance	Kyrgyzstan	Feb. 2005	Feb. 2007	1.00	To improve the capacity of relevant stakeholders to contribute effectively to the decentralisation process.	Project - EC procedures
Micro-project Development through Local Communities	Laos	Feb. 2001	June 2007	10.00	To provide small-scale economic and social infrastructure requirements to the residents of poor upland villages in four rural districts through interactive participation of villagers, local authorities and private-sector organisations which will strengthen their ability to foster rural-based development in an efficient and effective manner.	Project - EC procedures
Developing Institutional Capacity for improved governance	Laos			1 (0.5 for decentralisation)	Programme contains a component in support of decentralisation	
Support to Reforms and Local Governance (Priority 1. Support to ENP Initiatives)	Lebanon	June 2006	March 2010	14.00	Accroître l'impact de l'action des collectivités locales sur un développement équilibré des régions par : l. Le développement de relations inter-municipales, l'utilisation des techniques de planification, une mise en œuvre des stratégies locales de développement, l'association de la société civile à la gestion municipale.	Project - EC procedures
Programme d'Appui aux Communes et organisations Rurales pour le développement du Sud (Accords) PHASE I	Madagascar	2005	Sep. 2010	60.00	Contribuer à l'amélioration de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans les provinces de Toliary et Fianarantsoa, de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles ainsi que la décentralisation, la démocratisation et la bonne gouvernance locale.	Project - EC procedures
Ader-Nord: Programme d'Appui au Développement des Régions du Nord	Mali	July 2005	Dec. 2009	6.00	Impulser une nouvelle dynamique de développement territorial dans les Régions de Tombouctou, Gao et Kidal/Aider : la mise en réseau des acteurs institutionnels, des communautés et du secteur privé et les aider à travailler ensemble afin qu'ils jouent leurs rôles respectifs, élaborent des plans stratégiques de développement régional et local qui seront mis en œuvre grâce aux plans d'actions correspondants	Project - EC procedures

Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation	Mali	Dec. 2005	Dec. 2012	72.00	La CE apporte son appui au programme de Développement Institutionnel (PDI) complété par le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPN) et fait siens les objectifs définis par ces documents gouvernementaux. Dans le cadre du PDI (Programme de Développement Institutionnel), le PARAD entend apporter un appui substantiel au gouvernement malien afin de: 1. Favoriser la mobilisation des ressources financières des collectivités locales (dotations du FICT-Fonds d'investissement des collectivités territoriales, ressources propres, subventions de fonctionnement. 2. Assurer la continuation du dispositif d'encadrement technique des collectivités en matière de maîtrise d'ouvrage, de planification et de gestion communale. 3. Appuyer la déconcentration des Ministères pour accompagner le transfert des compétences dévolues aux collectivités et favoriser la mise en place de relations de partenariat entre services de l'Etat et collectivités territoriales.	Sector budget support (+ EC procedures)
Appui à la Commune de Chinguetti	Mauritania	Jan. 2002	Dec. 2006	33.50	Assurer les bases d'un développement socio-économique durable de la Commune de Chinguetti par la restauration de son cadre productif et culturel et développement des capacités de gestion municipales.	Project - EC procedures
MED-PACT: Partnership programme between local and regional authorities in the Mediterranean	MEDA region	June 2005	Dec. 2006	5.00	Assister les pays partenaires méditerranéens de l'UE dans leurs efforts pour assurer un développement local plus équilibré et plus durable, par l'intermédiaire de partenariats entre villes. Promouvoir l'usage d'outils de planification et de gestion municipale plus performants, associant les différents acteurs de la cité autant que nécessaire.	Grants to local authorities EU/MED
Programme Appui Mise en œuvre de la Réforme de la Décentralisation. Mise en place de stratégies et d'outils pertinents.	Niger	2004	Dec. 2007	2.00	Contribuer à la mise en place du processus de décentralisation au Niger.	Project - EC procedures
Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local dans la Région d'Agadez	Niger	2007	End of 2011	6.20	Permettre aux communes de la zone d'influence du programme de remplir leur mission de service public et de faciliter le développement local.	
Programme de Coopération Décentralisée (PCD II)	Niger	March 2003	Dec. 2007	7.15	Promouvoir les dynamiques du développement local fondé sur le principe de responsabilisation des acteurs.	Project - EC procedures
AGORAH - Programa de apoyo al desarrollo socio-económico y a la descentralización en las regiones de Ayacucho y Huancavelica (Programme d'Appui au Développement Socio-Economique et à la Décentralisation dans les Régions d'Ayacucho et de Huancavelica)	Peru	Dec. 2003	June 2007	14.00	El desarrollo socioeconómico de las regiones de Ayacucho y Huancavelica ha sido impulsado.	Project - EC procedures
Decentralised Programme for Rural Poverty Reduction (DPRPR)	Rwanda	2004	31 Dec. 2008	29.00	DPRPR aims to reduce poverty in the programme zone through support to activities within the framework of the decentralisation process implemented by the Rwandan government, which should help local populations to fully participate in the decision-making process with the local administration.	Project - EC procedures

Programme d'Appui au Développement Local Urbain	Senegal	April 2000	Dec. 2007	9.50	Contribuer au développement local qui peut favoriser un développement plus équitable et harmonieux et renforcer la politique nationale de décentralisation du pays.	Project - EC procedures + national procedures
Développement Institutionnel / Programme d'appui aux régions	Senegal	July 2000	Dec. 2007	10.00	Renforcer les capacités de la région à exercer ses principales missions de promotion et organisation du développement régional en observant les pratiques de "bonne gouvernance".	Project - EC procedures + national procedures
Decentralisation Capacity Building Programme	Sierra Leone	Oct. 2005	June 2009	10.00	To facilitate the devolution of functions and enable the local councils to carry out their mandate in accordance with the LGA and other applicable regulatory framework.	Trust fund World Bank
Expanding and strengthening community-based participation in local government	South Africa	2007	Dec. 2010	10.00	An expanded and strengthened community-based participation system that enables citizens to influence and monitor local government policy, resource allocation and service delivery.	Project - EC procedures
Sustainable Rural Development in Eastern Cape	South Africa	2007	Dec. 2011	12.00	The purpose is to promote the achievement of sustainable livelihoods in at least 10 communities through appropriate technologies and innovative approaches to rural development.	Project - EC procedures (mainly grants to third parties, especially NGOs)
Local economic development in Eastern Cape	South Africa	Dec. 2004	Dec. 2008	14.00	The creation of significant levels of sustainable employment (including self-employment) in the Eastern Cape, especially for previously disadvantaged individuals.	Project - EC procedures
Local economic development in the Northern Province	South Africa	Feb. 2002	June 2008	34.00	To stimulate job creation and income generation in the Northern Province.	Project - EC procedures
Urban DVP Support to the Ethikwini Municipality	South Africa	2003	July 2008	35.00	To strengthen the Ethikwini Municipal Authority (EMA)'s capacity to provide basic services and to stimulate job creation and generation of income by introducing area-based management and development practices in five selected learning areas.	Sector budget support
Local economic development in KwaZulu-Natal	South Africa	2003	July 2009	37.00	To achieve equitable economic growth starting initially in selected learning areas and then replicating local economic development across the province.	Project - EC procedures
URB-AL II	South America	Dec. 2000	Dec. 2008	50.00	Développer des liens directs et durables entre entités locales européennes et latino-américaines en promouvant la diffusion, l'acquisition et l'application des meilleures pratiques des politiques urbaines.	Grants to local authorities & NSA EU/Latin America
Municipal Administration Modernisation	Syria	July 2004	Dec. 2008	18.00	Improved urban management in six cities of the Syrian Arab Republic.	Project - EC procedures
Support to local government grant scheme	Tanzania	Jan. 2007	July 2008	22.70	The project will assist the government in achieving the objective of the grant system of creating a uniform, transparent and performance-based system to channel development resources to the local government levels in order to improve capacity as well as service delivery.	Pool fund mechanism
Support to Decentralisation Programme	Uganda	2006	Dec. 2009	10.00	To improve the capacity of local governments to ensure effective and sustainable service delivery. To empower local populations to demand better services and to strengthen mechanisms of communication and downward accountability towards lower local governments and civil society.	Project - EC procedures + grants to third parties (local authority association)
Developing Communities Programme (ZDCP) PHASE II	Zimbabwe	Jan. 2004	Dec. 2008	8.00	To improve the livelihoods of poor and disadvantaged rural and urban communities and strengthen the capacities of non-state actors in service delivery, policy research and advocacy through coordinated poverty-focused processes and projects.	Project - EC procedures

Annexe 2

Fiche thématique sur la dimension de genre dans la réforme de l'administration publique et dans le cadre de la décentralisation

Extraits de la «note d'information sur l'intégration des questions d'égalité des genres dans la décentralisation, la réforme de l'administration publique et le développement local», Bruxelles, Commission européenne, 2003.

Pour en savoir plus:

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/resources_en.htm

I. INTRODUCTION: QUELQUES DÉFINITIONS

Ce document conceptuel succinct se concentre sur les moyens de réduire les inégalités liées au sexe dans les projets/programmes de développement axés sur la décentralisation, la réforme de l'administration publique et le développement local, et formule quelques suggestions concrètes en vue d'intégrer la dimension de genre. Il est essentiel de préciser dès le départ la signification de certains concepts clés et leur interaction.

a) Démocratie, bonne gouvernance et décentralisation.

Les définitions exposées ci-dessous prouvent que les concepts de démocratie, de bonne gouvernance et de décentralisation sont étroitement liés. Ces concepts reposent tous sur la nécessité d'éliminer les inégalités liées à diverses conditions (classe socio-économique, milieu rural/urbain, race, genre, âge) et de promouvoir l'égalité en matière de participation et d'accès et le contrôle dans toutes les sphères.

Démocratie

La démocratie est une forme de gouvernement dans laquelle le pouvoir de changer les lois et les structures du gouvernement réside, au bout du compte, dans la citoyenneté. Dans un tel système, les décisions législatives sont prises par les citoyens et citoyennes eux-mêmes ou par des représentants qui agissent au nom des citoyens, conformément aux résultats des élections et à l'État de droit

Décentralisation

Le terme «décentralisation» - le transfert du pouvoir, de la responsabilité et des ressources du gouvernement central aux gouvernements régionaux et locaux - désigne une façon d'améliorer la gouvernance, en rapprochant la prise de décisions des personnes concernées par la décision (et renforçant ainsi l'autonomisation, l'accès et la responsabilisation). La décentralisation est un concept à multiples facettes, pouvant présenter des degrés divers (déconcentration, délégation, dévolution) et qui prend différentes formes (administrative, politique, fiscale) dont l'ensemble se traduit par un processus de décentralisation. La décentralisation est une manière de promouvoir une société plus démocratique et participative. De même, une société démocratique et participative est une condition importante et favorable pour la décentralisation démocratique. Grâce à la décentralisation, le niveau local de gouvernance acquiert une importance croissante en matière d'approvisionnement de services et comme plate-forme d'accès au système politique et est ainsi un champ majeur dans la lutte pour l'autonomisation politique des femmes. Les autorités locales peuvent s'avérer être, pour les femmes, un excellent tremplin pour accéder au système politique, et de servir ainsi de «première marche de l'escalier».

Gouvernance

La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens. Elle concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société, la manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et le pouvoir exercé. En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un concept pratique et éloquent qui touche les aspects fondamentaux du fonctionnement de toute société et de tout système politique et social. On peut la décrire comme une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société.

"À mesure que les notions de droits de l'homme, de démocratisation, de démocratie, d'État de droit, de société civile, de répartition décentralisée des pouvoirs et de saine gestion des affaires publiques gagnent en importance et en pertinence, cette société prend la forme d'un système politique plus complexe et la gouvernance se transforme en bonne gouvernance". Communication sur la gouvernance et le développement, octobre 2003, COM (2003) 615.

La notion de suppression des inégalités est également au cœur des tendances actuelles en matière de développement et de lutte contre la pauvreté. Le développement ne sera plus mesuré sur la seule base des chiffres nationaux relatifs à la croissance économique, mais tiendra également compte de la distribution équitable des bénéfices entre les divers bénéficiaires à tous les niveaux. La pauvreté ne se définit pas uniquement par l'absence de revenus et de ressources financières, mais également par des inégalités d'accès aux avantages et aux ressources que les sociétés peuvent offrir. La bonne gouvernance est indispensable pour réaliser les objectifs de développement et de réduction de la pauvreté, puisqu'elle a trait à la capacité de l'État à servir tous ses citoyens de manière impartiale. En tant qu'éléments essentiels de la bonne gouvernance, la décentralisation, la réforme de l'administration publique et le développement local sont donc indispensables pour atteindre cet objectif.

Développement, pauvreté et genre

Le principal objectif de la politique de développement de la Communauté consiste à réduire et, en définitive, à éliminer la pauvreté. Or, la pauvreté ne se définit pas simplement comme un manque de revenus et de ressources financières; sa définition inclut également la notion d'inégalité dans l'accès aux avantages matériels et non matériels dans une société donnée et dans le contrôle de ceux-ci. (...) Une déterminante importante de l'inégalité dans l'accès aux ressources et aux avantages sociétaux et dans le contrôle de ceux-ci est le facteur genre. Par conséquent, le redressement des inégalités de genre fait partie intégrante de la politique de développement de la Communauté, de sa stratégie et de sa mise en œuvre.

(Réf.: Boîte à outils pour l'intégration de la dimension de genre dans la coopération au développement (2005) page 7)

b) Décentralisation, réforme de l'administration publique (RAP) et égalité des genres

La réforme de l'administration publique est définie par la CE comme la tentative d'établir des structures de service public qui répondent aux besoins de l'ensemble des citoyens et qui fournissent des biens et des services adéquats de manière efficace, responsable et impartiale. La RAP est également une réponse à la demande de plus en plus insistante adressée par les citoyens aux autorités en faveur d'une meilleure fourniture de services, mais également d'une participation accrue dans le processus décisionnel. La réforme décentralisée de l'administration publique, en tant que partie intégrante de la bonne gouvernance, implique une décentralisation du pouvoir, de la responsabilité et de l'autorité vers le niveau municipal et local, accompagnée d'un processus plus inclusif de consultation et de participation des bénéficiaires potentiels.

La réforme de l'administration publique, qui est menée conformément aux engagements nationaux en faveur de l'égalité des genres, doit garantir que les hommes et les femmes aient le même accès aux fonctions de la structure réformée et que les promotions, salaires et avantages soient adaptés conformément au principe de l'égalité des chances; que les ressources soient gérées dans l'intérêt des hommes et des femmes de façon à ce que tous aient accès aux biens et services fournis dans le cadre de cette structure de façon équitable afin de satisfaire leurs intérêts et leurs besoins divers; et que les femmes et les hommes soient représentés dans le processus de consultation, garantissant l'obligation de rendre des comptes.

c) Décentralisation, développement local et égalité des genres

La décentralisation est un processus qui implique le transfert d'une série de pouvoirs (prise de décision, capacité fiscale, etc.), de responsabilités (prestation de services) et de ressources (financières, humaines, administratives) du niveau le plus élevé du système politique (administration centrale) aux autorités d'un niveau inférieur.

La décentralisation place davantage de pouvoirs et de ressources à un niveau de l'administration qui est plus proche des citoyens et sur lequel ces derniers ont une plus grande influence. L'appui à la décentralisation devrait viser à renforcer les capacités de l'État à accélérer le développement local, ainsi qu'à renforcer le rôle et le pouvoir des municipalités et des communautés locales dans la lutte contre la pauvreté.

La plupart des discussions portant sur la décentralisation se concentrent sur la décentralisation verticale, autrement dit le transfert du pouvoir, de la responsabilité et des ressources du niveau central au niveau régional et local. Mais le concept de décentralisation, en tant que partie intégrante de la bonne gouvernance, couvre également une autre notion tout aussi importante, celle de la promotion d'une société plus démocratique où la participation à la prise de décision est encouragée en rapprochant celle-ci des personnes affectées par la décision.

L'expression «égalité des genres» désigne l'égalité d'accès des hommes et des femmes, des garçons et des filles, aux divers avantages matériels et non matériels et aux différentes ressources de leur société. Une décentralisation (en tant que partie intégrante de la bonne gouvernance) qui respecte le principe de l'égalité des genres doit non seulement impliquer un transfert vertical du pouvoir, de la responsabilité et des ressources, mais doit également garantir un processus horizontal plus inclusif afin de veiller à ce que le pouvoir, la responsabilité et les ressources soient répartis de façon équitable entre les hommes et les femmes. La décentralisation est également un processus qui recouvre différents secteurs d'activité. Alors qu'il est surtout fait référence ici à la décentralisation des fonctions administratives, le processus de décentralisation s'applique également à la prestation de services dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement, etc.

Il a été démontré que la décentralisation et le développement local pouvaient contribuer à stimuler la participation des femmes au processus décisionnel au niveau local, bien que cela ne soit pas toujours le cas à cause de la tendance persistante à associer les femmes à la sphère privée et domestique, ce qui peut entraver leur participation à la vie publique. Néanmoins, des chiffres globaux indiquent que le nombre de femmes occupant des postes de décideurs dans le secteur public est plus élevé au niveau local qu'au niveau national.

La décentralisation ne signifie pas nécessairement que des pratiques de bonne gouvernance soient transférées et elle n'exclut pas le risque du maintien de pratiques telles que la mauvaise gestion financière, la corruption ou le népotisme. De même, la décentralisation peut donner lieu à certaines «réformes» pouvant représenter une charge supplémentaire pour la communauté locale, comme l'introduction d'une taxe sur l'eau. Cette charge peut être répartie équitablement entre les hommes et les femmes, mais elle peut aussi ne pas l'être.

Même si une intervention particulière en faveur du développement local peut se concentrer sur le renforcement des compétences au niveau municipal ou local, le développement local présuppose un degré élevé d'engagement politique et d'appropriation de la part de l'administration centrale à l'égard de ce processus. En effet, le processus de décentralisation doit naturellement partir du centre.

d) Réforme de l'administration publique et administration locale

La réforme de décentralisation de l'administration publique requiert que la capacité de fournir des services plus appropriés et de meilleure qualité soit également renforcée au niveau central, régional, municipal et local, et que des mécanismes consultatifs soient également développés à ces niveaux. Comme il a été dit plus haut, ce processus demande l'établissement de mécanismes permettant d'assurer une consultation permanente des bénéficiaires potentiels.

II. LES QUESTIONS DE GENRE DANS LA DÉCENTRALISATION

Le processus de décentralisation peut impliquer un grand nombre d'activités qui ne sont pas nécessairement toutes à intégrer dans chaque projet/programme. Cependant, toutes ces activités ont des implications en matière d'égalité entre hommes et femmes.

a) Établissement du cadre politique et juridique pour la décentralisation.

Cette activité implique l'élaboration d'une politique de décentralisation de la fonction publique et d'une approche établissant quels pouvoirs, responsabilités et autorités seront décentralisés et dans quelle mesure; et détaillant les implications de cette décentralisation au niveau budgétaire, au niveau de la formation et du renforcement des capacités, de la restructuration, et autres.

Les engagements pris au niveau national en faveur de l'égalité des genres (par exemple, dans le cadre de la CEDAW, de la plate-forme d'action de Pékin ou des OMD) devraient se refléter dans les politiques de décentralisation, autrement dit, le processus de décentralisation devrait être considéré comme une occasion de lutter contre la ségrégation professionnelle fondée sur le sexe en veillant à ce que les hommes et les femmes aient les mêmes chances en matière d'emploi dans le nouveau système. Il convient également de garantir un accès égal à l'aide et aux services en intégrant la dimension de genre dans le processus budgétaire et en effectuant des audits de genre afin de veiller à ce que les hommes et les femmes aient le même accès aux services fournis et puissent satisfaire leurs intérêts et leurs besoins divers.

Au cours de l'établissement du système décentralisé, il peut arriver que les données ventilées par genre s'avèrent inappropriées pour déterminer, par exemple, le lieu où les hommes et les femmes sont actuellement employés. Leur position actuelle dans la structure contribuera également à déterminer la façon dont ils/elles seront affecté(e)s par la réorganisation des structures de l'administration centrale.

b) Établissement d'un secrétariat pour la décentralisation et d'un programme de gestion des ressources humaines

Le secrétariat pour la décentralisation est responsable du processus dans son ensemble et est chargé de la gestion des ressources humaines, de la planification et du budget pour le processus de décentralisation.

Un code de conduite pour les fonctionnaires devrait démontrer à quel point il importe de respecter les principes d'égalité des genres et d'égalité des chances.

Le recrutement à de nouveaux postes à tous les niveaux et dans toutes les catégories doit refléter le principe de l'égalité des chances.

Des mesures particulières doivent être mises en œuvre pour veiller à ce que les femmes participent pleinement aux prises de décisions et occupent des postes plus élevés. Les rémunérations, les pensions et allocations diverses devraient refléter le principe de l'égalité des chances, ainsi que les différentes responsabilités parentales des hommes et des femmes (par exemple, un congé de maternité devrait être assuré, de même qu'un congé parental après la naissance de l'enfant).

c) Établissement d'une unité de formation chargée du développement et de la mise en œuvre de la formation et du renforcement des capacités à tous les niveaux.

Les programmes de formation doivent reposer sur des principes qui tiennent compte de la dimension de genre, dans le sens où les hommes et les femmes doivent y avoir le même accès en termes d'horaire, de lieu ou de critères d'éligibilité.

Les formateurs et les supérieurs hiérarchiques doivent être formés aux questions d'égalité des genres. Il convient d'offrir une formation sur les questions de genres, en particulier dans le contexte de la décentralisation.

Les compétences et la formation professionnelle doivent contribuer à lutter contre la ségrégation professionnelle fondée sur le sexe en encourageant les femmes et les hommes à choisir des professions non traditionnelles.

Les questions d'égalité des genres sont importantes en ce qui concerne la gestion, la supervision, la sélection et la sensibilité à la question de genre des formateurs, ainsi que l'accès à la formation et le contenu de celle-ci. Les hommes et les femmes doivent avoir le même accès aux formations (en termes d'horaire, de lieu et de critères d'éligibilité). Celles-ci doivent les encourager à choisir des professions non traditionnelles, afin de contrer la tendance à cantonner les femmes à des secteurs et des activités bien déterminés, ce qui entraîne leur surreprésentation aux niveaux les plus bas et les moins bien payés de la structure professionnelle. Il convient de veiller à ce que le système de formation permette la reconversion professionnelle des femmes qui souhaitent se réinsérer dans le marché du travail après avoir pris un congé de maternité ou rempli d'autres obligations familiales. La formation offerte devrait porter sur les questions d'égalité de genre dans la planification du développement au niveau local et l'élaboration d'un budget participatif, ainsi que dans la création de mécanismes de consultation encourageant la participation des bénéficiaires potentiels.

d) Au niveau municipal et local, évaluation de la capacité actuelle à assumer de nouvelles fonctions ayant été décentralisées

Cette évaluation doit indiquer quels sont les postes occupés par les femmes et par les hommes dans la structure actuelle. Elle doit analyser le degré de sensibilisation à l'égalité des genres en ce qui concerne les différences d'accès aux ressources et de contrôle sur celles-ci entre les hommes et les femmes, qui affectent la planification et la budgétisation du développement.

e) Établissement de mécanismes de consultation participative avec la société civile en vue d'assurer sa participation tout au long du cycle de planification et de budgétisation.

Les mécanismes de consultation des bénéficiaires potentiels du système tout au long du cycle de planification, de budgétisation, d'exécution et d'évaluation doivent garantir que les hommes et les femmes bénéficient de la même représentation et puissent tous faire entendre leur voix.

III. LES QUESTIONS DE GENRE DANS LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (RAP)

Les principales activités et questions d'égalité des genres à aborder dans le cadre de la RAP sont les suivantes:

a) Redéfinir le rôle et la structure de la fonction publique, ce qui implique l'attribution de nouvelles fonctions et la suppression d'anciennes en réduisant les effectifs.

La ségrégation professionnelle fondée sur le sexe fait que les femmes sont généralement surreprésentées à certains postes des niveaux inférieurs de la structure de la fonction publique.

La «réorganisation» prévue pourrait donc avoir un impact différent sur les femmes et sur les hommes. Si des postes de niveau inférieur sont supprimés, ce sont les femmes qui en pâtiront le plus. Cela peut également dépendre de la personne chargée de décider quels sont les postes les moins essentiels. Les femmes et les hommes doivent avoir le même accès aux nouvelles fonctions créées.

b) Remanier le cadre juridique et normatif régissant la fonction publique ainsi réformée

Il convient de veiller à ce que le nouveau cadre juridique et normatif reflète les engagements pris au niveau national en faveur de l'égalité des genres tels qu'exprimés par la ratification de la CEDAW, le suivi de Pékin, les conventions n° 100, 111 et 140 de l'OIT - qui constituent le cadre normatif international pour l'égalité des genres sur le marché du travail - et les conventions n° 3 et 103 de l'OIT - qui contiennent les principales dispositions concernant la protection de la maternité.

c) Développer un code de déontologie pour la fonction publique réformée, qui devra se refléter dans les comportements, les performances et les communications écrites et verbales

Les nouveaux codes de déontologie insistent sur le caractère inacceptable et illégal de toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe sur le lieu de travail (procédures de recrutement, langage sexiste, harcèlement sexuel). Des mécanismes devraient être mis en place afin d'assurer le respect de ce code de déontologie et de traiter les plaintes relatives à des infractions à ce code (par exemple, le bureau du médiateur ou un mécanisme établi pour les plaintes).

d) Développer une nouvelle politique de gestion des ressources humaines avec des descriptions d'emploi précises, des procédures de recrutement, d'évaluation et de promotion basées sur les compétences et l'établissement d'objectifs et d'actions spécifiques favorisant la représentativité féminine

Les principes d'égalité des chances et de non-discrimination doivent être consacrés dans le nouveau système par l'introduction d'objectifs particuliers et d'actions spécifiques afin de veiller à ce que les femmes soient représentées à tous les niveaux, y compris aux niveaux de prise de décision.

Il convient d'établir des formes de travail flexibles (horaire flexible, travail à domicile, emploi partagé, etc.) pour permettre aux femmes de concilier activité professionnelle et responsabilités familiales. Des audits de genre devraient être réalisés régulièrement afin de montrer que les objectifs d'égalité des genres et de non-discrimination sont atteints.

Les procédures basées sur les compétences constituent un bon moyen de garantir un salaire égal pour un travail égal, notamment dans les pays où les femmes ont, depuis toujours, un accès plus limité à l'enseignement supérieur et de troisième cycle.

e) Élaborer des barèmes pour les rémunérations, les allocations et les pensions

Il convient de veiller à ce que les salaires, les allocations et les pensions soient identiques pour les femmes et les hommes qui assument les mêmes responsabilités, tout en reconnaissant les responsabilités familiales et maternelles supplémentaires assumées par les femmes.

f) Organisation de la gestion, mécanismes de prise de décision, supervision

Il y a lieu de s'assurer que les hommes et les femmes soient représentés à tous les niveaux du système, y compris aux niveaux de prise de décision et de direction. Une formation sur la gestion sensible au genre doit être organisée. Il convient de nommer un médiateur (ou de mettre en place d'autres systèmes) afin de garantir réparation à tout le personnel en cas d'infraction au code de déontologie. Les intérêts des femmes et de l'égalité des genres doivent être représentés dans le dialogue social mené au niveau institutionnel et dans la structure des syndicats, de façon à ce que les questions de l'égalité des genres soient abordées au cours des négociations collectives.

g) Budgétisation et gestion financière

La gestion budgétaire et financière doit refléter de manière équitable les priorités et les intérêts des hommes et des femmes, qui peuvent être différents, et les objectifs d'égalité des genres dans la façon dont les fonds sont alloués et les recettes générées. Les hommes et les femmes doivent participer de manière équitable au processus budgétaire.

h) Programme de formation du personnel

Les questions d'égalité des genres sont importantes en ce qui concerne la sélection de formateurs sensibles à la question de genre et représentant aussi bien les hommes que les femmes, le contenu de la formation et l'organisation de cette formation de manière à assurer son accessibilité aux hommes comme aux femmes en termes d'horaire, de location, de coût, de critères d'éligibilité, d'infrastructures d'accueil des enfants, etc. Le programme de formation devrait prévoir un apprentissage tout au long de la vie et une reconversion professionnelle des femmes ayant temporairement quitté le marché du travail pour prendre un congé de maternité ou remplir d'autres obligations familiales.

Cette formation doit encourager les hommes et les femmes à choisir des professions non traditionnelles, afin de lutter contre la ségrégation professionnelle qui entraîne généralement une surreprésentation des femmes aux niveaux les plus bas et les moins bien payés du système.

i) Transparence et obligation de rendre des comptes au public

Les mécanismes de consultation des bénéficiaires potentiels et de la communauté doivent garantir que les hommes et les femmes soient représentés et participent de la même façon, en tant qu'individus et dans des groupes, aux mécanismes de responsabilisation établis dans le cadre de la RAP, qui a pour objectif de créer des structures de service public qui répondent aux besoins des citoyens et fournissent des biens et des services de manière efficace, responsable et impartiale.

IV. LES QUESTIONS DE GENRE DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le développement local implique généralement un certain nombre d'activités, chacune d'entre elles ayant des répercussions sur l'égalité des genres.

a) Évaluation, au niveau local, de la capacité actuelle à assumer de nouvelles fonctions et à gérer les tâches décentralisées

L'évaluation devrait également examiner les formes actuelles de la ségrégation professionnelle fondée sur le sexe afin de déterminer si les femmes sont suffisamment représentées au niveau des autorités locales et, si ce n'est pas le cas, comment la situation peut être améliorée (en créant des postes spéciaux pour les femmes, en informant le public sur le partage des responsabilités parentales, en organisant des cours de formation spéciaux, etc.).

b) Création de nouvelles fonctions et de nouveaux postes au niveau local afin de gérer les tâches décentralisées

Des efforts particuliers devraient être consentis en vue d'attirer des candidatures féminines lors de la publication d'avis de recrutement. Un système de quotas pourrait être introduit à court terme afin d'assurer une représentation féminine.

Le principe de l'égalité des chances devrait être respecté au cours des procédures de recrutement et de promotion, ainsi qu'en termes de rémunérations et d'avantages. On estime qu'une «masse critique» d'au moins 30% d'un groupe sous-représenté (tel que les femmes) est nécessaire pour s'assurer que ce groupe puisse faire entendre sa voix.

c) Création d'un système de planification, de budgétisation et d'exécution du développement local qui permette:

i) l'analyse de la situation

L'analyse de la situation ou des besoins de la population bénéficiaire doit tenir compte des causes et des conséquences des inégalités existantes, qui se fondent sur les rôles traditionnels de l'homme et de la femme et les formes de ségrégation professionnelle. À l'heure actuelle, les responsabilités familiales peuvent empêcher les femmes de participer à des consultations de la communauté. Des programmes d'éducation civique pourraient constituer un premier pas en vue de résoudre ce problème et des efforts particuliers doivent être consentis par les fonctionnaires locaux (hommes et femmes) afin d'intégrer davantage de femmes.

Par exemple, un régime successoral de type patriarcal peut prévoir que les femmes n'héritent pas de biens fonciers. Celles-ci ne peuvent alors fournir suffisamment de garanties pour pouvoir emprunter de l'argent en vue de démarrer des activités agricoles ou commerciales. Il pourrait s'avérer nécessaire d'introduire, dans le cadre du projet/programme, des systèmes de crédit et de garantie d'emprunt réservés aux femmes.

Dans de nombreux pays, les femmes ne peuvent bénéficier de certains services, car ils sont fournis à des endroits et à des heures qui sont en contradiction avec leurs responsabilités familiales. Elles doivent avoir une mobilité beaucoup plus grande que celle dont elles jouissent habituellement. Cette information devrait influencer la façon de planifier la livraison des nouveaux services, afin que les hommes et les femmes y aient le même accès (par exemple, des services mobiles, des services qui respectent l'emploi du temps des femmes, la promotion du partage des responsabilités parentales afin de donner plus de temps aux femmes).

(ii) la budgétisation

La gestion budgétaire et financière doit refléter de manière équitable les priorités et les intérêts des hommes et des femmes, qui peuvent être différents, et les objectifs d'égalité des genres dans la façon dont les fonds sont alloués et les recettes générées. Les discussions concernant le budget doivent impliquer des hommes et des femmes représentant aussi bien les fonctionnaires attachés au développement local que la population bénéficiaire. Les initiatives budgétaires lancées au niveau local peuvent être très utiles pour accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes à ce niveau. Il peut parfois arriver que la décentralisation donne lieu à l'introduction de taxes et d'impôts au niveau local (par exemple, une taxe sur l'eau, des taxes routières, des taxes sur les biens de consommation, etc.) qui peuvent avoir des répercussions différentes pour les hommes et pour les femmes.

iii) l'évaluation et l'identification des projets

Les comités chargés d'identifier et d'évaluer les projets doivent être conscients des inégalités liées au sexe qui existent dans la population bénéficiaire et de la nécessité de réduire ces inégalités, par exemple en sélectionnant des projets soutenant des initiatives visant à faciliter l'accès des femmes au crédit, en garantissant un accès équitable à des activités impliquant aussi bien des femmes que des hommes, telles que des formations professionnelles, ou en encourageant le partage des responsabilités parentales et familiales entre les hommes et les femmes.

Les comités établis en vue d'évaluer et d'identifier les projets devraient être composés d'hommes et de femmes. Ils ne doivent pas se contenter d'évaluer le contenu du projet, mais aussi la façon dont celui-ci a été développé, entre autres, s'il a été développé en consultation avec des hommes et des femmes.

c) la création de systèmes pour assurer que la communauté fournisse des services axés sur la demande

Les femmes et les hommes doivent avoir le même accès aux services en vue de satisfaire leurs intérêts et leurs besoins divers.

Les services fournis au niveau local doivent être accessibles aussi bien aux hommes qu'aux femmes, en termes d'horaire, de lieu et de coût, et répondre à leurs besoins respectifs. Les hommes et les femmes doivent être représentés aux différents niveaux et aux différentes fonctions des systèmes de prestation de services, afin de veiller à ce que tous puissent être atteints, par exemple, par des conseillers agricoles, des infirmières et des médecins, des responsables d'établissements de crédit, etc.

d) la création de systèmes d'ouverture à la communauté et de consultation tout au long du cycle du programme

Des mécanismes de consultation des bénéficiaires potentiels du système doivent être créés afin de veiller à ce que les hommes et les femmes bénéficient de la même représentation et aient le même droit à la parole tout au long du cycle du projet/programme. Les fonctionnaires locaux attachés au développement, hommes et femmes, doivent déployer des efforts particuliers pour veiller à ce que les femmes et les organisations de femmes participent au processus consultatif, à ce qu'elles aient le droit à la parole et à ce que leur opinion soit dûment prise en compte dans le processus de prise de décision.

e) la formation et le renforcement des capacités en vue de réaliser les tâches susmentionnées

Les formations visant à acquérir les nouvelles compétences nécessaires pour mettre en œuvre le développement local devraient comprendre une formation sur les questions d'égalité des genres survenant lors de la planification du développement local, de l'élaboration d'un budget participatif, de la création de mécanismes de consultation participative avec les bénéficiaires potentiels, etc.

Cette formation doit être accessible aux membres du personnel des deux sexes, quel que soit le niveau, et devrait inclure des modules consacrés aux droits des femmes et aux questions de l'égalité des genres. Elle devrait éviter de renforcer les stéréotypes traditionnels relatifs aux activités «réservées» aux hommes ou aux femmes. Dans les cas où les femmes présentent un niveau plus faible d'éducation formelle, l'expérience professionnelle des candidats devraient également être prise en compte et des cours «de base» devraient être organisés pour permettre aux candidats possédant un niveau plus faible d'éducation formelle d'arriver au niveau requis.

V. INTÉGRATION DES QUESTIONS D'ÉGALITÉ DES GENRES DANS LE CADRE LOGIQUE

Le cadre logique du programme, qui résume et organise les activités du projet, reflète également le degré

d'intégration des questions d'égalité des genres. Les principales questions à soulever et à traiter en vue d'élaborer un cadre logique sensible au genre sont énumérées dans le «Cadre logique sensible au genre» (Boîte à outils de la CE, Section 1, Chapitre 6, point 6.7).

	A. Description du projet Que vise le projet?	B. Indicateurs Comment pouvons-nous dire que nous l'avons atteint?	C. Sources de vérification Où pouvons-nous trouver l'information qui nous indiquera si nous l'avons atteint et dans quelle mesure?	D. Hypothèses Que faut-il d'autre pour réussir?
1. Objectif global	Est-ce que l'objectif politique plus général auquel ce projet contribue concerne les questions d'égalité des genres? Les questions de genre seront-elles influencées par l'objectif général ou auront-elles une influence sur ce dernier et sa contribution?	Quels sont les indicateurs d'impact qui permettent de vérifier si les buts d'égalité des genres ont été atteints dans l'objectif global?	Les données pour vérifier l'objectif global sont-elles ventilées selon le sexe et analysées selon le genre? Quels sont les outils d'analyse selon le genre qui seront utilisés (par exemple dans l'évaluation d'impact)?	Quels sont les facteurs externes importants qui sont nécessaires pour appuyer un objectif global sensible au genre?
2. Objectif spécifique	L'objectif spécifique identifie-t-il clairement les parties prenantes et les bénéficiaires, ventilés par sexe? Y a-t-il des mesures spécifiques au niveau institutionnel et politique qui visent l'égalité des genres? Le projet produit-il des résultats et des avantages qui peuvent être différents pour les femmes et pour les hommes? Le projet porte-t-il sur l'intégration de la dimension de genre et sur des questions sexo-spécifiques? Traite-t-il des besoins pratiques et stratégiques?	Quels sont les indicateurs qui permettent de vérifier que l'objectif spécifique est atteint?	Les données pour vérifier les objectifs du projet sont-elles ventilées selon le sexe et analysées en fonction du genre? Quelle est l'information qualitative nécessaire? Quels sont les outils d'analyse selon le genre qui seront utilisés (par exemple, l'évaluation rurale rapide, les groupes de discussion, etc.)?	Quels sont les facteurs externes importants qui doivent être mis en place pour atteindre l'objectif du projet?
3. Résultats	Comment les résultats du projet prendront-ils en compte les relations et les rôles selon les genres? Les résultats du projet sont-ils précisés séparément pour les femmes et pour les hommes?	Quels sont les indicateurs de résultats qui seront nécessaires pour vérifier que les résultats du projet seront atteints?	Les données pour vérifier que les résultats du projet sont atteints sont-elles ventilées selon le sexe? Quels sont les outils d'analyse selon le genre qui seront utilisés (par exemple dans les évaluations participatives de terrain)?	Quels sont les facteurs externes nécessaires pour atteindre les résultats escomptés du projet?
4. Activités	Les activités reflètent-elles des différences selon les genres dans les responsabilités et les rôles (accès aux ressources matérielles et non matérielles et leur contrôle)?	Ressources: Quels sont les biens et les services des bénéficiaires qui contribuent au projet? Les contributions tant des femmes que des hommes sont-elles prises en compte? Est-ce que les ressources externes tiennent compte des différences de genre dans l'accès et le contrôle?	Les données pour vérifier les activités du projet sont-elles ventilées selon le sexe et analysées selon le genre? Quels sont les outils d'analyse selon le genre qui seront utilisés (par exemple dans le suivi des activités)?	Quels sont les facteurs externes importants nécessaires pour réaliser les activités et en particulier pour s'assurer de la participation permanente des femmes et des hommes dans le projet?

Annexe 3:

Évaluation des risques et des opportunités liés à la décentralisation

Risques et opportunités pouvant être liés à la décentralisation et à la gouvernance locale	
Opportunités	Risques
Meilleure fourniture de services: • mieux adaptée aux besoins locaux • plus flexible • plus innovante • moins chère • mobilisant les avantages comparatifs des entreprises locales et du secteur non lucratif local • mobilisation des ressources locales (au moyen de la fiscalité) • mécanismes de responsabilité descendante	Dangers pour la fourniture de services: • discordance entre les mandats, les capacités et les ressources de l'administration locale • repli («déversement») des fonctions économiques et, avant tout, sociales de l'État • les acteurs locaux ne seront pas suffisamment indépendants et motivés pour assumer la responsabilité d'entreprises risquées • décentralisation de la corruption • dépenses non maîtrisées • lignes de redevabilité floues
Démocratisation locale: • autonomisation de la population (y compris les couches les plus pauvres) • intégration des besoins et des intérêts de la population • octroi aux organisations de la société civile et aux entreprises locales de la marge de manœuvre dont elles ont besoin • création de cadres juridiques et institutionnels pour permettre la participation des acteurs locaux • formation à la culture démocratique / participative, aux capacités de négociation et à la résolution des conflits • octroi d'une certaine autonomie et intégration politique aux minorités	Politiques locales et «mauvaise gouvernance»: • l'héritage global laissé par un gouvernement local répressif • la culture politique peut ne pas être propice à une démocratie représentative et à une gestion des affaires publiques où chacun a à répondre de ses actes • les élites s'emparent du processus • les pauvres risquent de s'abstenir de faire valoir leurs intérêts • les hommes politiques locaux risquent d'être sensibles uniquement aux besoins locaux de leur circonscription • l'obligation de rendre des comptes peut être atténuée si les élections locales ne sont pas considérées comme importantes et si le taux de participation à ces élections est faible
Intégration nationale: • meilleure cohérence spatiale et équité des efforts consentis en matière de développement et de réduction de la pauvreté • dispersion verticale du pouvoir politique • coopération intergouvernementale renforcée • la diversité nationale peut donc servir l'unité nationale	Nouvelles tensions - tendances séparatistes: • disparités entre les juridictions • des factions se forment en fonction des idées politiques ou des ethnies • les politiques discriminatoires du parti au pouvoir sont reproduites • des tensions se créent entre les différents niveaux de l'administration (centrale, régionale, locale) • des formes plus poussées d'autonomie sont revendiquées (régionalisation)
Source: Adaptation de Steinich (2000: 5).	

Annexe 4:

Quelques conclusions de la recherche sur les effets de la décentralisation

DOMAINE DE RECHERCHE	PRINCIPALES CONCLUSIONS
Le lien entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté , sur la base d'un examen approfondi des expériences rencontrées dans 19 pays, réalisé en 2004 par le Centre de développement de l'OCDE.	• Bien qu'en théorie la décentralisation puisse être un puissant outil permettant d'amorcer l'amélioration des instruments et des politiques en faveur des pauvres, la réalité semble bien moins prometteuse • En réalité, la décentralisation n'a conduit à des améliorations dans le domaine de la réduction de la pauvreté que dans un tiers des cas analysés • Dans les pays où l'État n'est pas capable de remplir ses fonctions de base et dans les environnements présentant de grandes inégalités au départ, il y a un réel risque que la décentralisation accentue la pauvreté, au lieu de la réduire • Les résultats sont largement influencés par les spécificités du pays, ainsi que par la manière dont le processus a été conçu
L'impact de la décentralisation sur la corruption , sur la base d'une synthèse de la littérature concernant la décentralisation, la corruption et la responsabilité du gouvernement, réalisée en 2005 par P. Bardhan et D. Mookherjee	• Cette synthèse se concentre sur la question de savoir si la décentralisation peut être un outil utile pour réduire la corruption ou si celle-ci est susceptible d'augmenter au fur et à mesure que le pouvoir politique se déplace vers le bas • Les effets de la décentralisation sur la corruption ont tendance à varier considérablement d'un contexte à un autre • Il y a des preuves croissantes de l'efficacité de plusieurs sauvegardes institutionnelles pour éviter que les gouvernements locaux ne soient monopolisés par les élites, notamment les campagnes d'alphabétisation et d'information, les sièges réservés aux minorités, les réunions de village, les mécanismes visant à accroître la participation citoyenne et le contrôle exercé par l'administration de niveau supérieur
Les perspectives d'effets positifs de la décentralisation sur le développement rural , sur la base de la recherche comparative sur l'économie politique de la décentralisation, effectuée dans le cadre de l'étude réalisée en 1999 par James Manor sous l'égide de la Banque mondiale	• Dans ce secteur précis, les perspectives d'effets positifs de la décentralisation ont tendance à varier considérablement d'«importants» à «modestes» et «faibles» selon le type d'objectif à atteindre • La décentralisation a une perspective d'effet positif «considérable» sur le développement rural en ce qui concerne l'augmentation du flux d'information, la promotion d'une participation accrue et de la vie associative, l'amélioration de la durabilité des projets en faveur du développement, le renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes, ainsi que la stimulation d'un renouveau politique • La décentralisation a au moins quelques perspectives d'effets positifs «modestes» sur un certain nombre d'objectifs tels que l'amélioration du climat politique défavorable à l'agriculture, le renforcement des engagements pris par l'administration centrale en faveur du développement rural, la fourniture d'une assistance aux femmes, le lancement d'un nombre plus important de projets pilotes efficaces, la promotion de la coopération avec les ONG, la réduction de la corruption, etc. • Dans certains domaines, la décentralisation a eu des perspectives d'effets positifs «faibles»: l'atténuation de la pauvreté qui résulte principalement des disparités existant entre les régions et les localités, la réduction des dépenses publiques globales, la mobilisation des ressources locales, la promotion de la planification au niveau inférieur et la promotion de la participation de la communauté à son propre développement

Annexe 5:

La diversité des points d'entrée pour l'appui de la CE

Point d'entrée	Objet	Exemples
Appui aux politiques et Renforcement des institutions	- Appui global à la formulation, à la mise en œuvre et au suivi d'une politique nationale de décentralisation - Projets et programmes visant à réaliser une réforme politique et institutionnelle au niveau macro-économique, ainsi qu'à renforcer les capacités de l'administration locale (notamment par le biais d'un appui budgétaire)	- Au Mali, appui intégré de la CE en faveur de la réforme administrative et de la décentralisation, et appui aux régions - Au Honduras, programme d'appui sectoriel à la politique de décentralisation
Bonne gouvernance, y compris la gouvernance locale	Appui à la démocratie locale et aux élections, amélioration de la participation des acteurs locaux aux processus politiques, renforcement du pouvoir de l'administration locale et renforcement de la société civile	- Au Cambodge, renforcement des capacités en faveur de structures démocratiques pluralistes au niveau municipal - En République démocratique du Congo, appui au renforcement des institutions dans le cadre de la démocratie et de l'État de droit - En Tanzanie, soutien du système d'octroi des subventions à l'investissement de l'administration locale (décentralisation fiscale)
Décentralisation des services	Soutien en faveur de la décentralisation des services dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, des infrastructures (rurales) et du secteur des transports, généralement associé à des programmes de réforme sectoriels visant à réduire la pauvreté. Il permet également aux autorités locales de renforcer leurs capacités à fournir, gérer et maintenir des services. Dans certains pays, un appui budgétaire ou des facilités d'investissement sont mis à la disposition des municipalités	- En Thaïlande, décentralisation de la gestion du budget alloué au secteur de la santé au niveau de la province - Au Kenya, appui à la planification et à la prestation de services en faveur des pauvres
Développement local (régional) et développement rural	Activités de renforcement des capacités en vue d'améliorer la capacité des structures gouvernementales au niveau local et rural à promouvoir la planification participative et le développement économique rural. Dans certains de ces programmes, une attention particulière est accordée à la planification spatiale et au développement territorial	- Dans les Hauts plateaux du Nord du Viêt Nam, stratégie intégrée de développement rural - En Jordanie, aide de l'UE en vue de réduire la pauvreté par le développement local - À Madagascar, programme d'Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud
Coopération décentralisée⁴⁹ et microprojets multiannuels	Développement économique local, développement urbain et participation de la communauté, ainsi qu'un appui aux acteurs décentralisés (y compris les autorités locales)	- Au Niger, programme de coopération décentralisée - En Ouganda, programmes de microprojets multiannuels consécutifs
Réhabilitation et reconstruction post-conflit	Aide en faveur de la décentralisation dans des pays sortant d'un conflit (particulièrement axée sur la gouvernance)	En Sierra Leone et au Burundi, programmes de décentralisation
Gestion urbaine⁵⁰	Mise en place d'une gestion urbaine durable et plus efficace dans les villes en renforçant la bonne gouvernance et l'administration au niveau local et en améliorant la planification de l'expansion urbaine et l'efficacité de services de base	En Syrie, modernisation de l'administration municipale

⁴⁹ Le concept de «coopération décentralisée» élaboré par la CE ne doit pas être confondu avec la notion de coopération décentralisée utilisée par les autorités françaises (qui fait référence à des jumelages entre des administrations locales et régionales européennes et leurs homologues au Sud). Dans les années 90, la CE a développé l'approche de la coopération décentralisée afin d'instaurer une nouvelle forme de coopération permettant de faire participer tous les acteurs concernés à la conception et à la mise en œuvre de programmes et de projets. Cette méthode reflète l'approche «multi-acteurs» qui est adoptée dans le domaine du développement et qui est maintenant intégrée dans les diverses politiques (par exemple, dans l'accord de Cotonou). Pour de plus amples informations, veuillez consulter le document suivant: Commission européenne, 1999, Guide opérationnel pour la coopération décentralisée.

⁵⁰ La CE a développé des «Lignes directrices pour un développement urbain durable», qui donnent une orientation quant à la procédure à suivre en vue de fournir un soutien et quant à certains thèmes et questions relatifs aux zones urbaines.

Annexe 6:

Outils utilisés pour l'analyse politique, institutionnelle et organisationnelle

Guide du DFID (2003). *Promoting Institutional and Organisational Appraisal and Development*. Lignes directrices pour le DFID et Guide. Le guide est également disponible sur Internet à l'adresse suivante: www.dfid.gov.uk/Pubs/files/prominstdevsourcebook.pdf

L'objectif de ces lignes directrices du DFID est d'aider le lecteur à identifier les problèmes institutionnels qui empêchent d'éventuelles améliorations organisationnelles et à élaborer des stratégies afin de réaliser les changements nécessaires. Bien que ces lignes directrices soient fondées sur les expériences du DFID et qu'elles aient été rédigées dans le contexte du DFID, elles présentent néanmoins un certain intérêt pour tous ceux qui sont concernés par le développement des institutions. Ces lignes directrices s'accompagnent d'un guide contenant un certain nombre d'outils.

Site web de la FAO sur la participation:
www.fao.org/participation/francais

Ce site web, développé par le groupe de travail informel de la FAO sur les approches et méthodes participatives, contient de nombreuses informations détaillées sur les outils, méthodes et approches participatifs. Il se présente sous la forme de résumés d'une page (description, source, objectif et candidatures, phase du projet, niveau du projet, références et liens vers d'autres informations). Il contient également des liens renvoyant vers d'autres sites pertinents, ainsi que des descriptions des expériences issues de l'application pratique des outils présentés sur le site web.

Nauheimer, Holger. *The Change Management Toolkit*. Voir: www.change-management-toolbook.com/

Le Change Management Toolkit (manuel d'outils pour la gestion du changement) se concentre principalement sur le développement organisationnel et contient des indications utiles sur le processus plus large de développement institutionnel. Il présente une série de méthodes et de stratégies pouvant être utilisées au cours des différentes étapes du développement personnel et organisationnel. Le site s'inspire de la philosophie des «organisations d'apprentissage», développée par Peter Senge. Il contient de nombreuses références renvoyant à des livres sur la gestion du changement.

ECDPM / Ministère néerlandais des affaires étrangères, 2004. *Développement institutionnel: Apprendre en faisant et en partageant. Approches et outils pour soutenir le développement institutionnel*. Projet de brochure. Voir www.ecdpm.org

Cette brochure vise à informer les praticiens et à les aider à améliorer leurs compétences en vue de faciliter la mise en œuvre d'initiatives en matière de développement institutionnel. Elle prône l'utilisation d'une approche axée sur les processus dans le cadre des travaux relatifs au développement des institutions et reconnaît la nécessité de faciliter les processus d'apprentissage mutuel. Plusieurs des approches et des outils présentés s'accompagnent de comptes rendus d'expériences rencontrées par les praticiens. Ces derniers formulent des recommandations pratiques et expliquent dans quels cas les outils peuvent être utilisés.

Méthodes d'octroi de l'aide. EuropeAid, 2005. *Évaluation des institutions et développement des capacités*. Document conceptuel. Voir http://ec.europa.eu/europeaid/reports/concept_paper_final_051006_en.pdf

Comment évaluer le contexte national/régional?

Analyse des moteurs du changement

L'«analyse des moteurs du changement» est un outil développé par le DFID qui permet d'en apprendre davantage sur les dynamiques, les acteurs clés, les caractéristiques structurelles et les institutions d'un pays. Son objectif est de mieux comprendre l'économie politique en matière de réduction de la pauvreté et les changements qui s'opèrent dans les pays en développement. Il attire l'attention sur les facteurs sous-jacents à long terme qui influencent la volonté politique et la capacité de réforme des institutions dans différents pays, ainsi que sur des facteurs qui affectent la capacité de changement et les moteurs du changement, qui sont susceptibles de profiter aux pauvres. Les différentes dimensions de l'analyse des moteurs du changement sont résumées dans le schéma ci-dessous.

Ce schéma représente les principaux moteurs du changement qui ont été identifiés au cours d'études menées dans 13 pays différents et qui sont mentionnés le long de l'axe Y. Ces 26 moteurs du changement ont été subdivisés en trois catégories: «agents», «institutions» et «caractéristiques structurelles». L'hypothèse fondamentale de la démarche théorique de cette étude, qui est elle aussi représentée dans le dessin, est que l'impact des agents sur les caractéristiques structurelles, et inversement, est modifié par les institutions. Par conséquent, l'analyse qui a

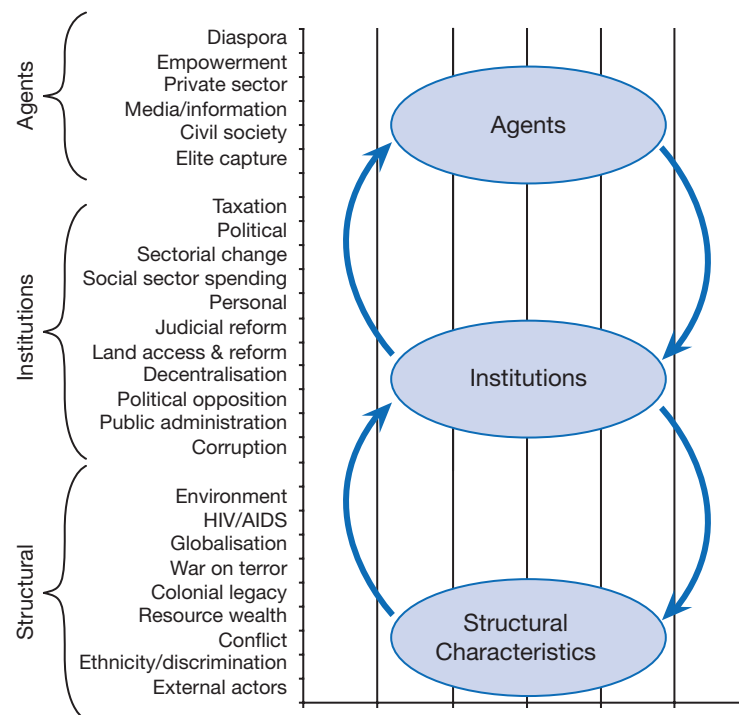
été menée dans ces 13 pays s'est concentrée sur les règles formelles et informelles, les structures du pouvoir, les droits acquis et les incitations au sein de ces institutions.

Le DFID a élaboré et mis en œuvre cette analyse d'économie politique avec pour principal objectif d'identifier les institutions, les structures et les agents

politiques susceptibles de jouer un rôle de levier pour initier des changements favorables aux pauvres. Ces leviers, ou moteurs du changement, peuvent être utilisés pour améliorer les stratégies d'intervention en matière de développement et pour accroître leur efficacité.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le lien suivant: www.gsdr.org/go/topic-guides/drivers-of-change

Drivers identified in 13 Study Reports



Source: Freckleton, A. (2005) 'Drivers of Change. December 2005 presentation to the World Bank'
Department for international Development: UK

Annexe 7:

Renforcement des capacités pour appuyer la décentralisation

Améliorer l'efficacité et l'impact des activités de renforcement des capacités

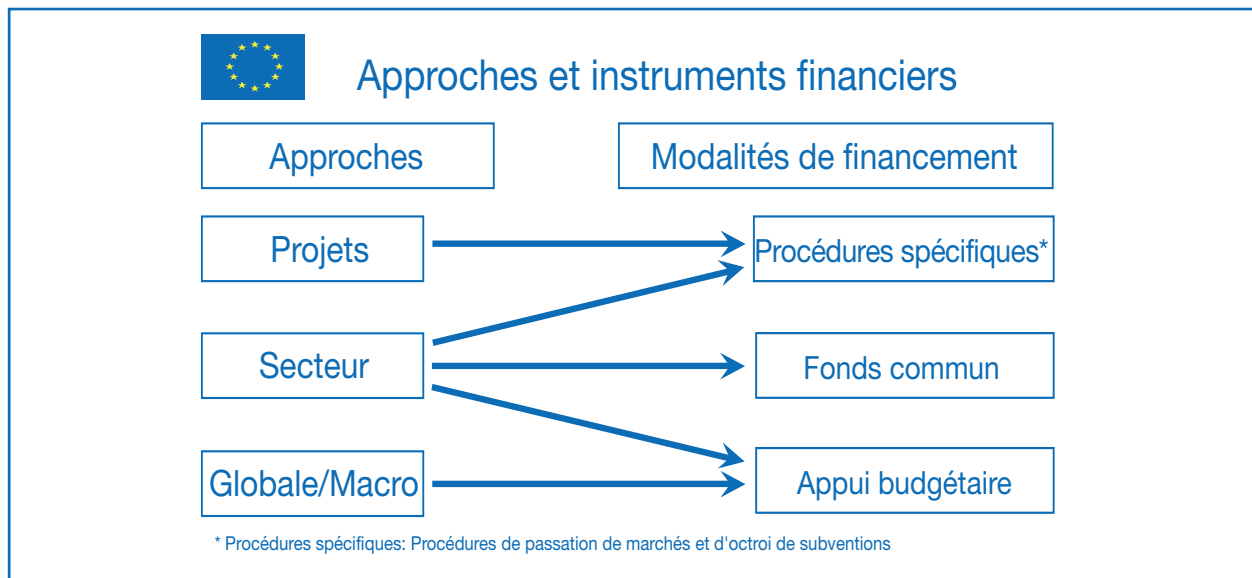
Un financement important est généralement consacré à différentes activités visant à renforcer les capacités dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Cependant, l'expérience (partagée avec d'autres bailleurs de fonds) montre que l'efficacité globale et l'impact de cet appui laisse souvent à désirer. Dans ce contexte, quatre défis majeurs se posent:

- *Éviter d'adopter des approches ad hoc fragmentées.* Cette leçon découle assez logiquement de la nécessité de considérer la décentralisation comme un «système ouvert». Il reste beaucoup à faire pour intégrer convenablement les activités de renforcement des capacités soutenues par la CE dans une stratégie cohérente et durable en faveur du développement des institutions. Parmi les domaines réclamant une attention particulière, on compte la nécessité (i) d'intégrer pleinement le caractère politique du développement des capacités, (ii) de respecter le rôle légitime des différents acteurs locaux tout au long du cycle du projet (par exemple, dans la répartition des rôles entre l'administration centrale et locale), (iii) de combiner un appui aux agences gouvernementales et aux acteurs de la société civile, et (iv) d'améliorer les méthodes et les outils utilisés pour initier un changement organisationnel (par exemple, au sein de l'administration locale).
- *Adopter une approche visant à renforcer l'autonomie dans le domaine du développement institutionnel.* Dans les cas où une telle approche a été adoptée, celle-ci a conduit à des résultats impressionnants en termes de renforcement des capacités de l'administration locale. En pratique, elle met un point d'honneur à (i) partir de là où en est l'administration locale (plutôt que d'imposer des formules standard pour la planification et la gestion), (ii) accepter que le renforcement des capacités découle de changements qui seront progressifs, imprévisibles et risqués, (iii) appliquer des critères de qualification de base (volonté de changement), (iv) injecter, de façon discrétionnaire, des capitaux dans l'administration locale (de façon à promouvoir l'apprentissage par la pratique), (v) encourager la bonne performance et sanctionner le manque ou l'absence de performance, et (vi) garder une vision à moyen et long terme.
- *Se concentrer davantage sur la «demande» d'un appui au renforcement des capacités.* Une critique récurrente concernant les initiatives de renforcement des capacités est que celles-ci sont trop axées sur l'offre (c'est-à-dire qu'elles ont été conçues, élaborées et mises en œuvre par les bailleurs de fonds). Il est maintenant communément admis qu'il convient de mieux cerner la «demande» de renforcement des capacités et de la traiter en priorité. Il y a lieu de confier la responsabilité d'identifier les besoins de capacités aux acteurs eux-mêmes (par exemple, à l'administration locale).
- *Donner des responsabilités aux structures locales.* Conformément à la Déclaration de Paris, la CE veut réduire les UGP et passer à un assortiment plus diversifié d'appui à la gestion et d'assistance technique. Cette politique s'accompagne de questions telles que celles de savoir dans quelle mesure cet appui peut être fourni par le biais des institutions (gouvernementales) existantes et s'il est nécessaire de travailler (temporairement) par le biais d'autres structures liées, voire même en dehors de toute institution.

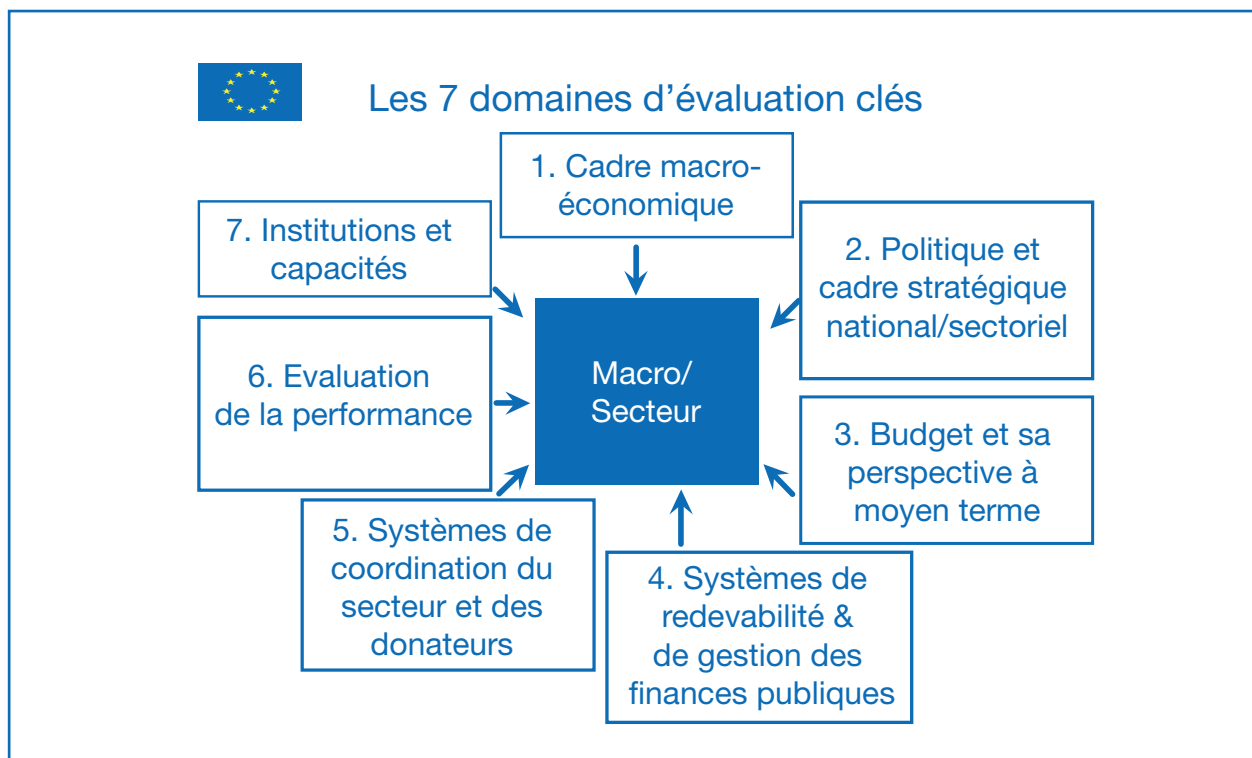
Pour de plus amples informations, veuillez consulter le document conceptuel de la CE «Évaluation des institutions et développement des capacités» (http://ec.europa.eu/europeaid/reports/concept_paper_final051006_en.pdf).

Annexe 8:

Modalités de financement et les 7 domaines d'évaluation clés



Decentralisation and Local Governance



Decentralisation and Local Governance

Annexe 9:

Gérer les processus de conception impliquant divers acteurs à plusieurs niveaux

Tanzanie - Le défi de lier la décentralisation et l'appui sectoriel par le biais d'un dialogue politique multi-acteurs pendant la phase de conception

Tanzanie - Le défi de lier la décentralisation et l'appui sectoriel par le biais d'un dialogue politique multi-acteurs pendant la phase de conception Dans le cadre du 9e FED, la CE soutient le programme de réforme du secteur de l'éducation en Tanzanie grâce à un appui budgétaire sectoriel non ciblé complété par un volet concernant le renforcement des institutions. La proposition de financement vise à renforcer la décentralisation de la prestation de services dans l'éducation de base en vue d'obtenir les résultats suivants: (i) une harmonisation de façon à ce que tous les flux de financement destinés à l'éducation aillent aux autorités locales, (ii) le renforcement des capacités pour permettre aux autorités locales de se conformer aux normes financières, techniques et professionnelles prévues par le ministère de l'éducation, (iii) l'amélioration de la gestion financière (en particulier, en ce qui concerne le relevé des dépenses), et notamment des méthodes et pratiques d'attribution des marchés, et (iv) la garantie d'une plus grande responsabilité au niveau local. L'intégration de la question de la décentralisation dans le dialogue sectoriel sur l'éducation est à l'ordre du jour du groupe de partenaires au développement dans le domaine de l'éducation.

La phase d'identification et de formulation de la proposition s'est déroulée dans un contexte particulier. En effet, le gouvernement s'est totalement approprié le processus de développement et a exhorté les partenaires au développement à suivre de près l'agenda relatif à l'harmonisation et à l'alignement.

Il n'est pas facile de préparer ce genre de proposition dans un contexte institutionnel aussi complexe que celui du secteur de l'éducation en Tanzanie. Les acteurs concernés sont les suivants:

- le ministère de l'éducation et de la formation professionnelle, qui est responsable de la politique et des normes pour l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et pour la formation des enseignants, ainsi que de l'organisation de l'enseignement secondaire, professionnel et de la formation des enseignants;
- le bureau du Premier ministre, qui est responsable de la coordination du secteur et de l'organisation (financement et contrôle) de l'enseignement primaire par le biais de son département chargé de l'administration régionale et du gouvernement local (PO-RALG);
- le ministère des finances, afin de promouvoir le renforcement des liens entre les procédures d'appui budgétaire sectoriel et la décentralisation fiscale;
- les administrations publiques locales;
- des associations d'autorités locales;
- le Réseau d'éducation de Tanzanie (une ONG associative);
- une multitude de partenaires au développement.

La participation du niveau décentralisé a été relativement faible puisque (i) les administrations publiques locales sont perçues comme faisant partie du gouvernement, un point de vue que partagent les membres du gouvernement et de nombreux partenaires au développement, et que (ii) les administrations publiques locales n'ont pas grand-chose à dire dans le cadre du débat politique, l'Association des autorités locales de Tanzanie n'a pas été en mesure jusqu'à présent de jouer un rôle actif dans le dialogue politique sur l'éducation.

Source: Contribution au troisième Groupe de discussion sur l'appui sectoriel dans un contexte de décentralisation.

Annexe 10:

Indicateurs de performance pour l'appui budgétaire sectoriel en Jordanie, au Honduras et au Mali⁵¹

1: Programme d'appui de l'UE pour la réduction de la pauvreté par le développement local en Jordanie

Conditions générales pour toute la durée du programme d'appui
a) Un cadre macroéconomique viable b) Des finances publiques saines c) Un suivi des indicateurs de pauvreté et un accès garanti aux données brutes et à l'analyse de l'enquête sur les dépenses et les revenus des ménages d) Le maintien de l'engagement en faveur d'un processus de décentralisation facilitant le développement local

Objectifs/Résultats	Indicateurs déterminant la première tranche
La coordination des bailleurs de fonds/parties prenantes est assurée par le gouvernement.	Un mécanisme de coordination des bailleurs de fonds/parties prenantes autour de la réduction de la pauvreté et du développement local a été mis en place.
La coordination parmi les principaux acteurs au niveau national est assurée et l'obtention des résultats fait l'objet d'un suivi.	Un comité directeur a été institué au niveau central, auquel la CE participe comme observateur, et des arrangements institutionnels ont été définis en vue de l'orientation, de l'appui et du suivi du plan d'action pour la réduction de la pauvreté par le développement local.
Une stratégie gouvernementale sur le développement local pour la réduction de la pauvreté a été élaborée.	Un document stratégique et un plan de travail d'un an pour la réduction de la pauvreté par le développement local a été discuté et approuvé par le Comité de pilotage.

Objectifs/Résultats	Exemples d'indicateurs déterminant le deuxième versement	Exemples d'indicateurs déterminant le troisième versement
La coordination des bailleurs de fonds/parties prenantes est assurée par le gouvernement.	Au moins deux réunions de coordination ont eu lieu depuis la signature de la convention de financement.	Au moins trois réunions de coordination ont eu lieu en 2005.
Les communes, les acteurs locaux et les unités départementales de développement sont mises en mesure de faciliter les processus de développement local et de s'impliquer dans le développement économique et social local	Un programme de formation au développement local et à la réduction de la pauvreté a été élaboré et lancé dans une sélection de communes et de départements (Cf. 2.2.1).	Un programme de formation au développement local et à la réduction de la pauvreté a été mené à bien et ses résultats évalués
Des stratégies et des plans de développement local visant à réduire la pauvreté sont conçus au niveau communal dans des communes choisies.	Au moins 18 communes de la plupart des départements (choisies de manière transparente en fonction de critères de pauvreté et d'aptitude) ont confirmé qu'elles étaient volontaires et commencé à travailler au développement de stratégies et de plans de développement local reflétant les besoins et les priorités locales et ciblant la réduction de la pauvreté.	Des stratégies et des plans de développement local reflétant les besoins et les priorités locales et ciblant la réduction de la pauvreté sont adoptés dans au moins 15 communes reflétant leurs plans dans le budget 2006.

⁵¹ Des renseignements supplémentaires concernant les conditions de déboursement, la quantification des indicateurs, la méthode de calcul, les objectifs par année, les sources, etc., se trouvent sur l'intranet d'EuropeAid (http://www.cc.cec.dgintranet/europeaid/activities/thematic/e4/public_admin_reform_decentralisation/index_en.htm)

Des investissements accrus dans des services sociaux et économiques de qualité conformément aux stratégies et aux plans de développement local définis	Les projets concernant la pauvreté proposés par les communes pilotes (PAMD) dans le cadre prioritaire de leurs plans de développement local ont été financés à hauteur d'au moins 1,5 million d'euros.	Le budget prévu pour 2005 pour les projets prioritaires a été exécuté à 90% au moins conformément aux propositions des communes sélectionnées
Meilleures capacités au niveau départemental de coordonner et promouvoir le développement local (tous les départements)	Un plan d'action pour le renforcement des capacités des autorités départementales en vue du développement local et de la réduction de la pauvreté a été élaboré conformément à la stratégie de développement des départements et sa mise en œuvre a commencé (tous les départements).	Des systèmes de contrôle ont été installés pour suivre les indicateurs de pauvreté (tous les départements) et sur les résultats des plans de développement local (départements sélectionnés)
Les mécanismes de financement des communes ont été révisés et des compétences fiscales accrues sont accordées aux communes	Une étude sur le financement et les compétences fiscales des communes a été réalisée	Recouvrement direct des taxes par 24% des communes
Transferts budgétaires accrus du niveau central vers les communes	Les transferts ordinaires du niveau central vers les communes restent au moins du même montant dans le budget 2005 par rapport à l'exercice 2004.	Les transferts du niveau central vers les communes sont exécutés comme prévu par le budget au 31.12.2005.
Des cadres de dépenses à moyen terme pour le financement des communes ont été élaborés.	Un projet de cadre de dépenses sur trois ans a été conçu pour le financement des communes.	Un cadre de dépenses à moyen terme pour le financement des communes a été conçu et se traduit dans le budget 2006.

2: Programme d'appui à la décentralisation au Honduras

La liste indicative ci-dessous fournit les principaux indicateurs de résultats qui seront utilisés pour le rapport bi-annuel sur l'évolution du processus de décentralisation.

Logique d'intervention	Indicateurs de résultats
Objectifs généraux: Contribuer à: - la réduction de la pauvreté et à - la mise en place d'une administration publique moderne et efficace.	1. 5% annual reduction in the number of municipalities in groups C and D under the level of 0.5000 in the HDI (UNDP) 2. A Municipal Civil Service Law approved
Objectifs spécifiques: Parvenir à un processus efficace de décentralisation et de développement des communes	3. In relation to the current regulation of the 5% transfer of the national tax income, the Honduras Government should have transferred to municipalities by Dec 2005, 4%, 5% by Dec 2006 and so on. 4. Substantial improvement of the legal framework: (4a) Approval of the regulations for the Territorial Organisation and Drinking Water and Sanitation Laws approved by Dec 2005. (4b) The Municipal Finances draft Law submitted by Dec 2006 and approved by June 2007. 5. Increased by 30 annually the number of Municipalities in groups C and D, that have at least a simplified land registry (cadastre).
Résultat 1: Renforcement des institutions administratives centrales et communales pour une gestion efficace et effective.	6. 20% of municipalities in C and D group have been audited by the TSC by Dec 2005, 50% by Dec 06, and 80% by Dec 2007. 7. At least 100 Municipalities are using the Budget methodological manual approved by the SGJ by Dec 2005 (150 in 2006, 200 in 2007, and 250 by 2008). 8. 80% of the C and D group municipalities have participated in the SGJ's municipal training program with at least 2 elected people and 2 from the technical area. They must have participated in at least 2 training courses organised in the first 18 months.
Résultat 2: Mise en place et renforcement de systèmes efficaces de participation des citoyens à la gestion publique décentralisée.	9. 90% of the Strategic Plans for inter municipal and municipal development have been elaborated with the effective participation of organisations from the civil society and approved in open municipal sessions. 10. 20% of the C and D municipalities have a social auditing of their budgetary process by Dec 2005, 50% by Dec 2006 and 80% by Dec 2007.
Résultat 3: Les conditions favorables au développement économique et social sont établies dans le cadre de l'aménagement territorial local, intercommunal et régional.	11. 50% of the C and D municipalities are part of some inter institutional mechanism to provide public service by Dec 2006, 70 by Dec 2007 and 80 by Dec 2008. 12. 10% of the C and D municipalities have integrated the territorial organisation approach in their Strategic Plan for Municipal Development (PEDM) by Dec 2005, 25% by Dec 2006 and 50% by Dec 2007. 13. A local trust fund (FODEL) has been established to support the municipalities in the implementation of the PEDM; directed to finance social infrastructure and service projects; as well as local productive projects, to provide financial and not financial services to rural micro enterprises with funds available on Dec. 2005.

3 : Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration et à la Décentralisation (PARAD), Mali

Champs d'indicateurs	Indicateurs
Accès de la population aux services de base des CT	1. Villages disposant d'au moins un point d'eau potable fonctionnel
	2. Consultations prénatales % femmes ayant une consultation pendant leur grossesse Nombre moyen de consultations prénatales/femme
	3. Scolarisation des filles
Politique de décentralisation	4. Qualité de la gouvernance locale % de sessions ordinaires tenues % de PV élaborés et transmis à la tutelle % de comptes administratifs produits
	5. Ressources propres des CT par habitant
	6. Transferts de l'Etat aux CT
Interdépendance décentralisation – déconcentration	7. Assistance à la maîtrise d'ouvrage % des CT ayant accès à une assistance % des CT satisfaite de l'assistance
	8. Déconcentration budgétaire des ministères
	9. Déconcentration des personnels des ministères
Réforme de l'Etat	10. Mise en service de 31 recettes perceptions
	11. Informatisation de l'administration
	12. Délais de passation des marchés publics

Source: Casas, C. (2006) 'Suivi évaluation des appuis budgétaires sectoriels à la décentralisation et à la réforme de l'Etat: l'exemple du PARAD au Mali'. Séminaire sous-régional «renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale : échange d'expériences et apprentissage» 17 et 18 mai 2006, Bamako.

Annexe 11:

Exemples d'indicateurs utilisés dans les programmes communautaires d'appui à la décentralisation (travaux en cours)

N°	Indicateur	Type	Commentaires	Source
Objectif 1: Promouvoir une réforme juridique favorisant la décentralisation				
1	Nombre de propositions visant à réviser les lois et les règlements en vue de favoriser la décentralisation	Réalisation	Il convient de définir des indicateurs permettant de mesurer tant les propositions que les changements effectivement apportés à la législation, le processus législatif pouvant être relativement long	Revue des documents parlementaires
2	Nombre de lois et de règlements ayant été révisés et/ou créés en vue de favoriser la décentralisation	Réalisation	Il convient de définir des indicateurs permettant de mesurer tant les propositions que les changements effectivement apportés à la législation, le processus législatif pouvant être relativement long	Revue des documents du gouvernement et de la législation
<i>Commentaires: Il est également utile d'observer comment évolue, au fil du temps, le ratio entre le nombre de propositions et le nombre de changements juridiques réellement effectués afin d'évaluer la performance et la flexibilité du système juridique.</i>				
Objective 2: Enhance human, administrative and financial capacities of actors involved in the decentralisation process				
3	Pourcentage du personnel de l'administration locale ayant bénéficié d'activités de renforcement des capacités	Résultats	Indique la portée des activités de renforcement des capacités	Rapports concernant le programme/projet
4	Pourcentage du personnel de l'administration locale ayant bénéficié d'activités de renforcement des capacités qui affirment utiliser les compétences ainsi acquises dans le cadre de leur travail	Réalisation	Indique si les activités de renforcement des capacités ont permis d'améliorer les capacités du personnel de l'administration locale et la manière dont les activités de renforcement des capacités peuvent être améliorées	Enquête après la formation ou enquête par sondage, 6 mois après la formation
5	Pourcentage du budget national transféré aux autorités locales	Résultats	Indique la volonté de l'administration centrale de transférer des responsabilités à l'administration locale	Documents financiers de l'administration centrale
6	Pourcentage de l'augmentation des recettes générées au niveau local	Réalisation	Mesure la capacité de l'administration locale à fonctionner	Documents financiers de l'administration locale
Objective 3: Increase the quality and supply of basic local services				
7	Nombre d'infrastructures locales de base construites et/ou réhabilitées qui sont gérées par les autorités locales	Résultats	Évalue dans quelle mesure l'administration locale est responsable de la gestion des infrastructures publiques locales	Rapports concernant le programme/projet
8	Nombre de membres du personnel transférés au niveau local, par rapport au nombre prévu par la législation	Réalisation	Évalue dans quelle mesure l'administration locale est responsable de la gestion des infrastructures publiques locales	Rapports concernant le programme/projet
Objective 4: Enhance local democratic governance and accountability				
9	Pourcentage des plans de développement local conçus selon une approche participative, par rapport au nombre total de plans de développement local conçus	Résultats	Indique le degré de participation des citoyens	Revue des plans de développement local, puis entretiens avec des ONG, les médias, etc.

10	Nombre d'administrations locales qui instaurent des procédures en vue d'améliorer la transparence de la gestion municipale, par rapport au nombre total d'administrations locales	Réalisation	Indicateur relatif à l'obligation pour l'administration locale de rendre des comptes. Ces actions peuvent consister à diffuser des rapports financiers et budgétaires, des résumés des réunions du conseil, etc.	Entrevues avec des fonctionnaires de l'administration locale
Objective 5: Support local development				
11	Nombre de personnes ayant bénéficié d'actions de renforcement des capacités au niveau local en vue de promouvoir des activités génératrices de revenus, par rapport à la population active de la région ciblée par le programme (Unité: Ventiler les données en fonction du sexe, de l'âge et, le cas échéant, de l'appartenance à d'autres groupes cibles (groupes minoritaires, etc.))	Résultats	Mesure la portée des activités de renforcement des capacités en vue de promouvoir les activités génératrices de revenus	Rapports concernant le programme/projet

Bibliographie

- Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2005) 'Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview' Boston University - Department of Economics - Working Papers WP2005-023
<http://www.bu.edu/econ/workingpapers/papers/Dilip%20Mookherjee/wp2005/decorr.pdf>
- Freckleton, A. (2005) 'Drivers of Change. December 2005 presentation to the World Bank' Department for International Development: UK
<http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/political/economy/Freckleton%20World%20Bank%20Presentation%20Dec-05.ppt>
- Gaventa, J. (2003) 'Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities' Prepared for the Conference on Participation: From Tyranny to Transformation Manchester, 27 – 28 February, 2003
<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/participation03/Gaventa.pdf>
- Grindle, M. (2005) 'Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance. [unpublished]
- Helmsing, A.H.J. (2000) *Decentralisation and enablement. Issues in the local governance debate*. Inaugural address as Professor of Local and Regional Planning at the University of Utrecht on 27th of April 2000. Amersfoort: Bergdrukkerij
- Hutchinson, P. L. and LaFond, A. K. (2004) 'Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors' Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.
http://www.phrplus.org/Pubs/Tech054_fin.pdf#search=%22Hutchinson%20and%20Lafond%202004%20local%20governance%22
- Jütting, J., Kauffmann, C., Mc Donnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N., Wegner, L. (2004) 'Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Linkages' OECD Development Centre Working Paper No. 236
<http://www.oecd.org/dataoecd/40/19/33648213.pdf#search=%22Decentralisation%20and%20Poverty%20Reduction%20OECD%20development%20centre%202004%2019%20countries%22>
- Land, T. and V. Hauck. (2003) 'Building Coherence between sector reforms and decentralisation: do SWAps provide the missing link?' (ECDPM Discussion Paper 49). Maastricht: ECDPM
<http://www.ecdpm.org/dp49>
- Loquai, C. (2001) 'Strategic Priorities and Operational Challenges for European Support for Democratic Decentralisation in the Context of the new ACP-EU Partnership Agreement' (ECDPM Discussion Paper 24). Maastricht: ECDPM.
<http://www.ecdpm.org/dp24>
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization* The World Bank: Washington DC
- OECD/DAC (2004) 'Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance' DAC Evaluation Series
- Robertson, W. (2002) 'Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development' Prepared for the 2nd International Conference on Decentralisation: Federalism: The Future of Decentralizing States? 25–27 July 2002 Manila, Philippines New York: UNDP
http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_Pub_overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf#search=%22overview%20of%20decentralisation%20worldwide%20a%20stepping%20stone%20to%20improved%20governance%20and%20human%20development%22
- Steinich, M. (2000) Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas. (ECDPM Discussion Paper 19). Maastricht: ECDPM
<http://www.ecdpm.org/dp19>
- World Bank (2004) 'World Development Report 2004: Making services work for poor people' Washington: the World Bank
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2003/10/07/000090341_20031007150121/Rendered/PDF/268950PAPER0WDR02004.pdf
- Commonwealth (2007) 'Commonwealth Local Government Handbook 2007', elaborated by the Commonwealth Local Government Forum (CLGF)

Sources utiles sur l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale

A: Ressources générales sur la décentralisation et la gouvernance locale

A1: Sites web en anglais:

USAID pages 'Promoting Democracy and Good Governance':
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/

AfriCities:
http://www.africities.org/index_eng.php

The Commonwealth Local Government Forum (CLGF)
<http://www.clgf.org.uk/>

Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa
<http://www.mdpafrica.org.zw/>

A2: Publications en anglais:

Manor, J. (1999) 'The Political Economy of Democratic Decentralization.' Washington DC: World Bank

Manor, J. (undated) 'Civil Society and Democratic Decentralization: The Increasing Importance of User Committees' Institute of Development Studies (IDS)
<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/PolicyBriefs/policy3.doc>

Olowu, D. (2001) 'Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa' United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD):
[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/543FFCD9808693FD80256B5E003B4E1E?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/543FFCD9808693FD80256B5E003B4E1E?OpenDocument)

A3: Sites web en français:

PDM Net
www.pdm-net.org

A4: Publications en français:

Publication section l'Agence française de développement:
<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications>

B: Principaux concepts et approche 'systèmes ouverts'

B1: Sites web en anglais:

UNDP website on decentralisation, local governance and urban/rural development:
<http://www.undp.org/governance/sl-dlgud.htm>

World Bank pages on public-sector governance:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,menuPK:286310~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:286305,00.html>

B2: Publications en anglais:

Institute of Development Studies (IDS) Law, Democracy and Development papers:
<http://www.ids.ac.uk/ids/law/lawwps.html>

Smoke, P. (2001) Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD):
[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/CB00CBC1DB0E8E1E80256B5E003BFC1C?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/CB00CBC1DB0E8E1E80256B5E003BFC1C?OpenDocument)

B3: Sites web en français:

Cités Unies France
www.cites-unies-france.org

Le CERCOOP (Centre de ressources pour la coopération décentralisée en Franche-Comté)
<http://www.cercoop.org/default.htm>

B4: : Publications en français:

Télescope: L'observation de administration publique (2004)
'La décentralisation administrative en Afrique
subsaharienne'

<http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/Volumes6-11/v11.n3Afrique.pdf>

Brunel, F. 1997. La décentralisation en Afrique
subsaharienne. Paris: Secrétariat d'État à la Coopération-
Direction du Développement

C: Comprendre le terrain de la décentralisation

C1: Sites web en anglais:

SNV World pages 'Responsive and Accountable Local
Government':

<http://www.snvworld.org/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://684ac67cca5ca0310e44f563a610d29c>

SNV Western and Central African homepage:

<http://www.snvworld.org/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget=navurl://5bb4b5b4f36828459a5357a433866cb8>

Governance and Social Development Resource Centre
(GSDRC): <http://www.gsdrc.org/>

C2: Publications en anglais:

Bangira, Y. (2006) 'Ethnic Inequalities and Public Sector
Governance' United Nations Research Institute for Social
Development (UNRISD):
[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/33B0EB7B043EC388C125717E004A064E?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/33B0EB7B043EC388C125717E004A064E?OpenDocument)

Institute of Development Studies (IDS) Civil Society and
Governance Programme Country Research Outputs (case
studies and synthesis):
<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/docs/reports1.html>

Institute of Development Studies (IDS) Civil Society and
Governance Programme papers:
<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/PolicyBriefs/policy.html>

Smoke, P. (Guest Editor). Decentralisation and Local
Governance in Africa. Special Issue. Public Administration
and Development, Volume 23, Number 1, February 2003

Therkildsen, O. (2001) Efficiency, Accountability and
Implementation: Public Sector Reform in East and
Southern Africa. United Nations Research Institute for
Social Development (UNRISD):
[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/37B5E941053B5E8B80256B5E004B5907?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/37B5E941053B5E8B80256B5E004B5907?OpenDocument)

C3: Sites web en français:

L'observation de administration publique

<http://www.observatoire.enap.ca/fr/accueil.aspx?sortcode=1.3>

SURF-AOC: Servir les Bureaux de Pays d'Afrique de
l'Ouest et du Centre

<http://www.undp.org/surf-wa/indexfr.htm>

C4: Publications en français:

SNV/CEDELO 'La décentralisation au Mali: Du discours à
la pratique' Amsterdam: Royal Tropical Institute.
<http://www.snvworld.org/irj/go/km/docs/SNVdocuments/La%20decentralisation%20au%20Mali.pdf>

Dubresson, A. et al. (2004) Décentralisation et gouvernance
urbaine en Afrique Subsaharienne. Afrique du Sud –
Ethiopie – Nigéria – Tanzanie. Programme de Recherche
Urbaine pour le Développement (PRUD):
http://www.isted.com/programmes/prud/syntheses/Atelier_D/Alain_Dubresson.pdf

D: Concevoir une stratégie cohérente pour appuyer (directement ou indirectement) la décentralisation

D1: Sites web en anglais:

UNDP website on tools and handbooks relating to
governance:

<http://www.undp.org/governance/guidelines-toolkits.htm>

D2: Publications en anglais:

European Commission (2005) 'Draft Handbook on Good
Governance'. Brussels: The European Commission:
http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf

Joy, Prof. L. (2003) 'Democratization and Human Rights: A
systemic approach' UNDP:
http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_DecentSystemic.pdf

Levine, N. and Bland, G. 'Decentralization and Democratic
Local Governance Programming Handbook' Center for
Democracy and Governance:
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnach300.pdf

Batley, R., McCourt, W., Olowu, D., Smoke, P., Nickson, A., Therkildsen, O. (2006) 'Public Sector Reform in Developing Countries: Capacity Challenges to Improve Services'. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD):

[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/C9EBAB9BE0AD16E0C1257132004BE9D4?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/C9EBAB9BE0AD16E0C1257132004BE9D4?OpenDocument)

D3: Sites web en français:

Initiative européenne pour la démocratie et les Droits de l'Homme:

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/themes-governance_fr.htm

E: Mettre en œuvre l'appui à la décentralisation

E1: Sites web en anglais:

Website on joint-evaluations of coordination, complementarity and coherence of European development policy and operations:

<http://www.three-cs.net>

Website dedicated to the Paris Declaration

<http://www.aidharmonisation.org>

E2: Publications en anglais:

Lehtinen, T. (2003) 'The Coordination of European Development Cooperation in the Field: Myth or Reality?' (ECDPM Discussion Paper 43). Maastricht: ECDPM
<http://www.ecdpm.org/dp43>

Copenhagen Development Consulting (CDC) (2005) 'Evaluating Co-ordination and Complementarity of Country Strategy Papers with National Development Priorities.' Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
http://www.three-cs.net/3cs_publications

E3: Sites web en français:

Efficacité de l'aide

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/enjeux-internationaux_5157/efficacite-aide_5161/index.html

E4: Publications en français:

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement
<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationFrench.pdf>

F: Évaluer les progrès accomplis en matière de décentralisation

F1: Sites web en anglais:

Development Assistance Committee Evaluation Resource Centre:

http://www.oecd.org/document/63/0,2340,en_35038640_35039563_35067327_1_1_1_1,00.html

The Pelican Initiative – A Platform for Evidence-based Learning and Communication for Social Change:

<http://www.dgroups.org/groups/pelican>

MandE website with useful resources on evaluation:

<http://www.mande.co.uk/>

F2: Publications en anglais:

Sebahara, P. (2004) 'Monitoring and evaluation of support for decentralisation and local governance. A case study on Burkina Faso.' (ECDPM InBrief 7) Maastricht: ECDPM
<http://www.ecdpm.org/inbrief7>

Impact indicators for European Initiative for Human Rights and Democracy

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/pdf/impact_indicators_channel_en.pdf

F3: Sites web en français:

Development Assistance Committee Evaluation Resource Centre – French website:

http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_35038640_35039563_36382233_1_1_1_1,00.html

F4: Publications en français:

Sebahara, P. (2000). 'Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. Expériences d'une commune du Burkina Faso.' (ECDPM Discussion Paper 21). Maastricht: ECDPM.
<http://www.ecdpm.org/dp21>

Commission européenne

Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2007 —xvi, 117 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-79-04497-4

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

