

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**



Fonds d'Équipement des Nations Unies

Relever le Défi

**Renforcer les capacités des
collectivités locales
pour réaliser les objectifs du
Millénaire pour le développement**

**Un guide pour le praticien
Elaboré à partir des expériences du FENU
dans les Pays les Moins Avancés**



Fonds d'Équipement des Nations Unies

Fonds d'Équipement des Nations Unies
Two United Nations Plaza, 26th floor, New York, NY 10017
Adresse Internet : <http://www.fenu.org>
Adresse courriel : info@uncdf.org

Tous droits réservés
Première Impression: Mars 2006

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

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

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

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
Auteurs : Roger Shotton et Mike Winter
Conception et Production: Adam Rogers

Photos : Adam Rogers / FENU

Numéro de Publication ONU : F.05.III.B.21
ISBN: 92-1-226017-9

Références bibliographiques

1. Développement local.
2. Pauvreté – Pays en développement.
3. Gouvernance locale.
4. Objectifs du Millénaire pour le développement
5. Institutions financières.
6. Décentralisation



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

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	III
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	XIII
PRÉFACE	I
INTRODUCTION	3
Les investissements publics de base au niveau local et le besoin de modèles susceptibles d'être répliqués.	3
Le déficit de connaissance sur la question	3
L'expérience du FENU en matière de Développement Local	4
But de ce Guide	5
Vue d'ensemble du Guide	6
CHAPRE I : LA STRATÉGIE DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT LOCAL	I
A propos de ce chapitre	11
Les questions abordées	11
A. Les Programmes de Développement Local : l'approche	12
1. Les origines	12
2. Principales caractéristiques.....	14
3. Introduction relative aux questions de stratégie	16
B. La politique du PDL et la stratégie d'influence sur la politique de décentralisation	18
1. Cadre des politiques de décentralisation et de gouvernance locale	18
2. Des remarques sur le cadre des politiques nationales : une réserve	21
3. Facteurs contextuels déterminant la stratégie d'impact sur les politiques	22
4. Illustration: Application du cadre au Bangladesh	25
C. La stratégie institutionnelle	25
1. Déterminer l'échelon local d'intervention.....	25
2. Les défis en matière de stratégie institutionnelle et d'exercice des responsabilités au niveau local.....	27
3. Illustration : Deux types contrastés de défis institutionnels	33
4. Les innovations institutionnelles locales.....	33
5. Le niveau national	36
D. La stratégie de sélection des zones géographiques	37
E. La stratégie de ciblage des plus pauvres	41
1. Le ciblage géographique : favoriser les régions les plus pauvres et les zones rurales.....	41

2. Encourager les activités spécifiques en faveur des pauvres.....	42
3. Stratégies de ciblage de la pauvreté à l'intérieur des zones du PDL.....	43
4. Une note d'avertissement au sujet des Stratégies de Réduction de la Pauvreté..	44
F. Les PDL dans les situations de conflit et d'après -conflit	45
1. Les situations d'après conflit	45
2. Les situations de conflit	48
CHAPITRE 2 : LA STRATEGY DE FINANCEMENT.....	51
A. Préambule	52
1. Biens publics locaux et biens de valeur: une note conceptuelle.....	52
2. Le financement des collectivités locales: une vue d'ensemble	53
3. Le financement par l'Etat des collectivités locales et les transferts fiscaux inter-gouvernementaux (TFIG).....	54
4. Les PDL comme programmes pilotes pour l'expérimentation en matière de mécanismes financement par subventions	57
5. Les contrastes avec d'autres approches de financement local	58
B. Allouer des fonds aux collectivités locales.....	60
1. Volume du financement ou fonds commun.....	60
2. L'allocation de fonds entre les différentes unités de collectivités locales.....	62
3. Cycle et périodicité des allocations	68
C. Allouer des fonds aux échelons inférieurs de l'Etat	69
1. Les subventions ou Montants Indicatifs de Planification (MIP) en direction des échelons inférieurs.....	69
2. Sélectivité ou couverture universelle ?	72
3. Déterminer le niveau d'allocation aux échelons inférieurs.....	74
D. Lier le financement à la performance locale	75
1. Vue d'ensemble : les transferts fiscaux comme mesure d'incitation.....	75
2. Le modèle : Performance et exercice des responsabilités.....	76
3. Instrument 1 : Conditions Minimum d'Accès (CMA)	78
4. Instrument 2 : Les Mesures de Performance (MPs)	81
5. Cadre d'évaluation des CMA et des MP	85
6. Les enseignements issus de l'expérience en matière de financements basés sur la performance.....	85
E. Les usages légitimes des subventions inconditionnelles : quelques notions autour des « menus » d'investissement	91
1. Dépenses de développement contre dépenses d'investissement	91
2. Jusqu'à quel point l'utilisation des fonds au niveau local peut-elle être inconditionnelle ?	93
3. Un post-scriptum sur le financement conditionnel	96
F. La mobilisation des ressources au niveau local.....	97

1. « Contreparties » ou contributions locales	97
2. Soutien direct aux CL pour la mobilisation de revenus	102
G. Gestion et contrôle des fonds	105
1. L’approbation du budget et le déblocage du financement.....	105
2. Contrôle et audit de l’utilisation des fonds par les CL	109
3. Un post-scriptum sur les systèmes d’unicité de caisse.....	111
CHAPITRE 3 : LA GESTION LOCALE DES DÉPENSES PUBLIQUES	
D’INVESTISSEMENT.....	115
Première Partie. Le contexte : la gestion locale des dépenses publiques, la	
planification locale et la participation.....	116
A. La gestion locale des dépenses publiques (GDP)	116
1. Clarification : de la planification à l’émergence des questions de GDP.....	116
2. L’importance de la gestion locale des dépenses publiques.....	116
B. Vue d’ensemble sur les instruments de planification dans le cadre de la GDP ...	119
1. La planification stratégique locale	119
2. La programmation des investissements locaux	122
3. La planification et budgétisation annuelles des CL.....	123
C. Promouvoir la participation populaire dans le cycle de gestion des dépenses	
publiques : des enseignements généraux	123
1. Justification et stratégie des PDL.....	123
2. Coûts associés à la promotion de la participation et de la représentation	126
3. Les partis pris et les conflits d’intérêt	127
4. Le besoin de dispositions délibérées, spécifiques et « simplistes »	128
Deuxième Partie. Le processus de planification locale	129
A. Aperçu et clarifications.....	129
1. Les caractéristiques du processus de planification locale (PPL).....	129
2. Elargir le contexte du PPL aux instruments de planification	132
B. Le cadre légal et institutionnel des PPL	132
1. Dispositions légales et de régulation	133
2. Identifier ou mettre en place divers organismes de planification	133
C. Les fonctions de planification dans un système à niveaux multiples.....	140
D. Le cycle de la planification locale et de la budgétisation : éclairage.....	145
1. Le cadre de planification stratégique.....	145
2. Le cycle annuel de planification et de budgétisation	146
E. Planification locale : problèmes et enseignements.....	149
1. Estimation des ressources budgétaires.....	149
2. Analyse préliminaire et orientation stratégique	149
3. Expression des besoins et des priorités et propositions communautaires.....	153
4. Sélection, élaboration des propositions, calcul des coûts et évaluation	156

5. Classement par ordre de priorité et sélection	161
6. Elaboration de l'avant-projet du plan d'investissement, de la matrice de financement et du budget.....	163
7. Approbation finale du plan d'investissement et des budgets récurrents et des budgets d'investissement.....	165
8. Approbation finale du plan et du budget par les échelons supérieurs	167
Troisième Partie. Réalisation du programme d'investissements	169
A. Contexte et clarifications	169
1. Souligner l'importance de l'étape de mise en œuvre	169
B. La réalisation des investissements : un cadre général	171
1. Investissements et biens	171
2. Décomposition des activités liées à la réalisation de l'investissement.....	171
C. Les modalités de production de l'offre	175
1. Options.....	175
2. La sous-traitance à des entrepreneurs privés.....	176
3. Exécution déléguée ou directe.....	184
D. Dispositions en matière d'appui technique, de supervision et de contrôle	187
1. Conception détaillée et spécification technique.....	187
2. Supervision et suivi.....	188
3. Sources d'expertise technique pour la conception et la supervision	189
4. Financement de l'appui technique	192
E. Le co-financement des investissements et la gestion financière.....	192
1. Les contributions communautaires.....	192
2. Déboursements.....	193
3. Mise en service des infrastructures et période de garantie.....	193
F. Post-scriptum : abus, corruption et mise en œuvre	193
1. Avant ou lors de la phase d'attribution des contrats.....	194
2. Pendant la phase proprement dite de construction et de réalisation	195
Quatrième partie : Gestion et Entretien (G&E)	198
A. Contexte	198
1. La G&E des infrastructures: la clé de l'accès aux services et aux infrastructures et à leurs bénéficiaires.....	198
2. Les problèmes de G&E récurrents et leurs origines	198
3. La logique et la stratégie des PDL : un rappel.....	199
4. Les défis.....	201
B. Les activités de gestion et d'entretien.....	201
1. Aperçu.....	201
2. Les options institutionnelles pour la gestion des activités de G&E.....	202
C. Orientations futures des activités de gestion et d'entretien	205

1. Considérations d'ordre général	205
2. Décalage entre le cycle de vie des PDL et celui des infrastructures locales: problème et possible solution	207

CHAPITRE 4 : EXERCICE DES RESPONSABILITÉS, COMMUNICATION

ET INFORMATION209

A. Contexte et clarifications	210
1. Responsabilité et information	210
2. Les divers aspects de l'obligation redditionnelle et les hypothèses	211
B. L'accès physique à l'information.....	212
C. Responsabilité descendante	213
1. Éléments structurels influençant la responsabilité descendante	214
2. L'examen des dispositions légales	219
3. Rendre l'information plus accessible au public – quelle information et pour qui ?	219
4. Rendre l'information accessible au public – comment et par quel intermédiaire?.....	220
5. Dernières remarques sur la stratégie de communication	221
D. Responsabilité horizontale entre les différentes branches de l'administration décentralisée et des CL	224
1. Qu'entend-on par responsabilité horizontale ?.....	224
2. La multiplicité des défis	224
3. Besoins en information	225
E. Responsabilité ascendante : information facilitant le contrôle par les collectivités de niveau hiérarchique supérieur et l'administration centrale	227
F. Appuyer et inciter les collectivités locales à rendre l'information disponible ...	228
G. Orientations futures	229

CHAPITRE 5 : LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS.....231

A. Contexte et clarifications	232
1. La logique des activités de renforcement des capacités au sein des PDL.....	232
2. Cadre des stratégies de renforcement des capacités au sein des PDL	232
B. Enseignements en matière de renforcement des capacités	234
1. Pas seulement des « besoins de formation ».....	235
2. Adapter les procédures et les systèmes.....	235
3. Avoir conscience des coûts d'opportunité et du besoin de pérennisation et de réplication	235
4. Une erreur fréquente : « Le renforcement des capacités comme préalable à... »	236
5. La suite de cette section en quelques mots.....	236
C. Renforcement des capacités en ressources humaines locales	238

1. Pénurie de ressources humaines locales et carences en personnel	238
2. Développement des ressources humaines locales	239
3. Renforcement des capacités des ressources humaines par le biais de la demande.....	246
D. Capacité logistique et matérielle au niveau local.....	248
1. Fourniture d'un appui matériel direct.....	248
2. Fourniture indirecte de l'appui matériel.....	250
E. Le renforcement des capacités au niveau national.....	250
1. Renforcement des capacités en ressources humaines au niveau national.....	250
2. Renforcement des capacités matérielles au niveau national	251

ANNEXES255

Annexes se rapportant au Chapitre 1 : Directives en matière de cartographie du contexte institutionnel..... 255

Annexe au Chapitre 3 : Exemple d'outil multicritères de classement et de sélection..... 275

NOTES281

ENCADRÉS

Encadré 1: le Programme de Développement Local: une vue d'ensemble	13
Encadré 2 : La stratégie d'impact sur les politiques du PDL	24
Encadré 3 : Les défis pratiques pour la détermination des niveaux institutionnels devant être appuyés.....	26
Encadré 4 : Variations dans le ciblage géographique des PDL	32
Encadré 5 : Le plan d'action d'éradication de la pauvreté (PAEP) en Ouganda	34
Encadré 6 : Allouer des fonds pour assurer la prise en compte des questions d'environnement.....	35
Encadré 7 : La mobilisation de revenus locaux régressive au Viet Nam	35
Encadré 8 : Répondre aux besoins des populations nomades pastorales de Tombouctou, au nord du Mali.....	36
Encadré 9 : Ciblage géographique en Erythrée.....	36
Encadré 10 : Favoriser les femmes au Bangladesh.....	37
Encadré 11 : Une évaluation de la place des femmes dans le projet de développement des districts en Ouganda	38
Encadré 12 : Discrimination positive envers les femmes et les membres de la caste des Dalits : leçons apprises au Népal	39
Encadré 13 : Biens privés contre biens publics : la distinction économique	52
Encadré 14 : L'autonomie fiscale des collectivités locales.....	53
Encadré 15 : Les sept principes d'un bon système de transferts fiscaux Etat - collectivités locales	56
Encadré 16 : Un financement «durablement modeste »:.....	62
Encadré 17 : La formule d'allocation des subventions	64

Encadré 18 : Des exemples de formules de PDL et les questions afférentes	65
Encadré 19 : L'égalisation fiscale à travers les transferts fiscaux au Nicaragua	66
Encadré 20 : La périodicité des subventions pluriannuelles.....	69
Encadré 21 : Mécanismes de transfert de subventions aux échelons inférieurs des CL ..	70
Encadré 22 : Les mécanismes de transfert de subventions aux institutions communautaires.....	71
Encadré 23 : Les problèmes liés au financement non sélectif	73
Encadré 24 : Les enseignements des PDL en matière de financement sélectif des entités communautaires	74
Encadré 25 : La formule d'allocation des subventions	75
Encadré 26 : Ouganda : La genèse du financement basé sur la performance.....	79
Encadré 27 : Procédures pour l'évaluation des CMA et les MP en Ouganda.....	85
Encadré 28 : L'outil des Mémoires d'accord : conditions préalables à son efficacité	87
Encadré 29 : Deux exemples de mesures d'incitation pour la prise en compte de la problématique homme-femme	90
Encadré 30 : Les difficultés rencontrées dans la définition des dépenses d'investissement	91
Encadré 31 : Les investissements dans les biens d'intérêt public : Exemples de mauvais fonctionnement de marché	94
Encadré 32 : La réticence des CL d'Ouganda à financer des investissements agricoles... 95	
Encadré 33 : Les fenêtres de financement du PDL du Niger	96
Encadré 34 : Les contributions des communautés dans le cadre des PDL.....	98
Encadré 35 : Conséquences de mauvaises estimations initiales de coûts	100
Encadré 36 : Les contributions communautaires : Un dernier avertissement.....	101
Encadré 37 : Information et sensibilisation des populations sur la taxation.....	103
Encadré 38 : Différentes mesures d'incitation pour encourager la mobilisation de ressources en Ouganda	104
Encadré 39 : Promotion de meilleures pratiques de collecte de l'impôt au Bangladesh.....	105
Encadré 40 : Différentes stratégies en matière d'incitation à l'amélioration de la mobilisation de ressources au niveau local	106
Encadré 41 : De l'importance de directives détaillées	107
Encadré 42 : Les écueils de l'approbation du plan et du budget des collectivités locales	108
Encadré 43 : Les institutions de planification locale du développement au Nicaragua.....	120
Encadré 44 – Proposition de classification budgétaire pour les dépenses locales.....	124
Encadré 45 : La mesure de la participation : le verre est-il à demi plein ou à demi vide ?	125

Encadré 46: Introduire la notion de participation - quelques leçons élémentaires..	126
Encadré 47: Aperçu sur le PPL - ce qu'il est et ce qu'il n'est pas	130
Encadré 48: Les instruments de planification caractéristiques au niveau des collectivités locales	131
Encadré 49: Exemples de provisions légales et de régulations relatives à la planification et la budgétisation au niveau local.....	132
Encadré 50: Institutions de planification locale légales au Cambodge	134
Encadré 51: Exemples d'institutions communautaires désignées par la loi	134
Encadré 52: Ecueils à éviter : évincer les autorités coutumières	136
Encadré 53: Exemples d'innovations institutionnelles au niveau des collectivités locales	137
Encadré 54: Compétences caractéristiques des organismes locaux chargés de la planification	138
Encadré 55: Exemples d'innovations institutionnelles dans les PDL	139
Encadré 56: Renforcer durablement les institutions appuyant la planification locale .	140
Encadré 57: Exemples de systèmes à hiérarchie multiple	141
Encadré 58: Confusion sur la capacité des collectivités locales à planifier	141
Encadré 59: Avantages et inconvénients de la différenciation dans l'attribution des compétences en matière de planification entre CL de même niveau	143
Encadré 60: Les délais de dépôt du budget local au Malawi	145
Encadré 61: L'orientation stratégique en matière de planification annuelle.....	153
Encadré 62: Se méfier des analyses de problèmes uniquement basées sur la situation de lieu	154
Encadré 63: Eviter la manipulation des exercices de classement	155
Encadré 64: Directives à destination des Comités de développement de circonscription au Bangladesh.....	157
Encadré 65: Deux enseignements relatifs au phénomène de « discrimination » ou de « biais » dans la sélection des propositions communautaires	159
Encadré 66: Liste de contrôle pour l'évaluation des propositions communautaires.....	163
Encadré 67 : Un problème étonnamment fréquent – la sélection des propositions en fonction des seuls bénéficiaires escomptés.....	163
Encadré 68 : Structure générique des coûts et bénéficiaires à comparer.....	164
Encadré 69 : Enseignements issus de l'expérience portant sur la sélection des investissements: Politiques locales et discrimination en faveur des investissements bénéficiant au plus grand nombre	164
Encadré 70 : Risques de contrôle importun liés à la formation professionnelle des responsables de projets et à la responsabilité envers le bailleur de fonds.....	167
Encadré 71 : La discrimination en faveur des approches de planification participative	169
Encadré 72 : Bénéficiaires liés à la délégation des responsabilités pendant la phase d'exécution des programmes d'investissements.....	170

Encadré 73 : Exemples de régulations opposées s’agissant de la réalisation d’ouvrage .	174
Encadré 74 : Les préférences en matière de réalisation d’investissement dans le Bangladesh rural	174
Encadré 75 : Des modalités d’exécution flexibles dans le nord de la région Gondar en Ethiopie.....	175
Encadré 76 : Des régulations pilotes en matière d’achat de services au Mali.....	176
Encadré 77 : Réduction des coûts par le biais de l’appel à la concurrence.....	177
Encadré 78 : Conseil d’appel d’offres dans les communautés rurales du Sénégal....	178
Encadré 79 : La pré-qualification des entrepreneurs au Cambodge*	179
Encadré 80 : Le renforcement des capacités du secteur privé en Tanzanie	181
Encadré 81 : Régulations officielles relatives au Comités d’usagers chargés de la réalisation des travaux au Népal.....	185
Encadré 82 : Plans-types au Cambodge.....	188
Encadré 83 : Supervision technique en Ouganda	189
Encadré 84 : Les expériences des PDL en matière de financement des activités de service technique liées aux investissements.....	190
Encadré 85 : Les procédures de déboursement au niveau des Comités d’usagers au Népal	91
Encadré 86 : Achats de biens et services et corruption	191
Encadré 87 : La corruption des CL en Ouganda.....	196
Encadré 88 : L’importance d’une bonne gestion des biens	198
Encadré 89 : Quelques problèmes rencontrés	200
Encadré 90 : La planification des activités d’entretien au Vietnam.....	205
Encadré 91 : Faire la projection des dépenses de G&E pour les nouveaux investissements	206
Encadré 92 : Prendre les activités de G&E au sérieux : une proposition.....	207
Encadré 93 : Les deux éléments de l’exercice des responsabilités et de l’obligation redditionnelle	210
Encadré 94 : Selon la Banque Mondiale	211
Encadré 95 : La question de l’archivage en Afrique	213
Encadré 96 : Les archives électroniques et l’information.....	215
Encadré 97 : La société civile.....	216
Encadré 98 : Les régulations en matière d’information publique	217
Encadré 99 : Promouvoir le respect des régulations en vigueur d’accès public à l’information.....	219
Encadré 100 : Meilleurs flux d’information en Ouganda	220
Encadré 101 : Dispositions en matière d’information du public au sein des PDL	222
Encadré 102 : Exemples des responsabilités des CL de niveau hiérarchique supérieur vis-à-vis des CL de niveau inférieur	226

Encadré 103 : Mesures d'incitation pour l'accès du public à l'information	228
Encadré 104 : La Charte de responsabilités et le Code de conduite et d'éthique ougandais.....	229
Encadré 105 : Contraintes typiques liées à la performance des collectivités locales et des autres organisations locales.....	233
Encadré 106 : Mesures de renforcement des capacités.....	237
Encadré 107 : Inciter les CL à pourvoir les postes vacants.....	238
Encadré 108 : Mettre au point des mécanismes de financement pérennes pour le recrutement de personnel clé par la CL	239
Encadré 109 : Deux domaines d'intervention principaux en matière de renforcement des capacités des ressources humaines locales	240
Encadré 110 : La formation d'instructeurs	244
Encadré 111 : Les problèmes liés au renforcement des capacités des ressources humaines au Bangladesh	245
Encadré 112 : Le renforcement des capacités s'appuyant sur la demande en Ouganda.....	247
Encadré 113 : Stratégie de renforcement des capacités (SRC) au Népal.....	249
Encadré 114 : Renforcement des capacités matérielles.....	250
Encadré 115 : Renforcement des capacités matérielles basé sur la demande	251
Encadré 116 : Le renforcement des capacités au niveau national : les Unités de gestion de projet en Afrique anglophone	251
Encadré 117 : Renforcer les fonctions politiques au Bangladesh.....	253
Encadré A1 : Deux clichés fréquents	256
Encadré A2 : Mesures de l'engagement des dirigeants politiques en faveur de la décentralisation.....	258
Encadré A3 : Autonomisation ou interférence : indicateurs conseillés.....	260
Encadré A4 : Illustration des contrastes entre les deux extrêmes en matière de collectivités locales.....	261

TABLEAUX

Tableau 1 : Les contrastes ruraux/urbains observés dans la prestation de services par les collectivités locales dans les pays en voie de développement.	17
Tableau 2 : Vue d'ensemble sur l'éventail des objectifs possibles des PDL en matière d'impact sur les politiques.....	20
Tableau 3 : Les infrastructures locales et la politique en matière d'offre locale de services au Bangladesh : un cadre analytique	23
Tableau 4 : Stratégies et défis des PDL	31
Tableau 5 : Financer le développement local : la place des subventions inconditionnelles.....	55
Tableau 6 : Placer le FDL dans le cadre plus vaste du système de TFIG	58

Tableau 7 : Les différentes approches des donateurs pour le financement des biens et services publics locaux	59
Tableau 8 : Conditions Minimum d'Accès en Ouganda.....	79
Tableau 9 : Conditions Minimum d'Accès au Bangladesh	80
Tableau 10 : Conditions Minimum d'Accès au Mali	80
Tableau 11 : Indicateurs de MP en Ouganda	82
Tableau 12 : Utilisation des MP pour déterminer le montant des subventions en Ouganda	83
Tableau 13 : Conséquences budgétaires des MPs à Tombouctou, Mali	84
Tableau 14: Typologies de dépenses : Une illustration	92
Tableau 15 : Les menus d'investissement.....	99
Tableau 16 : Tableau illustrant la possible répartition des responsabilités de planification dans un système à deux niveaux de CL.....	143
Tableau 17 : Illustration des fonctions remplies par les différents acteurs de la planification locale en Ouganda	144
Tableau 18 : Le cycle annuel de planification/budgétisation du PDL du Bangladesh (année fiscale : juillet à juin)	148
Tableau 19 : La planification locale en Ouganda (année fiscale : juillet à juin)	150
Tableau 20 : Cycle annuel de planification et de budgétisation, PDL d'Anseba.....	152
Tableau 21 : La méthode du classement par paires.....	155
Tableau 22 : Format d'une proposition de projet du VCD (Népal)	158
Tableau 23 : Canevas pour l'évaluation des projets (au Cambodge et au Vietnam) ..	160
Tableau 24 : Format pour la priorisation et la sélection des investissements en Ouganda.....	162
Tableau 25 : Matrice d'identification des sources adéquates de financement.....	164
Tableau 26 : Timor Leste : Plan d'Investissement et Budget Annuels du Comité au Développement de Province	166
Tableau 27 : Exemples de gestion des infrastructures par les groupes d'utilisateurs	202
Tableau 28 : Les différentes questions liées à la gestion des infrastructures par des groupes communautaires ou des groupes d'utilisateurs	204
Tableau 29 : Exemples d'infrastructures dont la G&E est confiée aux CL ou à des services déconcentrés de l'Etat.....	204
Tableau 30 : Besoins en information	218
Tableau 31 : Méthodes et moyens de communication.....	221
Tableau 32: Sources d'information.....	222
Tableau 33 : Aperçu des mesures permettant d'éliminer les contraintes à la performance	234
Tableau 34 : Thèmes les plus fréquents des programmes de formation des PDL	242
Tableau A1 : Cadre de référence pour l'analyse de base.....	259

ILLUSTRATIONS

Illustration 1 : Les Programmes de Développement Local : une architecture logique	15
Illustration 2 : Modes de contrôle et d'exercices des responsabilités au niveau local : deux stéréotypes	29
Illustration 3 : Cambodge : La formule d'allocation de la commune de Sangkhat.....	65
Illustration 4 : Collectivités locales : Mécanismes génériques pour l'exercice des responsabilités	78
Illustration 5 : Le cycle intégré de la gestion des ressources locales.....	117
Illustration 6 : La planification locale des CL : un aperçu.....	118
Illustration 7: Le cycle annuel de planification et de budgétisation au Cambodge ...	151
Illustration 8 : Mécanismes génériques en matière d'obligation redditionnelle.....	212

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ADDCN	Association des DDC – Népal
AF	Année Financière
AID	Association Internationale de Développement (Banque Mondiale)
AS	Approche Sectorielle
AT	Assistance Technique
CAD	Comité d’Aide au Développement (OCDE)
CARERE	Projet de Relocalisation et Réintégration au Cambodge
CCD	Conseils Consultatifs des Districts (Mozambique)
CDD	Comité de Développement du District
CDL	Comité de Développement Local (Malawi)
CDM	Comite de Développement Municipal (Nicaragua)
CDV	Comité de Développement Villageois (Malawi, Népal)
CL	Conseil Local (Ouganda)
CL	Collectivités Locales
CM	Conditions Minimales
COPLAM	Commission de Planification Municipal- (Nicaragua)
CR	Communauté Rurale (Sénégal)
CRD	Communauté Rurale de Développement (Guinée)
CRC	Citizen Report Card
CU	Comité d’Utilisateurs
DICL	Département d’Ingénierie des Collectivités Locales (Bangladesh)
DRH	Développement des Ressources Humaines
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EFDL	Ecole de Formation au Développement Local (Népal)
ERP	Evaluation Rurale Participative
FDF	Formation des Formateurs
FDIR	Fonds de Développement des Infrastructures Rurales (Vietnam)
FDL	Fonds de Développement Local
FENU	Fonds d’Equipement des Nations Unies
FRC	Fonds de Renforcement des Capacités
FSI	Fonds Social d’Investissement
G&E	Gestion et Entretien
GDP	Gestion des Dépenses Publiques
GPG	Guide de Planification et de Gestion
GPD	Groupe de Populations Désavantagées (Népal)
HMG/N	His Majesty Government of Nepal
IDH	Index de Développement Humain
IDM	Institut de Développement Municipal (Nicaragua)

IMF	Institution de Microfinance
IPS	Infrastructures et Prestation de Services
LCL	Loi sur les Collectivités Locales (Ouganda)
LD	Loi de Décentralisation (Népal)
MCL	Ministère des Collectivités Locales
MDL	Ministère du Développement Local
MIP	Montant Indicatif de Planification
MOA	Mémorandum d'Accord
MP	Mesure de la Performance
NEX	Exécution Nationale (PNUD)
OC	Organisation Communautaire
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
ODM	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PACT	Projet d'Appui à la Commune de Tombouctou
PDA	Plan de Développement Annuel (Bangladesh)
PDD	Projet de Développement des Districts (Ouganda)
PDL	Programme de Développement Local
PFDD	Programme de Financement et de Développement Décentralisé (Népal)
PIL	Programme d'Investissement Local
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PMA	Pays les Moins Avancés
PPL	Processus de Planification Locale
RC	Renforcement des Capacités
RH	Ressources Humaines
RFAL	Régulations Financières et Administratives Locales (Népal)
SECD	Section Electorale du Comité de Développement (Bangladesh)
SDC	Stratégie de Développement des Capacités
SIG	Système de Gestion de l'Information
SIG	Système d'Information Géographique
SPDGL	Projet de Développement de Gouvernance Locale dans le Sirajganj (Bangladesh)
TFIG	Transferts Fiscaux InterGouvernementaux
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UCL	Unité de Collectivité Locale
UGP	Unité de Gestion des Projets
UP	Union Parishad (Bangladesh)

PRÉFACE

Ce Guide du Praticien est le fruit d'une longue préparation, encore plus longue que la période de 22 mois de gestation des éléphants. Mais je pense que cela valait la peine car il s'agit d'une publication importante pour le FENU et pour le PNUD et ce, pour un certain nombre de raisons.

En premier lieu, **en interne**, le FENU est une organisation qui a toujours été fière de ses processus d'apprentissage et de la façon dont sont définies ses politiques de développement. Nous attachons donc beaucoup d'importance à toute initiative permettant de capturer et de «codifier» les différents enseignements qui se dégagent de la mise en œuvre de notre portefeuille croissant de Programmes de Développement Local (PDL) – programmes qui sont maintenant mis en œuvre dans quelques 25 Pays les Moins Avancés (PMA). Cette approche nous a ainsi permis de définir un langage commun et un cadre (c'est-à-dire un ensemble de « boîtes » de classification) qui nous permettent de mettre à jour et enrichir en permanence notre processus d'apprentissage.

En second lieu, cependant, je pense que ce guide devrait connaître un intérêt et une application plus large – au sein du PNUD, comme dans le cercle plus large des praticiens du développement. Le récent Rapport du Millénaire du Secrétaire Général des Nations Unies a souligné qu'il était urgent de développer «des modèles adaptables et reproductibles» afin que l'offre d'infrastructures et de services de base soit suffisamment développée pour atteindre les objectifs de 2015. Les recommandations et les leçons mises en lumière dans ce guide fournissent précisément des éléments permettant de développer ce type de modèles, c'est-à-dire des modèles :

- Qui se concentrent sur la réalisation d'infrastructures de base et la prestation de services publics pour parer aux besoins des plus pauvres ;
- Adaptés aux défis spécifiques des zones rurales et difficiles – zones dans lesquelles l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement et l'amélioration de la prestation de services de base représentent un défi bien plus grand que dans les zones urbaines, d'autant que les «bonnes pratiques» en la matière, et dans ce type de zones, ne sont pas légions.
- Concourant à réformer les systèmes de prestation de services publics au niveau des politiques nationales existantes et des cadres institutionnels et procédures des collectivités locales, de sorte qu'ils puissent être plus aisément adoptés et répliqués (comme ils l'ont déjà été dans plusieurs PMA);

- Adaptables à différents contextes;
- Conçus sur la base de nombreuses expériences récentes et ayant fait la preuve de leur efficacité.

Ainsi qu'il est clairement indiqué dans l'introduction de ce guide, celui-ci n'est cependant pas un livre de recettes. Il vise simplement à fournir un certain nombre de conseils en terme d'orientation stratégique, à partager quelques réflexions et à rappeler un certain nombre des compromis que seront amenés à faire -et des défis qu'ils devront relever- tous ceux qui ont pour charge de promouvoir un meilleur accès aux infrastructures locales et aux services publics ainsi que la bonne gouvernance dans des zones difficiles. Il s'agit d'une première version que nous espérons régulièrement réviser, corriger et enrichir sur la base des commentaires d'utilisateurs et de lecteurs dans des versions ultérieures.

Ce guide est le fruit de l'effort collectif du personnel de l'Unité de Développement Local du FENU. Ce travail a été coordonné par Roger Shotton (Conseiller Régional pour l'Asie) et par Mike Winter (Conseiller Technique Associé) qui ont rédigé la plus grande partie des chapitres et se sont chargés de la compilation des leçons tirées de l'expérience sur le terrain.

Des contributions spécifiques et un commentaire critique sur les premières ébauches ont été fournis par Angelo Bonfiglioli, Leonardo Romeo, et Ron McGill (tous trois Conseillers Techniques Seniors au FENU) et par Joyce Stanley et Christian Fournier (respectivement Conseiller Régional du FENU pour l'Afrique australe et Conseiller Régional du FENU pour l'Afrique de l'Est et de l'Ouest). Des commentaires de valeur sur le fonds et le contenu du Guide ont été également recueillis lors de l'Atelier Régional Asie du FENU qui s'est tenu en Thaïlande au mois de juin 2005.

Hitomi Komatsu, Philippe Zysset, Florence Navarro et Cyril Guillot (tous quatre Chargés de Pays au FENU) sont intervenus à diverses étapes du processus en aidant à s'assurer que le contenu et le langage de ce guide correspondent aux besoins du terrain et que le texte ne comporte pas trop de digressions purement théoriques.

Enfin, Lou Leask a fourni un travail de relecture complet du texte et en a rendu le langage le plus accessible possible pour les lecteurs.



Kadmiel Wekwete

Directeur, Unité de Développement Local, FENU

janvier 2006

INTRODUCTION

Un certain nombre de considérations ont motivé la réalisation de ce Guide du Praticien.

Les investissements publics de base au niveau local et le besoin de modèles susceptibles d'être répliqués.

En tout premier lieu, il existe maintenant un consensus sur le fait que toute stratégie efficace pour la réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire doit notamment reposer sur l'amélioration des infrastructures de base et de l'accès aux services publics. Ce point a été exprimé avec force dans le rapport « Investir dans le Développement¹ », lequel appelle d'une part, à l'augmentation significative de l'appui financier aux investissements publics à destination des pauvres et des zones pauvres et, d'autre part, à la mise en place rapide de systèmes de prestation de services publics appropriés et reproductibles localement afin d'assurer l'absorption optimum de ses fonds pour la réalisation d'infrastructures à l'échelle exigée. Le rapport du Projet du Millénaire avalise également la vue maintenant très répandue que c'est au niveau local qu'il convient de confier la responsabilité de la réalisation de la plupart des infrastructures et de la prestation de la plupart des services publics, en ayant recours à des systèmes décentralisés de financement, de planification et de prestation, et que les unités des collectivités locales ont un rôle clé à jouer.

Le défi est alors de concevoir ou de réformer les systèmes de réalisation des infrastructures locales, pour s'assurer que les ressources allouées pour la dépense publique locale dans les investissements à destination des pauvres seront employées avec efficacité, efficience, équité et de façon responsable; il s'agit là du besoin le plus pressant car, malheureusement, tout porte à croire que les ressources allouées par les gouvernements et les partenaires au développement à la réalisation d'investissements en faveur des pauvres ne seront pas suffisants pour atteindre les Objectifs du millénaire. Plus que jamais, par conséquent, les ressources à venir auront besoin d'être utilisées de la façon la plus efficace possible.

Le déficit de connaissance sur la question

En second lieu et à notre grand étonnement, il nous est apparu que peu nombreuses sont les tentatives de codification des connaissances dans le domaine de la prestation

¹ Les notes finales commencent à la page 281.

locale de services publics. Si la littérature normative prescrivant le besoin de plus de décentralisation et de subsidiarité et proclamant les vertus d'une plus grande participation des populations aux affaires publiques locales et d'un meilleur exercice des responsabilités abonde, rares sont les publications donnant des orientations précises quant à la façon dont de tels principes doivent être mis en pratique dans le cadre de la législation nationale existante en matière de décentralisation. De même, aucun document ne décrit de quelle façon ces principes peuvent être mis en pratique dans la limite des modes opératoires existants des collectivités locales et des autres contraintes de la vraie vie dans les zones difficiles.

Par ailleurs, si l'on constate le développement d'une base solide et fréquemment citée de bonnes pratiques en matière de réalisation d'infrastructures locales et de prestation locale de services publics (les expériences innovantes d'exercices de budgétisation participatifs à Porto Alegre et ailleurs au Brésil ; l'évaluation par les citoyens de la prestation de services publics à Bangalore ; les partenariats public-privé dans un grand nombre de pays, etc.) presque invariablement, ces importantes innovations ont pour cadre le milieu urbain.

Les plus grands problèmes concernant la réalisation des ODM concernent les zones rurales d'Asie et d'Afrique où, et de loin, résident la plupart des pauvres, et ce, en dépit de l'urbanisation rapide constatée au cours des dernières décennies. Dans ces zones, les défis devant être relevés pour améliorer l'offre locale de services publics par les collectivités locales sont à bien des égards très différents, et souvent bien plus considérables, que ceux rencontrés dans les zones urbaines. Ainsi, les solutions qui s'appliquent pour améliorer l'offre de services publics dans les grandes villes ou dans les zones urbaines se révèlent souvent tout à fait inadaptées aux zones rurales.

Tout ceci met en lumière le déficit de connaissances auquel doivent faire face tous les décideurs politiques ou les praticiens engagés dans l'amélioration durable de l'accès local aux services publics de base dans les zones les plus difficiles, lesquelles sont précisément les zones où les besoins en la matière sont les plus importants, selon des modèles qui soient reproductibles.

L'expérience du FENU en matière de Développement Local

Ce Guide, basé sur une expérience opérationnelle, a été développé avec l'ambition de contribuer modestement à réduire ce déficit de connaissances. Au cours de la décennie passée, le FENU a constitué un portefeuille de Programmes de Développement Local² (PDL) dans les Pays les Moins Avancés, principalement en Afrique et en Asie. Alors que ces PDL fonctionnent dans des contextes nationaux très différents - et sont ajustés en conséquence - ils incarnent tous la même stratégie. Ils ont ainsi pour but de promouvoir des modèles plus efficaces, équitables et responsables pour la réalisation d'infrastructures et la prestation de services à travers les collectivités locales rurales, en associant des innovations portant à la fois sur les mécanismes de financement et sur le « renforcement des capacités » dans les domaines de la planification, de la budgétisation et de la responsabilisation des élus et responsables locaux. Ces innova-

tions sont testées par l'introduction de réformes s'insérant autant que possible dans le cadre institutionnel déjà en place (plutôt que ex-novo d'après un modèle idéal), ce qui facilitera ultérieurement la promotion de changements au niveau du cadre plus large des politiques nationales et la réplique. En d'autres termes, l'emphase est précisément sur la promotion des systèmes locaux de prestation de services publics qui soient « reproductibles à plus grande échelle » préconisés par le Projet de Millénaire.

L'expérience est également crédible. Dans un laps de temps relativement court, les investissements très modestes du portefeuille de Programmes de Développement Local ont obtenu des résultats substantiels, contribuant à la réforme de la politique de décentralisation et des systèmes locaux de prestation de services dans plusieurs des PMA où le FENU est actif, ainsi que l'ont documenté un certain nombre d'évaluations indépendantes. L'approche du PDL a été en effet distinguée comme la «seule» approche durable et reproductible réussie par la récente évaluation de l'appui à la décentralisation du CAD de l'OCDE³.

But de ce Guide

Ce Guide vient renforcer l'expérience acquise en recensant un certain nombre de recommandations, d'enseignements et d'anecdotes (positives et moins positives) issues de la pratique. Il a pour but d'informer les praticiens situés en première ligne et chargés de concevoir, mettre en œuvre ou appuyer les programmes visant à promouvoir le développement local, renforcer les capacités des collectivités locales et mettre au point des modèles décentralisés de réalisation d'infrastructures susceptibles d'être répliqués avec succès en dehors du seul cadre des projets. Certains sujets abordés (comme le chapitre I) intéresseront en priorité le personnel ou les équipes du FENU et du PNUD qui travaillent sur des projets de développement local, des programmes d'appui à la Gouvernance locale ou d'appui à la prestation de services. Les autres parties intéresseront, espérons-le, un auditoire plus large.

Il convient de souligner que ce Guide ne prétend pas être un «livre de recettes» normatif. Il vise plutôt à fournir un cadre conceptuel pour aborder et résoudre les problèmes typiques que l'on rencontre dans la mise en œuvre de ce type de programmes, et à donner une idée des différents aspects que l'on devra prendre en compte, des compromis que l'on pourra être amené à faire et des risques que l'on pourra être amené à prendre pour que ces programmes aient l'impact escompté.

Le Guide est édité sous format papier et est également disponible sous format électronique sur le site Internet du FENU (www.fenu.org). Dans la version électronique, des liens hypertextes croisent les références et permettent au lecteur de se déplacer facilement d'un sujet à l'autre.

Le FENU prévoit de faire des mises à jour et des révisions périodiques du document, au fur et à mesure que d'autres enseignements voient le jour et que les expériences des PDL s'approfondissent. Pour se faire, les commentaires réguliers des utilisateurs et des praticiens sont essentiels. Ainsi, un espace pour les commentaires et critiques des lecteurs sera aménagé sur le site Internet du FENU.

Vue d'ensemble du Guide

Chapitre 1: La stratégie du Programme de Développement Local (PDL)

Ce chapitre présente les origines et la logique de l'approche PDL, puis articule les diverses considérations contextuelles qui rentrent en compte dans la détermination des réformes politiques et de la stratégie institutionnelle d'un PDL. Il dessine les contours des options permettant de décider de la zone géographique sur laquelle il convient de se focaliser et dresse la liste des déterminants des stratégies de réduction de la pauvreté. Il se termine par une annexe qui fournit une méthodologie plus détaillée pour évaluer le contexte institutionnel national et local de la décentralisation et des collectivités locales.

Chapitre 2: La stratégie de financement

Ce chapitre offre un cadre de réflexion sur le financement des collectivités locales dans le contexte plus large des transferts fiscaux en provenance de l'État. Dans ce cadre, il établit le PDL comme une stratégie pour tester des systèmes de transfert de subventions inconditionnelles. Il procède en détaillant les divers facteurs qui devraient déterminer à la fois le niveau de financement requis et le mécanisme d'allocation des fonds aux collectivités locales individuelles, avant de présenter les raisons pour lesquelles, dans les zones rurales, les fonds doivent être alloués aux échelons inférieurs des collectivités locales. Puis il introduit la notion de financement basé sur la performance des collectivités locales, une innovation particulièrement prometteuse des PDL, avant de préciser le contexte dans lequel ce type de financement peut être introduit. Ce chapitre aborde ensuite les questions de stratégie liées à la mobilisation de ressources locales et aux contributions ou « contreparties » des populations, de même que les dangers souvent inhérents aux approches conventionnelles en la matière. Enfin, il couvre le thème de la gestion et du contrôle des fonds. Un post-scriptum traite aussi de quelques-uns des problèmes spécifiques rencontrés dans les systèmes francophones d'unicité de caisse.

Chapitre 3 : La gestion des dépenses publiques (GDP) au niveau local, la planification, la budgétisation, la mise en œuvre, et la Gestion et l'entretien (G&E) des infrastructures locales

Le chapitre 3 se divise en quatre sections :

La partie I décrit le contexte plus large de la planification locale dans un cadre de GDP, ainsi que l'importance et les problèmes liés à la promotion de la participation.

La partie II situe la stratégie d'appui à la planification du PDL dans ce contexte plus vaste et fournit un cadre pour l'exercice de planification et de budgétisation des collectivités locales. Une attention toute particulière est prêtée à la dimension institutionnelle souvent négligée des processus de planification et de budgétisation locale, comme aux domaines où « les innovations institutionnelles » sont nécessaires et ont été introduites. Sont ensuite abordés les questions du traitement du processus annuel de planification et de son raccordement au cycle de budgétisation. Enfin, cette partie présente les étapes clés du cycle de planification et recense les problèmes typiques susceptibles d'être rencontrés à chaque étape, avant de donner une illustration

concrète de certains des outils que les PDL ont testé pour faciliter ces étapes et leur assurer cohérence et transparence.

La partie III aborde les questions liées à la mise en œuvre des plans et la réalisation des infrastructures, autant de domaines encore souvent négligés. Il présente un cadre pour examiner différentes options de mise en œuvre en détaillant les diverses tâches à entreprendre et les rôles de chacun, tout en illustrant la portée -et les limites- de l'implication du secteur privé et des communautés. Ce faisant, les difficultés typiques rencontrées dans les zones rurales en difficulté sont mises en lumière. Un post-scriptum fournit un rappel des dangers de corruption potentiels.

La partie IV aborde les thèmes de la gestion des biens publics et de la gestion et entretien (G&E) de ces biens sur le long terme. Ceci fournit encore un cadre pour examiner des options de G&E et pour déterminer dans quels cas et pour quels types d'infrastructures la communauté peut assumer la G&E et les cas où, à l'inverse, la G&E doit être laissée à la charge du gouvernement.

Chapitre 4: Responsabilité, communication et information

Ce chapitre décrit les diverses façons dont les mécanismes de responsabilité peuvent être encouragés, afin d'assurer que la GDP locale et la prestation locale de services soient efficaces, efficientes et équitables. Il traite d'abord des problèmes pratiques liés à la disponibilité physique d'information dans le contexte d'une collectivité locale rurale. Puis il aborde le défi de la responsabilité « descendante », tout d'abord en examinant comment les problématiques de la responsabilité des collectivités locales peuvent changer en fonction du contexte; puis en examinant les différentes façons dont on peut rendre l'information plus accessible au public. Il aborde de la même manière le défi d'assurer une responsabilité « horizontale » entre différentes branches exécutives locales de même niveau et comment ceci change aussi en fonction du contexte, avant de présenter quelques options pour renforcer cette relation. Pour terminer, il examine le thème de la responsabilité des collectivités locales envers l'Etat (responsabilité « ascendante »).

Chapitre 5: Le renforcement des capacités

Ce chapitre final aborde concrètement le thème du renforcement des capacités (RC). Il commence par définir un cadre permettant d'identifier les contraintes qui pourraient peser sur la performance des collectivités locales et qui nécessitent une action correctrice. Il rappelle que, très souvent, les problèmes liés aux ressources humaines trouvent leur source dans l'inadéquation des systèmes, des procédures et des mesures d'incitation qui encadrent le travail du personnel, l'ambition des innovations présentées aux chapitres II, III, et IV étant précisément de répondre à ces contraintes. Quand les problèmes sont dus à des contraintes liées aux ressources humaines elles-mêmes, le chapitre définit les types de solutions qui peuvent être appliquées, identifie les qualifications techniques qu'il serait utile de développer et certaines des options sur la manière de les développer. Les expériences innovantes des PDL portant sur la conception de mécanismes de renforcement des capacités du personnel des collectivités locales axés

sur la demande y sont aussi abordées. Enfin, le chapitre présente des mesures visant à surmonter les contraintes à la performance d'ordre logistique. Tout au long du texte, le chapitre cherche à rappeler au lecteur que le renforcement des capacités s'apparente davantage à un art de la performance et que les qualifications ne peuvent être réellement acquises que par la pratique, et enfin que l'adage souvent répandu «pas de décentralisation des responsabilités tant que les collectivités locales n'en ont pas la capacité» est infondé et n'a pas lieu d'être.



CHAPTRE I :

LA STRATÉGIE DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT LOCAL

A propos de ce chapitre

Ce chapitre présente les origines et la logique de l'approche du PDL, puis articule les diverses considérations contextuelles qui entrent en compte dans la détermination des éléments des stratégies des PDL se rapportant aux réformes politiques et institutionnelles. Il esquisse ensuite les options permettant de sélectionner les zones géographiques dans lesquelles il convient de se focaliser et dresse la liste des déterminants des stratégies de réduction de la pauvreté. L'annexe à ce guide fournit une méthodologie plus détaillée pour évaluer le contexte institutionnel national et local de la décentralisation et des collectivités locales.

Les questions abordées

Comment est déterminée la stratégie globale du PDL dans le contexte particulier d'un pays ?

Comment la stratégie d'impact sur les politiques est-elle établie ?

Comment déterminer le niveau institutionnel d'intervention ?

Comment la zone géographique est-elle sélectionnée ?

Comment la stratégie de réduction de la pauvreté, fondement du PDL, est-elle déterminée ?

Quelle signification peut avoir la stratégie du PDL dans une situation d'après conflit ?

A. Les Programmes de Développement Local : l'approche

1. Les origines

Le PDL est un instrument de programmation qui a été développé par le FENU dans le cadre d'expériences actuellement en cours dans quelques 25 pays, avec pour objectif « d'opérationnaliser l'appui à la gouvernance locale ». Cette approche est elle-même le résultat d'un long processus d'apprentissage qui s'est développé en plusieurs étapes :

- a. *De la réalisation d'infrastructures dans le cadre de projets de développement...* Pendant de nombreuses années, le FENU a appuyé le développement local dans les PMA, principalement dans les zones rurales, à travers la réalisation d'infrastructures de base dans le cadre de ses projets (approvisionnement en eau, systèmes d'irrigation, routes, écoles, cliniques, etc.). Cependant, les problèmes chroniques induits par cette approche (investissements ne correspondant pas aux besoins locaux, manque d'appropriation locale, attention insuffisante accordée à l'entretien, etc.) ont rendu nécessaire un changement de stratégie.
- b. *...par le biais des collectivités locales comme agents du changement...* L'attention est maintenant concentrée sur les institutions locales - principalement les organes des collectivités locales- comme canaux de planification et de gestion des prestations des infrastructures. Il devint évident qu'afin d'assumer ce rôle, ces organes eux-mêmes nécessitaient un appui et devaient travailler en association plus étroite avec la société civile et les autres acteurs locaux;
- c. *...et du développement institutionnel local...* L'approche du Programme de Développement Local a ainsi émergé comme une stratégie visant deux objectifs: améliorer la réalisation par les collectivités locales d'infrastructures locales -et donc l'offre de services- dans l'objectif de réduction de la pauvreté, tout en utilisant ce processus pour renforcer les capacités de ces institutions et les mécanismes locaux de responsabilité et favoriser l'établissement de partenariats locaux. L'intérêt pour le renforcement des capacités locales va bien au delà de la seule formation et du développement des ressources humaines: l'approche consiste à utiliser les ressources budgétaires allouées par les PDL comme un « prétexte » à l'expérimentation de systèmes et procédures améliorés et innovants pour la planification et la gestion de ces ressources, ce qui facilite le développement institutionnel et l'apprentissage par la pratique.
- d. *... à l'influence sur les politiques.* Plus récemment, les PDL ont adopté un troisième type d'objectifs : utiliser les innovations expérimentées au niveau local afin d'influencer le cadre national des politiques de décentralisation et en promouvoir leur réplication à plus large échelle.

Encadré I : le Programme de Développement Local: une vue d'ensemble

Le Programme de Développement Local (PDL) est un terme générique pour une stratégie de programmation locale qui a été expérimentée avec succès par le FENU dans un certain nombre de pays, avec un impact substantiel non seulement sur la prestation de services, les capacités et la réduction de la pauvreté, mais également sur les politiques nationales.

La stratégie du PDL est de renforcer les capacités en allant au delà de la simple formation. Le but est de développer des procédures et des systèmes améliorés (pour la planification et la budgétisation locales, etc.) qui seront gérés par les organismes locaux eux-mêmes, augmentant ainsi la performance de ces organismes dans la prestation de services (efficacité, efficience, responsabilité). Ces nouvelles procédures et systèmes étant introduits en même temps que de réelles enveloppes budgétaires sont mises à la disposition des collectivités locales, l'apprentissage par la pratique devient possible et les expériences sont plus crédibles.

En outre, le PDL se concentre principalement sur la gouvernance locale dans les environnements ruraux (par opposition aux milieux urbains), et ce, du fait : (i) de l'incidence généralement plus élevée de la pauvreté dans ces zones, et (ii) qu'il existe un besoin concomitant de renforcer et d'améliorer les capacités des collectivités locales rurales à gérer et à fournir ces services (et il s'agit là d'un domaine bien moins étudié que dans le cas de collectivités locales urbaines).

Quelles sont les caractéristiques principales d'un Projet de Développement Local (PDL) ?

- *Concentrer les efforts au niveau institutionnel local*: Améliorer la gouvernance locale en appuyant le développement institutionnel et les relations institutionnelles entre les collectivités locales et les institutions communautaires dans une zone donnée, en accordant une attention spéciale à l'amélioration des systèmes et procédures pour la réalisation des infrastructures et la prestation de services de base à destination des populations les plus vulnérables, ainsi qu'à la gestion locale des dépenses publiques ;
- *Innovation dans la pratique et les procédures* : Des pratiques et procédures améliorées dans les domaines de la planification et de la budgétisation, des achats, de la mise en œuvre, de la gestion et du suivi des infrastructures et des services, avec pour objectif l'amélioration globale de l'efficacité, de l'efficience et de la responsabilité des organismes des collectivités locales ;
- *Mécanisme de financement basé sur la performance* : Un mécanisme de financement du développement local permettant des allocations régulières, transparentes et durables de fonds aux organismes locaux, le calcul du montant de ces allocations se faisant sur la base de critères de performance transparents pour inciter au renforcement des capacités locales ;



- *Politique d'expérimentation* : des activités pilotes qui sont s'insèrent parfaitement dans le cadre des politiques nationales et qui peuvent être répliquées à plus grande échelle, ces activités étant mises en œuvre autant que possible au travers d'organismes et de procédures légales (plutôt qu'en créant des structures parallèles) pour appuyer à la fois la réforme et la mise en œuvre des politiques nationales en matière de décentralisation, de gouvernance locale et de décentralisation fiscale et la prestation de services, ainsi que la réforme du secteur public local. Dans certains pays, lorsque le gouvernement appuie clairement ce type d'approche, cette expérimentation est menée en accord explicite avec le gouvernement central ou les collectivités locales et elle vise alors à développer le « comment faire... ». Dans les autres pays, lorsque l'appui politique est plus incertain, le but est plutôt de montrer ce qui peut se faire au niveau local, puis de plaider en faveur d'une réforme nationale des politiques.

Quelle est la structure caractéristique d'un PDL?

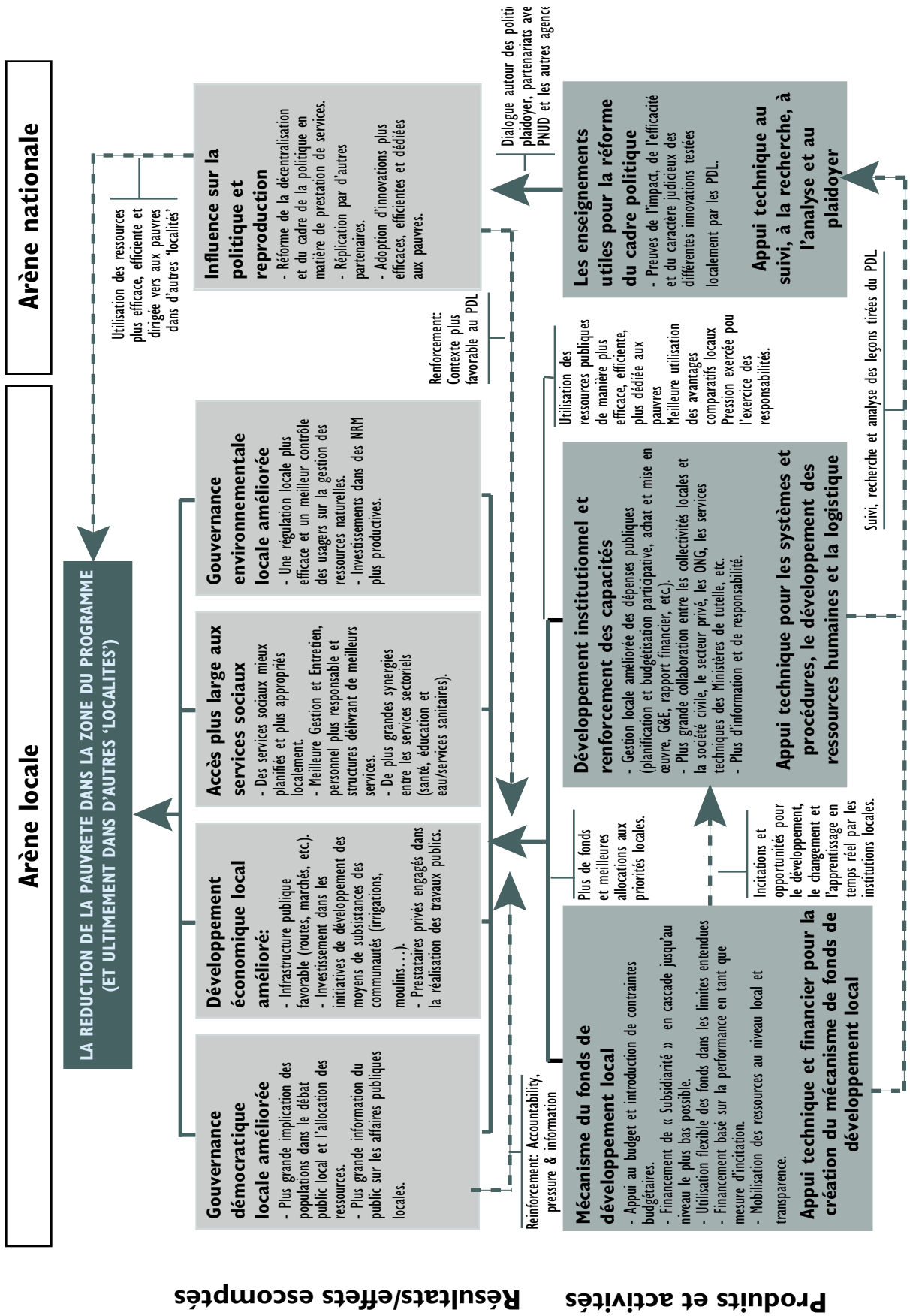
Un PDL comprend classiquement trois composantes ou groupes d'activités complémentaires :

- Appui au renforcement des capacités au sein des collectivités locales et des institutions communautaires: essai/développement/extension de systèmes et procédures de planification et de budgétisation locales, formation et appui logistique de base (habituellement financé conjointement par le PNUD et le FENU).
- Mise en place d'un mécanisme de financement de développement local qui permette de financer les investissements identifiés lors du processus de planification/budgétisation (financé par le FENU).
- Appui au niveau national pour la capitalisation des leçons et enseignements issus de l'expérience, la sensibilisation aux questions de décentralisation et le développement d'un cadre réglementaire politique et légal.

2. Principales caractéristiques

Il est également intéressant de souligner une particularité supplémentaire de l'approche du PDL – l'attention toute particulière accordée aux collectivités locales rurales (par opposition aux collectivités locales urbaines) et à la gouvernance. Cette emphase s'explique en grande partie par le fait que la dimension rurale de la pauvreté est très prononcée dans la plupart des pays en voie de développement. Dans les zones rurales pauvres, pourtant, la question de la capacité des collectivités locales à assurer la responsabilité de l'offre de services et d'infrastructures représente un défi bien plus grand à relever que dans un contexte urbain. Ces défis sont liés à la fois à la demande et à l'offre en infrastructures et services.

Illustration 1 : Les Programmes de Développement Local : une architecture logique



- La conception, dans les zones rurales, de procédures de planification axée sur la demande peut être en effet plus difficile – notamment parce que les populations rurales sont moins instruites et plus dispersées, que les réseaux de communication y sont très limités, que l’activité associative y est relativement plus faible et que l’incidence des relations de patronage y est relativement plus marquée;
- Le développement par les collectivités locales d’une offre de services efficace peut également être plus difficile dans les zones rurales – à cause des limitations des collectivités locales en matière de ressources humaines, de la fracture institutionnelle caractéristique qui existe entre les agences techniques locales et les élus et rend les « coûts des transaction » trop élevés; du manque de supervision et d’appui de la part des niveaux plus élevés du gouvernement; et, bien trop souvent, du cadre politique, légal, régulateur et de financement qui limite l’aptitude des collectivités locales rurales à agir et réagir.

Le Tableau 1 fournit une comparaison plus détaillée - quoique très simplifiée - des différences entre les contextes ruraux et urbains, et envisage certaines de leurs implications potentielles pour la prestation de services par les collectivités locales.

Il est conseillé aux lecteurs de consulter d’autres publications du FENU pour plus de détails sur l’approche générale des Programmes de Développement Local en matière de gouvernance locale et de réduction de la pauvreté. Ces publications sont disponibles sur le site Internet du FENU (www.fenu.org).

3. Introduction relative aux questions de stratégie

L’approche du PDL décrite ci-dessus ne doit être perçue comme un modèle et elle devra être adaptée en fonction du contexte de chaque pays. Souvent et au fur et à mesure que le contexte évolue, on pourra être amené à modifier la stratégie et les domaines de concentration des programmes, ce qui exigera une bonne compréhension initiale de la logique et des hypothèses sous-jacentes à la stratégie originale.

Les éléments principaux de la stratégie et des domaines de concentration des programmes qui pourraient avoir besoin d’être adaptés ont été regroupés sous les rubriques suivantes et sont examinés plus avant dans les sections indiquées ci-dessous:

- Stratégie d’influence des politiques (voir la section B ci-dessous)
- Stratégie institutionnelle - (voir la section C ci-dessous)
- Stratégie géographique - (voir la section D ci-dessous)
- Stratégie de réduction de la pauvreté - (voir la section E ci-dessous)
- La stratégie dans les situations d’après conflit et de conflit - (voir la section F ci-dessous)

Une étape importante du processus de définition de la stratégie est l’étude du contexte institutionnel. Un guide permettant de mener à bien cet exercice est présenté à l’Annexe de ce chapitre (page 255.)

Tableau I : Les contrastes ruraux/urbains observés dans la prestation de services par les collectivités locales dans les pays en voie de développement.

Caractéristiques	Zones urbaines	Zones rurales	Implications pour les CL rurales
Personnel cadre des CL	Plus attractif pour le personnel qualifié	Moins attractif pour le personnel qualifié	Niveau général des ressources humaines plus faible
Membres élus des CL	Ont des chances d'être instruits	Ont moins de chance d'être instruits	Niveau général des ressources humaines plus faible ; Plus de difficultés à responsabiliser le personnel.
Relations entre le Conseil local et l'administration locale & les services techniques de l'Etat	Les services techniques de l'Etat ont plus de chance d'être placés sous le contrôle du Conseil local	Les services techniques de l'Etat ont plus de chance d'être établis à un niveau supérieur et pas sous le contrôle du Conseil local	Accès plus limité et moins fiable à l'expertise technique ; coordination des activités et des allocations de budget pour les PS I plus problématiques au sein d'un même secteur ; Personnel des services ministériels moins responsable (plus indépendant) envers les représentants élus
Les ressources financières des CL	Plus grand potentiel fiscal	Plus faible potentiel fiscal	Ressources financières provenant des impôts locaux limitées ; capacité moindre à financer les dépenses d'équipement et les dépenses courantes ; plus grande dépendance vis à vis des transferts fiscaux de l'Etat.
Densité de la population	Forte densité de la population	Faible densité de la population	Participation plus coûteuse ; l'accès et l'utilisation des services prennent plus de temps ;
Distances et moyens de transport	Proximité et abondance	Distances plus grandes et moins de services de transport	Participation plus coûteuse ; plus de difficultés pour les élus locaux et leurs administrés à établir et maintenir des contacts ; plus de difficultés pour les Conseillers à participer aux réunions/sessions des CL
Degré d'alphabétisation et niveau d'instruction	Plus haut degré d'alphabétisation et public mieux instruit	Plus faible degré d'alphabétisation et public moins instruit	Plus faible capacité des ressources humaines ; impact réduit des informations écrites ; niveau de confiance en l'administration plus faible
Revenus et pauvreté	Moins de pauvreté	Plus de pauvreté	Assiette fiscale réduite ; possibilité de recouvrement des coûts limitée
Média	Des médias plus diversifiés et mieux développés	Médias faibles	Moins d'opportunités de couverture médiatique ; probabilité plus faible de transparence et responsabilité non institutionnelles
Secteur privé et/ou ONG	Mieux développé	Faiblement développé	Moins de services alternatifs pour les clients ruraux ; moins de repères pour évaluer la qualité de la prestation de services des CL ; moins de capacité technique pour les infrastructures et les services ; moins de concurrence pour les appels d'offre et des coûts plus élevés pour les PSI
Société	Institutions de la société civile plus développées ; hiérarchies traditionnelles moins prédominantes	Institutions de la société civile moins développées ; dominance des hiérarchies sociales traditionnelles	Plus grande chance de domination des CL par les élites ; moins d'opportunités pour les femmes de s'impliquer dans les affaires publiques ; moins de chances de voir s'appliquer la responsabilité envers les administrés.

B. La politique du PDL et la stratégie d'influence sur la politique de décentralisation

Bien qu'ils soient conçus pour générer des avantages directs pour les pauvres, les PDL sont également conçus pour avoir un impact « en amont » sur la politique de décentralisation. Cette section, comme la suivante, est construite autour de l'étude du contexte décrite à l'Annexe et vise à orienter sur la façon dont on peut déterminer les objectifs en matière d'impact sur les politiques.

I. Cadre des politiques de décentralisation et de gouvernance locale

Les PDL étant le plus souvent des projets relativement modestes, leur stratégie est de rechercher à maximiser leur action d'effet de levier et leur impact au niveau national. Il est donc très important pour le FENU d'avoir une vision claire, tant des domaines politiques nécessitant une réforme, que des types d'innovation qui devront être introduites dans l'objectif de leur réplique à plus grande échelle (Voir FENU [2002], *Impact de politique et réplique*, disponible sur www.fenu.org).

Il serait utile ici de clarifier exactement ce que l'on entend par le terme de « politiques ». Schématiquement, on peut esquisser quatre grands domaines de politiques nationales, ces domaines s'étendant de la macro politique générale aux questions de micro politique:

- i- **Les positions politiques nationales et les grandes orientations politiques en matière de décentralisation et de gouvernance locale.** Ce niveau concerne les grands choix et directions politiques adoptés par les autorités politiques nationales en matière de décentralisation et de gouvernance locale. Ces choix sont souvent définis dans le cadre élargi de grands débats au sein de forums politiques (lorsqu'ils existent) ou sous la pression de différents acteurs, de la société civile, de groupes de plaidoyer et des médias (ainsi que, dans une certaine mesure, des donateurs).

Le sommaire de toutes les positions adoptées (ou rejetées) sur les différentes options considérées constituera la position politique nationale en la matière et déterminera si oui ou non, le contexte général est favorable à la gouvernance locale. Les politiques, à ce niveau, peuvent être cohérentes ainsi que bien articulées et documentées (dans les directives des Ministères, les livres blancs, les déclarations présidentielles, les résolutions ou manifestes des partis, etc.), comme elles peuvent ne pas l'être. Il se peut aussi que différentes autorités nationales aient des vues divergentes;

- ii- **La loi et le cadre légal.** Tôt ou tard, les grands choix politiques nationaux sont articulés plus précisément et mis en application au travers de la législation. Cette législation expliquera de façon plus détaillée, et d'une manière qui permettra sa mise en application par les administrations, la position du gouvernement sur les divers choix soulignés dans le point i- ci-dessus.

Des projets de loi (tels que des projets de loi sur les collectivités locales et sur la

décentralisation ou des projets de loi subsidiaires) sont ainsi habituellement préparés, discutés, revus et approuvés par le gouvernement, puis soumis au Parlement pour examen, discussion et approbation finale.

Les principes et les dispositions légales exprimés dans ce type de législation (et qui peuvent être vagues ou détaillés, conçus expressément pour l'occasion ou vaguement rédigés, en conformité ou en contradiction avec d'autres lois en place, ou parfois même négligés) viennent eux-mêmes constituer l'instrument consacré par la loi de la mise en application de la politique nationale, jusqu'à ce qu'ils soient amendés par des principes ou des dispositions légales ultérieures. A nouveau, une telle législation peut être plus ou moins détaillée, conforme et applicable, comme elle peut être plus ou moins favorable à la bonne gouvernance locale.

- iii- Le cadre de régulation. Afin d'être mis en application, nombre d'aspects du cadre légal doivent être traduits plus avant ou transposés en des décrets ministériels plus détaillés, des directives, des règlements et des circulaires concernant, par exemple, le fonctionnement des Conseils de collectivité locale et le système des comités, les dispositions de gestion financière et de comptabilité des collectivités locales, etc.

Cet ensemble de directives formelles et détaillées constitue le cadre de régulation. Ce cadre est souvent imparfaitement développé, quand il n'est pas en décalage, voire en contradiction partielle, avec le cadre des grandes orientations politiques et le cadre législatif;

- iv- Normes: Systèmes, procédures, recommandations et pratiques. Enfin, les politiques nationales sont également énoncées à travers des normes moins formelles: ce sont les systèmes, procédures, recommandations et pratiques qui sont officiellement acceptés et diffusés (bien qu'ils ne puissent pas toujours être adoptés uniformément à travers tout le pays), tels que les directives sur la planification des collectivités locales, les manuels de formation, les dispositions sur la communication et le suivi, etc.

Ces ensembles de normes peuvent être plus ou moins conformes aux grandes orientations politiques nationales ou à la législation, plus ou moins codifiés et formellement approuvés et ils peuvent aussi changer sensiblement d'un bout à l'autre du pays.

Le Tableau 2 reprend ces quatre grandes catégories pour décrire les différents types d'impact sur les politiques, se situant quelque part sur le spectre entre la macro politique et la micro politique, que les PDL entendent le plus souvent avoir.

Tableau 2 : Vue d'ensemble sur l'éventail des objectifs possibles des PDL en matière d'impact sur les politiques

Niveau macro politique ←		→ Niveau micro politique	
i. Grandes orientations politiques	ii. La loi et le cadre légal	iii. Le cadre de régulation	iv. Normes: systèmes, procédures, recommandations et pratiques
<p>Positions officielles et déclarations (décrets, directives ou autres) sur les choix tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etablir (ou pas) des autorités/collectivités locales élues (délégation contre déconcentration) ; - Nombre d'échelons au niveau local ; - Distinction urbain/rural ; - Les pouvoirs, personnel et ressources fiscales confiés aux collectivités locales ; - La nature de la représentation politique locale ; - Le rôle et les fonctions des autorités/collectivités locales ; - Rôle des ministères sectoriels et services techniques de l'Etat par rapport au rôle des autorités/collectivités locales - Relation entre les autorités locales et le Parlement, le gouvernement central, la société civile et les autorités traditionnelles ; - Degré d'autonomie des autorités/collectivités locales ; etc. 	<p>Les dispositions légales et constitutionnelles : leur adéquation, clarté et cohérence avec la politique générale et les lois nationales et leur cohérence intrinsèque sur des sujets tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le rôle, les fonctions et les pouvoirs des collectivités locales ; - Constitution et organisation interne des Conseils représentatifs ; - Relations entre la législation locale et le gouvernement central exécutif ; - Les relations avec la société civile et les autorités traditionnelles ; - Les relations avec les autres échelons ; - Les relations avec les fonctionnaires ; - Les pouvoirs fiscaux et les dispositions sur les transferts fiscaux; etc. 	<p>Les règlements ministérielles, directives et circulaires : leur adéquation, clarté et cohérence avec la politique générale et les lois nationales et leur cohérence intrinsèque sur des sujets tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le transfert de fonds aux CL ; - La gestion financière et la comptabilité des CL ; - La collecte de taxes et d'impôts locaux - Préparation des plans et budgets des CL ; - Procédures d'achat et leurs limites ; - Recrutement et gestion du personnel ; - Rôle, constitution et fonctionnement des comités locaux ; - Travail du Conseil, minutes, communications au public, etc. 	<p>Systèmes, procédures, recommandations et pratiques officiellement adoptés ou acceptés : leur cohérence avec les points i, ii et iii, leur efficacité, efficacité, équité, transparence et reflet de bonnes pratiques sur des sujets tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planification et budgétisation locales ; - Réalisation d'investissements et prestation de services au niveau local ; - Interactions entre les représentants élus et les citoyens ; - Gestion du personnel ; - Organisation de l'autogestion communautaire; - Interactions avec le secteur privé et les ONG ; - Interactions avec les services sectoriels déconcentrés de l'Etat; Renforcement des capacités, formation, suivi, communication, etc.

2. Des remarques sur le cadre des politiques nationales : une réserve

Avant d'aller plus loin, certaines clarifications devraient être apportées afin de se prémunir contre une lecture trop simpliste ou mécanique de ce cadre.

Il peut être tentant, en effet, de considérer que le développement d'un cadre politique et législatif complet sur les questions de décentralisation et de gouvernance locale progresse de façon linéaire et graduelle, en partant du niveau macro vers le niveau micro politique. C'est en partie vrai, puisque sans engagement politique national en faveur de la décentralisation des responsabilités et de l'établissement de collectivités locales, et sans législation précise pour la mise en application des choix politiques, il est très rare qu'un travail au niveau des règlements et procédures ait un impact sur les politiques au niveau macro.

Cependant, ceci n'exclut pas que des changements en matière de normes et de micro politiques n'amènent à des changements au niveau des macro politiques. L'impact des au niveau des micro politiques peut ainsi affecter les politiques à d'autres niveaux. Par exemple :

- Une expérience réussie en matière de normes de planification et de financement local, de systèmes ou de procédures (à petite échelle) peut alimenter le débat national sur la politique de décentralisation en démontrant que les « choses peuvent fonctionner » au niveau local, et ainsi militer en faveur de la décentralisation.
- De même, une expérience réussie dans la mise en œuvre de recommandations spécifiques sur la planification participative peut alors être approuvée sur le plan politique et aboutir à un nouveau règlement ou même à un amendement à la législation.

C'est précisément ce type de dynamique qui est au cœur de la logique des programmes pilotes. Ainsi, les effets d'impact et d'entraînement fonctionnent dans les deux sens, d'un bout à l'autre du spectre des politiques.

Il convient de noter que le plus souvent, le développement du cadre des politiques de décentralisation et de gouvernance locale est un processus continu et dynamique au cours duquel « des ondes » peuvent venir avancer ou inverser le processus de décentralisation, même dans un pays où le principe de décentralisation est bien accepté, et où les lois, règlements et systèmes sont en place:

- Le débat sur l'avancement de certains aspects de décentralisation (par exemple sur l'élargissement des fonctions ou des ressources des collectivités locales), peut être ranimé périodiquement, ce qui aura en retour des conséquences en matière de législation et de régulation;
- De même, un changement de gouvernement, une crise politique ou économique nationale ou encore la pression de la communauté des bailleurs (intentionnelle ou non) peut mener à l'inversion de la politique précédente, avec des effets positifs ou négatifs.

3. Les facteurs contextuels déterminant la stratégie d'impact sur les politiques

Dans ce cadre, les différents types de défis politiques qui doivent être relevés par les PDL seront déterminés par un certain nombre de facteurs. Ces derniers sont décrits ci-dessous :

L'engagement politique national en faveur de la décentralisation

L'importance de la place accordée à la politique de décentralisation dans l'ordre du jour du gouvernement, et par conséquent le degré de clarté autour des principaux enjeux politiques en la matière, déterminera la stratégie la plus appropriée que devront suivre les PDL pour avoir un impact sur les politiques.

- Dans les pays où la décentralisation est à l'ordre du jour, le rôle des concepteurs des PDL est en grande partie de s'engager au côté des décideurs politiques pour identifier les domaines spécifiques de mise en œuvre de la politique de décentralisation où l'expérience d'un PDL pourrait être utile. Dans ce contexte, la stratégie est principalement d'utiliser le PDL pour contribuer à avancer la connaissance sur le « comment faire ? » de la politique. Ici, la stratégie se concentre davantage sur la micro politique (extrémité droite du spectre dans le Tableau 2 ci-dessus).
- Dans les pays où la décentralisation n'est pas clairement à l'ordre du jour, ou lorsque les grandes orientations en la matière demeurent hésitantes, le rôle du PDL est de démontrer qu'un certain degré de décentralisation et d'autonomisation des collectivités locales est en effet réalisable, que les organismes locaux peuvent gérer des ressources de manière responsable et que la décentralisation peut appuyer utilement les efforts nationaux de réduction de la pauvreté et de démocratisation. Dans ce type de contexte, le rôle du PDL est plus de contribuer à des activités de plaidoyer sur le thème « doit-on, ou non, décentraliser ? », en utilisant les résultats des expérimentations de micro politiques pour influencer la macro politique et pour apporter de l'eau au moulin de ceux qui préconisent le changement.

Une expérience historique de décentralisation

Indépendamment de la force de l'engagement national en faveur de la décentralisation, un autre déterminant important de la stratégie des PDL est l'histoire même de la décentralisation des collectivités locales dans le pays considéré. Rappelons tout d'abord que les pays avec une longue histoire de « gouvernement local » ne sont pas nécessairement ceux dont les gouvernements sont le plus investis dans la décentralisation. Nous en voulons pour preuve les nombreux exemples d'impasses et de revers récemment enregistrés dans la politique de décentralisation au Kenya, en Zambie et au Bangladesh, autant de pays avec une longue tradition de « gouvernement local ». L'histoire de la décentralisation propre à chaque pays peut influencer la stratégie du PDL de diverses manières :

Tableau 3 : Les infrastructures locales et la politique en matière d'offre locale de services au Bangladesh : un cadre analytique

	Illustrations des problèmes rencontrés dans les différents domaines			
	i. Position politique, dispositions et prises de position macro politique	ii. Cadre légal Lois parlementaires	iii. Cadre de régulation Circulaires, ordonnances, règles	iv. Pratiques locales : Normes, procédures et systèmes
Réalisation d'infrastructures et prestation de services par les CL dans les zones rurales et urbaines				
1. Planification et budgétisation Contribution du public Préparation de propositions réalistes Décisions en faveur des pauvres Planification et budgétisation intégrées	Faible reconnaissance du rôle de prestataire de services des CL dans les discours officiels (même dans le document intermédiaire de stratégie de réduction de la pauvreté)	Le mandat légal des CL en tant que prestataires de services peu clair ou très limité	Le rôle des femmes membres des unités spécialisés dans le processus de planification peu clair dans les circulaires ministérielles.	Les procédures pour relier les PP et les budgets annuels des CL ou pour la prise de décisions en faveur des pauvres ne sont pas adéquates ni testées.
2. Mise en œuvre et réalisation Achats Appui technique Collaboration avec le secteur privé et les ONG			Limite des pouvoirs en matière d'achats et de passation de marchés des CL	Peu d'aide et d'orientation données sur les pratiques en matière de gestion des contrats, de conception et supervision
3. Gestion et suivi Comptabilité et rapports Contrôle et audit Supervision publique		Pas d'obligation légale pour les CL de rendre des comptes au public		Procédures de gestion financière et d'audit insatisfaisantes
4. Financement Taxes locales/autres revenus Transferts Etat/CL Ressources des communautés Autres sources	Manque de confiance des élites nationales dans les CL, peur d'un mauvais usage des fonds ; Intérêt du Parlement à maintenir des relations de patronage.	Faible pouvoir de levée d'impôts locaux Absence de provision légale pour les TFIG	Pas de Subventions au Plan de Développement Annuel (SPDA)	Peu d'orientation sur l'administration des taxes locales
Résultats/effets escomptés du Programme	Plus grande reconnaissance du rôle des CL et plus grande volonté de leur déléguer du pouvoir et des fonds	Un cadre légal plus clair et rendant les CL plus autonomes	Des cadres régulateurs plus clairs, plus cohérents et favorables	Des procédures plus adéquates pour la planification, la gestion et la prestation de services

Encadré 2 : La stratégie d'impact sur les politiques du PDL

Mali (1999): Le gouvernement a pris un très fort engagement politique en faveur de la décentralisation, lequel s'est notamment traduit par des politiques spécifiques et une stratégie claire d'exécution de ces politiques. Dans ce contexte, le rôle du PDL a été de guider la mise en œuvre d'innovations institutionnelles très spécifiques en accord avec les autorités nationales : procédures de planification participative pour la réalisation d'infrastructures par les communes ; niveau de financement calculé en fonction de la performance; mécanismes durables pour le renforcement des capacités locales.

Cambodge (1995): Malgré un certain intérêt porté à la décentralisation, le pays n'avait aucune politique spécifique dans ce domaine et l'engagement du gouvernement était inexistant. Dans ce contexte, le rôle du PDL a été de démontrer que les comités locaux des communes pouvaient jouer un rôle utile dans la réalisation d'infrastructures de base en tant que collectivités locales embryonnaires, tout comme ils pouvaient gérer les fonds de manière sensée. Conjuguée avec des activités de plaidoyer en amont, cette expérience a servi à renforcer les positions de ceux qui plaidaient en faveur d'une vraie politique de décentralisation, avant d'inspirer les choix politiques et servir de modèle pour la formulation de la Loi sur les Communes de 2001. Après 2003, à partir du moment où le gouvernement a adopté une politique claire, le FENU a modifié sa stratégie. L'attention s'est ainsi focalisée sur l'appui à l'expérimentation de mécanismes plus spécifiques dans le domaine de la décentralisation fiscale, et à la mise en place de mécanismes pour la prestation décentralisée de services.

Ouganda (1997): La première phase du PDL a été conçue pour appuyer la mise en œuvre d'une ébauche de législation et de politiques par l'expérimentation de procédures dans des domaines multiples : appui aux procédures de financement, de planification et de gestion des infrastructures locales et à la prestation de services par les collectivités locales. Ces procédures ont été rapidement adoptées et intégrées dans la politique nationale. La Phase 2 de ce projet a par la suite été conçue avec un objectif beaucoup plus spécifique en matière d'impact sur les politiques: d'une part, améliorer les processus de planification participative et leur intégration aux processus de budgétisation; de l'autre, étendre l'expérience à des domaines nouveaux, tels que l'augmentation des revenus locaux et l'administration locale de la justice, tout en traitant plus directement du problème de l'équité entre les sexes et de la question de l'internalisation des questions de genre.

- Des pays avec une longue histoire de « gouvernement local » sont souvent confrontés à une accumulation impressionnante de procédures bien établies, fréquemment ancrées dans les règlements qu'il serait difficile de changer même s'ils ne favorisent pas la bonne gouvernance ou l'efficacité. Le Bangladesh en est l'exemple typique, avec plus de 150 décrets et circulaires sur la gestion des collectivités locales datant des années 1900, dont certains sont contradictoires et d'autres assez vagues. Dans un tel contexte, le besoin d'activités de plaidoyer bien documentées sur les questions de macro politiques est aussi grand que le besoin de réformer l'environnement des micro politiques.

- Dans les pays où quasiment rien n'a jamais été fait pour déléguer des fonctions financières, de planification ou de budgétisation aux collectivités locales, les PDL peuvent probablement, et le doivent, intervenir sur un large éventail de questions en matière de politiques de décentralisation.
- Dans les pays où la décentralisation est avancée, les PDL sont davantage susceptibles de se concentrer sur des aspects plus ciblés et plus spécifiques, tels que les finances des collectivités locales.

Autres activités des bailleurs

La question de la mesure dans laquelle d'autres bailleurs appuient le processus de décentralisation est également importante. Dans les pays où l'appui des autres donateurs est considérable, les PDL devront s'assurer de l'existence de synergies entre leurs propres stratégies d'intervention et celles des autres bailleurs. Au Népal, par exemple, l'appui fort des bailleurs à la décentralisation a amené le PDL à se concentrer sur des aspects politiques assez spécifiques (les finances des collectivités locales) et sur l'amélioration d'aspects plus « techniques » du processus local de planification (évaluation des propositions communautaires, sélection, conception et coût).

4. Illustration: Application du cadre au Bangladesh

La matrice du Tableau 3 illustre la façon dont le PDL du Bangladesh a utilisé le cadre des domaines des politiques de décentralisation décrit précédemment pour identifier les contraintes et, sur cette base, pour déterminer les objectifs et la stratégie en matière d'impact sur les politiques. Comme, au Bangladesh, les paramètres politiques et institutionnels des collectivités locales sont depuis longtemps établis, le PDL s'est fixé comme objectif principal d'aider à réformer la politique en matière de décentralisation fiscale et de réalisation des infrastructures locales en travaillant à l'intérieur de ces paramètres.

Dans le Tableau 3, les colonnes de la matrice présentent les quatre domaines de politique de décentralisation, alors que les rangées décrivent les éléments principaux des infrastructures locales et de l'offre locale de services, en allant de la planification et la budgétisation jusqu'au financement. La matrice indique clairement:

- Les contraintes spécifiques pour chacune de ces activités, et
- Les stratégies d'expérimentation, de conseil et de plaidoyer à suivre dans chaque cas.

C. La stratégie institutionnelle

1. Déterminer l'échelon local d'intervention

La détermination de l'échelon auquel concentrer les interventions est un aspect clé des PDL et cet exercice s'appuiera dans une large mesure sur l'étude de la structure des collectivités locales et de la nature des relations entre les différents niveaux de collectivités locales.

Encadré 3 : Les défis pratiques pour la détermination des niveaux institutionnels devant être appuyés

Tanzanie : Lors de l'étape de conception du PDL pour la région Mwanza dans les années 90, certains acteurs poussaient à ce que la responsabilité de la planification soit confiée au niveau de la région, au motif que les Conseils de district étaient « techniquement faibles et corrompus ». Etant donné que le district était le seul échelon pour lequel les autorités étaient élues et qu'ils avaient pour mandat légal d'assurer la prestation des services de base, les concepteurs du PDL ont résisté à cette pression et la région ne s'est vue échoir qu'un rôle d'assistance et de suivi. Le bien-fondé de cette stratégie a été confirmé ultérieurement, puisque les politiques nationales se sont finalement orientées vers une réduction drastique du rôle des régions et le renforcement du rôle des Conseils de district.

Ethiopie : L'appui du Fonds de Développement pour le Woreda de la zone du Nord Gondar s'est concentré principalement au niveau du *woreda* (district), en tant que prestataire principal des services publics, et à celui de la *zone* (Zone de Planification Economique et de Développement), en tant que responsable du suivi et du contrôle du projet, négligeant ainsi le niveau régional. Le rôle des zones a été par la suite réduit par les autorités régionales. Avec du recul, il aurait été plus stratégique de confier les activités de suivi et de formulation des politiques à la région, ce niveau jouant progressivement un rôle de plus en plus dominant à mesure que le fédéralisme se développe en Ethiopie.

Cambodge : Le PDL a été conçu alors que le rôle des communes, districts et provinces était encore confus. Il a finalement été décidé de confier les principales responsabilités de planification aux communes et celles de coordination et d'assistance aux provinces. Cette approche a été validée par la suite lorsque la nouvelle politique de décentralisation en a fait les deux niveaux locaux clés, alors que les districts ne se sont vus confier qu'un simple rôle d'assistance technique. Maintenant que le rôle des communes a été consolidé, cependant, la question du rôle et du fonctionnement des provinces et des districts dans un système décentralisé doit être résolue.

Là où les échelons les plus élevés ont un mandat clair pour orienter et contrôler les échelons moins élevés des collectivités locales, il est logique que les PDL opèrent aux deux niveaux, bien que l'objet des interventions des PDL puisse varier selon l'échelon. Ceci est généralement le cas dans les pays où le cadre institutionnel a été fortement influencé par les traditions anglo-saxonnes de « gouvernement local » (par exemple l'Ouganda, la Tanzanie et le Népal).

Dans les pays où les différents niveaux de CL n'ont aucune relation fonctionnelle significative (le plus généralement ceux de tradition juridique française), le point de départ évident pour les PDL se situe à l'échelon le plus bas. Ainsi, les PDL dans les pays comme le Mali, le Sénégal et la Guinée sont principalement focalisés sur l'appui aux communes (« communautés rurales » et « communautés rurales de développe-

ment »). Dans ces pays, néanmoins, il peut s'avérer souvent nécessaire de travailler à des échelons plus élevés (cercles, départements, régions), ne serait-ce que parce que les services techniques déconcentrés de l'Etat ont tendance à se situer à ce niveau et parce que c'est à ce niveau que l'on pourra discuter de questions de stratégies.

A l'inverse, quand des institutions locales viables existent déjà à un niveau inférieur à celui des collectivités locales, la stratégie du PDL sera également d'encourager la planification d'activités à ce niveau et, dans certains cas, un certain degré de décentralisation du budget des collectivités locales à ce niveau pour des activités d'intérêt et de portée très locale. Cette décentralisation budgétaire a par exemple été réalisée au niveau des Kebeles, en Ethiopie, des CDVs et des CDLs, au Malawi, et des Conseils de paroisse, en Ouganda.

2. Les défis en matière de stratégie institutionnelle et d'exercice des responsabilités au niveau local

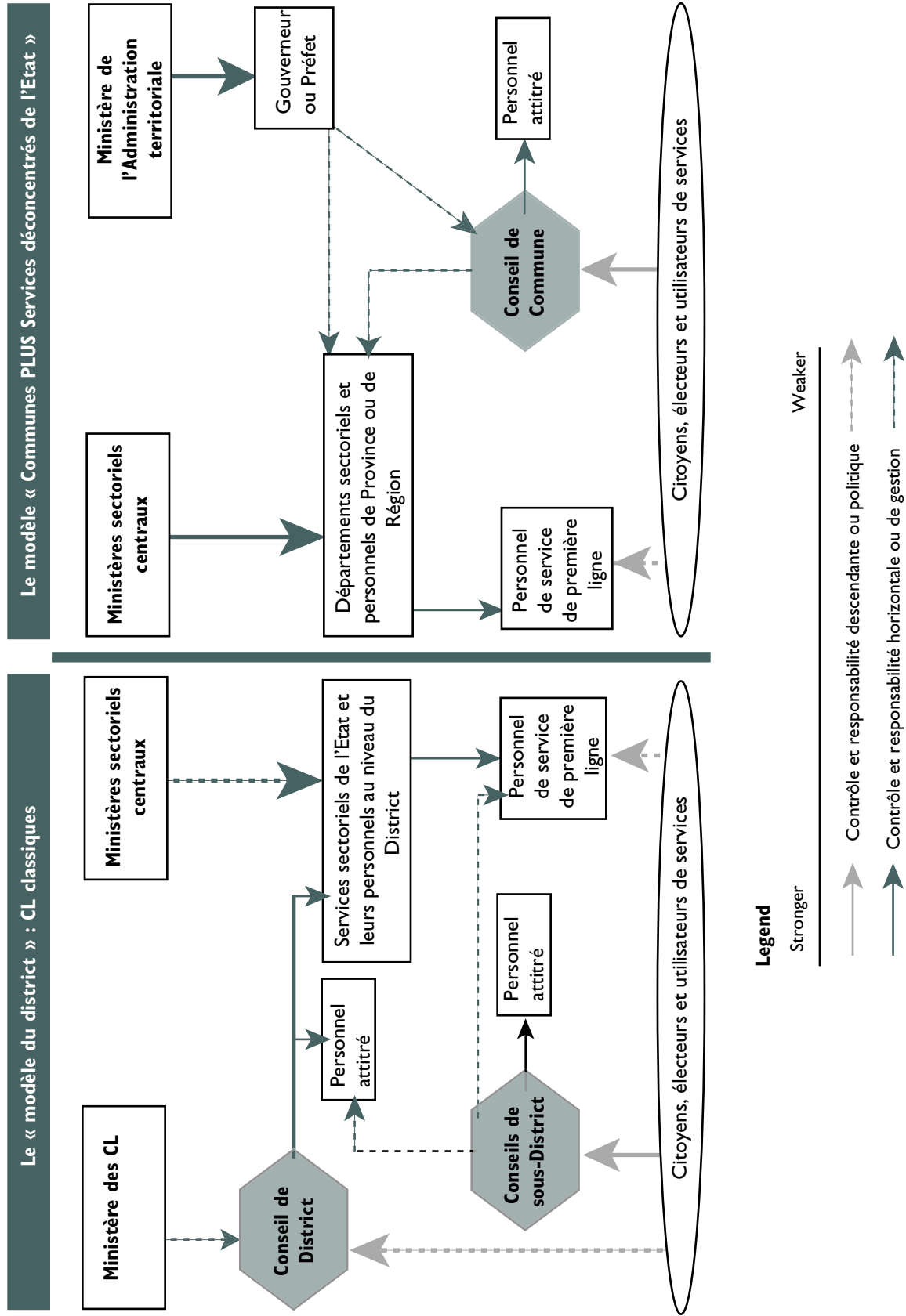
L'exercice de « cartographie » du contexte institutionnel présenté à l'Annexe de ce Guide permettra d'identifier un large éventail de problèmes et d'opportunités devant être pris en compte lors de la définition de la stratégie institutionnelle de chaque PDL, laquelle pourra être très différente d'un pays à l'autre. Les différents types de défis auxquels les PDL ont, à ce jour, tenté d'apporter une solution sont les suivants :

- a) **Les liens entre CLs et autorités traditionnelles.** Dans de nombreux pays, et particulièrement dans les zones rurales, les autorités coutumières continuent à jouer un rôle important dans la gouvernance locale, même si leur légitimité démocratique pourrait être contestée. Elles jouent ainsi habituellement un rôle clé dans l'attribution des terres et la résolution des conflits locaux, et dans certains pays (comme au Malawi) on leur accorde même un siège ex officia aux Conseils des collectivités locales. Dans ce type de contexte, on devra s'assurer que la stratégie du PDL vise à ce que ces autorités soient convenablement cooptées, afin, entre autres, d'encourager l'acceptation et la diffusion au niveau local des divers « messages » du PDL et de garantir l'efficacité des activités de planification participative ou de mobilisation des ressources au sein des communautés.
- b) **Les liens avec d'autres acteurs non gouvernementaux locaux.** Lorsque les ONG locales ont un niveau d'activité significatif, il serait souhaitable d'encourager les accords de coopération entre ces acteurs et les collectivités locales. Un thème majeur des PDL du Mali, du Sénégal, d'Ouganda, du Cambodge et du Bangladesh, autant de pays où les ONG sont très actives dans des secteurs intéressants les collectivités locales, concerne d'ailleurs précisément le développement de relations de collaboration entre ONG locales et collectivités locales. Ceci est d'une moindre importance stratégique en Ethiopie, au Laos ou au Vietnam, car le secteur des ONG y est bien moins développé.
- c) **Les liens institutionnels pour la prestation conjointe de services publics.** Lorsque des institutions à deux niveaux, ou plus, sont conjointement impliqués dans la

prestation de services publics, un objectif implicite majeur des PDL sera le développement de mécanismes facilitant la communication et la coopération entre les institutions à ces différents niveaux. Les communes Maliennes ont ainsi la responsabilité de l'entretien des écoles primaires et des centres de santé, alors que les services régionaux d'éducation et de santé sont responsables de l'équipement et du personnel de ces infrastructures. A l'évidence, pour que la prestation de services d'éducation et de santé soit efficace, on doit s'assurer d'une bonne collaboration entre ces deux niveaux en leur fournissant un appui spécifique et en introduisant des mécanismes particuliers (la question de prestation conjointe est souvent négligée dans la littérature sur le principe de subsidiarité). Dans les pays où la plupart des responsabilités en matière de prestation de services public sont concentrées à un seul niveau (comme en Ouganda ou en Tanzanie), la question de l'importance de l'établissement de liens entre plusieurs niveaux institutionnels se pose peu ou pas du tout.

- d) **Les contraintes organisationnelles.** Lorsque les collectivités locales sont de grande taille, en terme de structure et de personnel, les PDL peuvent souvent avoir pour objectif d'améliorer les relations internes au sein de ces institutions et leur efficacité. Les Conseils de district en Ouganda en sont un exemple extrême. A la différence des structures des collectivités locales dans la plupart des autres PMA, ce sont des institutions très complexes avec des centaines de d'employés, des budgets de plusieurs millions de dollars, un vaste éventail de responsabilités et de nombreux départements et comités. Dans ce pays, les contraintes organisationnelles internes et les problèmes à résoudre sont clairement plus importants que dans les communes rurales du Mali, lesquelles n'ont qu'un ou deux employés et des fonctions et des ressources modestes.
- e) **L'amélioration des procédures de gestion de la dépense publique.** En matière de gestion de la dépense publique, les stratégies visant à innover doivent être définies en tenant compte de plusieurs facteurs :
- **Niveau d'expérience.** Lors de l'expérimentation et de la définition de procédures de planification et de budgétisation améliorées, entre autres, il convient naturellement de prendre en compte les capacités locales. Le champ ou la portée des innovations envisagées sera également plus ou moins grand selon le contexte et la tradition institutionnelle. Ainsi, dans nombre de pays avec des traditions de « gouvernement local » anciennes (Tanzanie, Bangladesh, Ouganda), une grande accumulation d'expériences en matière de décentralisation et où les systèmes et procédures de planification et de budgétisation sont bien établis, le champ ou la portée des innovations sera forcément plus limité. Dans les pays où une telle tradition et un tel niveau d'expérience n'existent pas (Cambodge, Ethiopie, Guinée), le champ ou la portée des innovations sera pourra être bien plus important.

Illustration 2 : Modes de contrôle et d'exercices des responsabilités au niveau local : deux stéréotypes



- **Les liens entre la planification des investissements et la budgétisation des dépenses récurrentes.** Lorsqu'il existe une masse significative de responsabilités conjointes en matière de prestation de services publics, comme nous l'avons vu précédemment, on doit s'assurer, entre autres, que les processus de planification et de budgétisation des investissements au niveau local seront liées au processus de budgétisation des dépenses récurrentes de personnel et d'équipement au niveau des services de l'Etat.
- f. **La mobilisation de ressources au niveau local.** La stratégie de mobilisation de ressources au niveau local sera nettement moins cruciale dans les zones où les collectivités locales ont un faible pouvoir de levée d'impôts, que dans celles où ce pouvoir est important. Dans les pays où il n'existe pas, au niveau local, de réelles institutions de l'Etat, mais seulement des comités déconcentrés (comme au niveau des districts au Mozambique), la marge de manœuvre en la matière sera malheureusement inexistante, car le gouvernement ne pourra confier à ces comités le pouvoir de lever des impôts.
- g. **Exercice des responsabilités.** S'agissant de l'exercice des responsabilités, les PDL doivent étudier un large éventail de stratégies et de mécanismes institutionnels pour aborder les divers aspects liés à cette question (voir aussi Chapitres 2 et 4).
- Responsabilité descendante ou responsabilité politique. La responsabilité des représentants élus envers leurs administrés en dehors des périodes d'élection est un souci majeur et constant. Il se pose avec encore plus d'acuité lorsque les collectivités locales sont responsables de larges circonscriptions (comme les districts d'Ouganda ou de Tanzanie), car le contact direct entre les citoyens et leurs représentants élus y est beaucoup plus difficile que dans les petites CL (comme les communes du Cambodge ou les communautés rurales du Sénégal). Dans le cas de CL de grande taille, il convient d'accorder une attention plus grande aux mécanismes de délégation interne des responsabilités aux organismes élus d'échelons inférieurs (par exemple aux sous-comités et paroisses en Ouganda ou aux sections et comités villageois en Tanzanie).
 - Un autre type de problème peut survenir quand les élections sont basées sur des modes de scrutins davantage axés sur la représentation politique ou proportionnelle, plutôt que sur la représentation géographique. Avec ce type de scrutin, les liens entre les administrés et leurs représentants sont affaiblis et les conseillers élus sont plus préoccupés par la bureaucratie de leur parti politique que par leurs administrés. Dans un tel cas, il conviendra de définir des mesures visant à pallier à ce problème en améliorant les échanges et les interactions entre élus et administrés.
 - Responsabilité horizontale ou responsabilité d'encadrement. La responsabilité des fonctionnaires locaux envers les représentants élus peut être plus problématique dans les pays où les élus n'ont aucune autorité formelle sur les

Tableau 4 : Stratégies et défis des PDL

Stratégies et défis des PDL	Le modèle Province-Commune	Le modèle du District
Eventail des responsabilités en matière de réalisation d'infrastructures et de prestation de services à décentraliser.	Eventail inter et intra sectoriel plus réduit du fait du mandat, du domaine de planification réduit et des capacités techniques plus faibles ; Plus grand besoin d'encourager et de promouvoir la coopération entre les CL pour la prestation de services	Plus large éventail inter et intra secteur du fait du mandat, des domaines de planification plus larges et des capacités techniques plus importantes
Encourager la responsabilité	Attention spéciale accordée à la responsabilisation des fonctionnaires des services techniques de l'Etat et à l'établissement d'accords/contrats entre les élus communaux et les fonctionnaires	Attention spéciale accordée à la responsabilisation des Conseils de district et à l'autonomisation des organismes élus au niveau du sous-district
Introduire des systèmes planification et de gestion améliorés	Plus larges opportunités de changement ; Défis pour relier la planification et la budgétisation des dépenses récurrentes.	Besoin de bâtir davantage sur les systèmes existants ; plus d'opportunités pour intégrer la planification et la budgétisation des dépenses récurrentes en fonction des relations Conseil/services techniques de l'Etat
Introduire des mécanismes de décentralisation fiscale	Etant donné que le service technique de l'Etat le plus élevé garde généralement le contrôle sur le budget des dépenses récurrentes, la portée des modestes budgets de développement des communes est limitée	Opportunités pour de plus grands volumes de budgets de développement et aussi pour les budgets de dépenses récurrentes, en fonction des relations entre les Conseils élus et les services déconcentrés de l'Etat
Mobilisation de ressources (impôts) au niveau local	Portée plus modeste du fait de la fourchette plus limitée de l'assiette fiscale potentielle	Plus grande portée due à la large fourchette de l'assiette fiscale potentielle
Défis institutionnels clés	Compenser les faiblesses techniques des communes ; créer des liens entre les communes et les services techniques de l'Etat de niveau supérieur	Créer des organismes de planification et de représentation au niveau du sous-district ; Aborder les problèmes d'organisation interne et de gestion

fonctionnaires (comme dans au Sénégal et au Mali), que dans les pays où cette autorité leur a été impartie (Ouganda et Tanzanie). S'ils n'ont aucune autorité directe sur les fonctionnaires locaux, il est souvent difficile pour les représentants élus de s'assurer leur loyauté. En pareil cas, il faudra donc introduire des mesures palliatives, par exemple des accords de service ou des conventions, ou même des contrats formels établis entre les services techniques de l'Etat et les représentants élus.

- Responsabilité ascendante. Enfin, la question de la responsabilité des collectivités locales ou des élus locaux envers l'Etat est un enjeu qui est souvent

Encadré 4 : Variations dans le ciblage géographique des PDL

Mali : (a) Le Projet d'Appui à la Commune de Tombouctou opère dans la 7ème région administrative du Mali en fournissant un appui aux 27 communes rurales de trois districts. La population totale de ces communes s'élève à environ 250 000 personnes. Deux raisons principales ont motivé le choix de la commune de Tombouctou: il s'agit de l'une des régions les plus pauvres du Mali et ce choix répondait aux objectifs du Pacte national pour répondre aux conséquences des conflits civils dans cette zone ; (b) le Programme d'Appui à la Commune de Mopti opère dans la 5ème région administrative en appuyant les 107 communes rurales de huit districts de la région (à l'exclusion de la commune urbaine de Mopti). La population totale de ces communes s'élève à environ 1 400 000 personnes. Mopti est la région la plus pauvre du Mali.

Népal : Le Programme de Développement et de Financement Décentralisé (PDFD) fournit actuellement un appui financier, entre autres, à 20 des 75 districts du Népal, lesquels ont été sélectionnés sur la base de critères croisés liés au niveau de pauvreté et à la faiblesse des capacités. Ces 20 districts ne sont pas contigus sur le plan géographique et totalisent une population d'environ 5 millions de personnes.

Tanzanie : Le PDL opère dans la région de Mwanza, l'une des 20 régions que compte le pays. Il fournit un appui financier et technique à l'ensemble des 6 Conseils de district ruraux, à l'exclusion du Conseil de la ville de Mwanza. Cette région a été choisie sur la base de sa relative pauvreté et de son potentiel de développement et du fait de l'absence d'activités d'autres donateurs importants. La population rurale totale est d'environ 400 000 personnes.

Erythrée : Le PDL Anseba fournit un appui aux dix sous-régions rurales de Zoba Anseba, l'une des six Zobas (régions administratives) d'Erythrée. Il ne couvre pas la zone urbaine de Keren. La population totale d'Anseba s'élève à environ 570 000 personnes, dont environ 500 000 vivent en milieu rural.

Ouganda : Le Projet de Développement du District (PDD) a expérimenté un modèle de financement et de planification décentralisé dans cinq des 56 districts que compte l'Ouganda, excluant initialement les Conseils des villes à l'intérieur de ces districts. Ces cinq districts furent choisis sur la base de leur représentation géographique, du niveau de stabilité politique et de l'absence d'activités d'autres donateurs importants, ce qui explique qu'ils ne sont pas contigus sur le plan géographique. La population totale des cinq districts couverts par le PDD avoisine les 2 500 000 de personnes.

négligé. Dans de nombreux pays, le défi est sans doute de s'éloigner de modes excessivement intrusifs de contrôle ex ante de l'Etat s'agissant de la détermination des priorités budgétaires locales, ce qui compromet les bénéfices de la décentralisation, pour aller vers des systèmes plus judicieux dans lesquels l'Etat n'aurait qu'un rôle de vérification des aspects légaux et de contrôle ex post du budget sur la base de rapports d'activités fournis par les CL.

3. Illustration : Deux types contrastés de défis institutionnels

Alors que le contexte institutionnel et politique de chaque pays est unique, l'expérience des PDL suggère qu'il existe certaines constantes au niveau des stratégies qui peuvent être adoptées et des défis qui doivent être relevés. Très schématiquement, on peut distinguer deux « stéréotypes » de CL qui caractérisent la plupart des pays où le FENU opère :

- Le modèle de la Préfecture/Commune. Ce modèle a deux niveaux : les Conseils élus (niveau communal) avec une compétence sur une zone relativement réduite, un ou deux employés et un éventail étroit de fonctions ; et les services déconcentrés de l'Etat situés à un niveau supérieur (départemental) où l'autorité politique supérieure est le Préfet nommé par l'Etat (ou un gouverneur ou un commissaire de district, selon les pays) qui supervise ces services déconcentrés, auxquels sont confiés les fonctions principales en matière de prestation de services et de contrôle budgétaire. La plupart des pays francophones et lusophones d'Afrique dans lesquels le FENU opère, ainsi que le Cambodge et le Bangladesh, suivent ce type de modèle.
- Le modèle du district. Dans ce modèle, un Conseil élu a compétence sur une zone relativement étendue et peuplée, avec autorité totale ou partielle sur les services déconcentrés de l'Etat situés au même niveau hiérarchique et assume la responsabilité des fonctions principales en matière de prestation de services et de contrôle budgétaire. De façon typique, ce modèle comporte aussi un Conseil de sous-district. La plupart des pays anglophones dans lesquels le FENU opère, particulièrement en Afrique Orientale et Australe, suivent ce type de modèle.

L'Illustration 2 offre une vue schématique des relations entre les différents acteurs et de leurs responsabilités respectives dans chacun de ces deux modèles (voir également les Chapitres 2 et 4).

Cette distinction schématique peut être utilisée pour tenter de mettre en contraste certaines des stratégies des PDL et certains des problèmes auxquels ils sont confrontés, sans perdre de vue que de nombreuses hypothèses doivent encore être testées (voir Tableau 4).

4. Les innovations institutionnelles locales

L'analyse précédente montre que dans de très nombreux pays, le renforcement de la gouvernance locale et des CL et l'amélioration de l'offre locale d'infrastructures et de

services passent par la recherche d'innovations institutionnelles, quelles qu'en soient les formes.

Les formes spécifiques que peuvent revêtir ces innovations institutionnelles seront abordées aux Chapitres 2, 3, 4 et 5. Ces innovations portent en partie sur les règlements et les procédures, et en partie sur la structure organisationnelle¹. Pour ce dernier type d'innovations, les différents axes de travail des PDL sont schématisés dans le Tableau 4 :

- Des institutions communautaires formalisées et situées à un niveau inférieur aux CL – ce type d'innovation permettra de promouvoir l'implication des communautés dans la gouvernance locale, d'intégrer les autorités traditionnelles, de faciliter l'interaction entre les CL et les communautés et, surtout, de promouvoir la responsabilité ascendante. Ces institutions communautaires ont été instituées dans la plupart des PDL.
- Les Comités locaux au sein des CL – ce type d'innovation vise à promouvoir une meilleure efficacité au niveau de la formulation des politiques, une planification et un suivi plus efficaces dans des domaines sectoriels spécifiques, une interaction plus efficace entre les CL et les autres agences locales et, surtout, une meilleure responsabilité horizontale. Ces structures ont été instituées dans de nombreux PDL.
- Les structures de coordination et de consultation situées à un niveau supérieur aux CL – leur introduction vise à promouvoir la collaboration entre les CL sur les questions d'intérêt commun en matière de politiques et de planification. Dans le cadre des PDL, ces structures ont principalement été instituées au niveau des communes et des provinces.
- Les structures provisoires dans l'attente de l'établissement des CL – ce type d'innovation vise à tester quel pourrait être le rôle que joueront les CL avant leur établissement formel dans le but de générer d'utiles enseignements et de montrer aux décideurs politiques que de tels organismes peuvent être viables. Ces structures ont été instituées au Malawi, au Mozambique, au Niger et au Timor Oriental, en raison de l'hésitation de ces pays à établir des CL élues dans les zones rurales.

Encadré 5 : Le plan d'action d'éradication de la pauvreté (PAEP) en Ouganda

Le PAEP national (lui-même fruit de larges consultations nationales) a identifié les secteurs de l'éducation primaire, de l'eau, de la santé et des routes comme étant des secteurs d'investissement primordiaux pour la réduction de la pauvreté en milieu rural. Le PDL a donc inclus dans son mécanisme d'allocation de subventions des mesures d'incitation à la performance afin récompenser les CL qui allouent des ressources adéquates dans ces secteurs.

Encadré 6 : Allouer des fonds pour assurer la prise en compte des questions d'environnement

Le développement durable dans le woreda Adi Arkay en Ethiopie. Sur les hauts plateaux éthiopiens, la pauvreté est étroitement liée à la dégradation des sols et aux systèmes d'agriculture extensive et peu diversifiée qui sont mal adaptés à l'accroissement de la population. Ces problèmes représentent une menace sérieuse pour les moyens de subsistance en milieu rural. Afin d'y répondre directement, un fonds spécifique a été mis en place pour le financement de petits investissements agricoles et d'innovations techniques proposés par les communautés, dans le but d'améliorer la productivité de la terre et la gestion des ressources naturelles renouvelables dans un district des hauts plateaux typique (Adi Arkay woreda). Ce fonds sert à compléter le Fond de Développement du Woreda qui se concentre sur les infrastructures économiques et sociales de base.

Appui à la politique de gestion environnementale locale au Mali. Comme pour les hauts plateaux éthiopiens, la pauvreté dans la région de Mopti est étroitement liée à l'environnement fragile. Les communes dont les habitants sont particulièrement vulnérables aux problèmes écologiques récurrents ont accès à des subventions du Fonds d'Appui à la Gestion Environnementale Locale, qui peut être utilisé pour financer des investissements dans le secteur des ressources naturelles. A nouveau, ce Fonds vient compléter le Fonds d'Investissement des Collectivités Locales pour les infrastructures de base.

Encadré 7 : La mobilisation de revenus locaux régressive au Viet Nam

En vertu de la politique fiscale actuelle, les CL au Viet Nam ont encouragé la mobilisation de ressources au niveau local de manière plutôt peu sélective, à travers un large éventail de charges et de prélèvements et en mobilisant de la main d'œuvre de corvée pour des travaux publics. De nombreux éléments indiquent que ce fardeau est supporté de manière disproportionnée par les pauvres et que les moyens employés manquent de transparence. Par conséquent, tout futur PDL devra tenter d'élever le niveau de sensibilisation à ce problème et appuyer les autorités locales pour qu'elles mettent en œuvre des dispositifs plus équitables.

Encadré 8 : Répondre aux besoins des populations nomades pastorales de Tombouctou, au nord du Mali

Les bergers touaregs sont souvent les résidents d'une commune donnée dans laquelle ils paient des impôts, alors qu'ils passent la majeure partie de l'année dans une autre commune, le plus souvent voisine de leur commune de résidence. Le PDL a fait adopter un accord intercommunal en vertu duquel une partie de la subvention de la commune de résidence peut être utilisée pour des investissements de forage dans la commune voisine.

Encadré 9 : Ciblage géographique en Erythrée

Lors de la conception du PDL d'Anseba, les autorités régionales ont voulu accorder un traitement spécial aux *sous-zoba* des terres basses arides de Kerkebit, une zone habitée par des pâtres nomades, et elles ont souhaité que cela se fasse de façon transparente. Étant donné le manque de données socio-économiques sur les *sous-zoba*, données qui seraient normalement utilisées dans une formule d'allocation pondérée en fonction du niveau de pauvreté, décision a été prise d'engager un processus consultatif de classement au cours duquel les représentants communautaires ont réparti les *sous-zobas* sous les catégories « plus pauvres », « pauvres » et « moins pauvres ». Le résultat final de cette évaluation qualitative a été accepté par toutes les personnes concernées et Kerkebit a reçu l'allocation par habitant la plus élevée.

5. Le niveau national

a. Ancrage institutionnel et partenaires d'exécution des PDL

Le souci de garantir la pertinence politique des PDL pose à leurs concepteurs le problème de l'ancrage institutionnel de ces projets au niveau des institutions nationales existantes. La question du bon ancrage institutionnel des PDL est capitale si l'on veut éviter que ces projets ne soient marginalisés et n'aient donc aucun impact réel au niveau des politiques de décentralisation ou de gouvernance locale.

Généralement, les PDL ont tendance à être ancrés au sein d'une division ou d'un département du Ministère du gouvernement local (dans les pays anglophones) ou du Ministère de l'Administration territoriale (dans les pays francophone). Dans les pays où la décentralisation est embryonnaire ou balbutiante, cependant, il peut être plus judicieux d'ancrer les PDL au niveau d'institutions différentes, telles que les Comités Nationaux de Planification, les programmes de réforme de l'Administration publique (souvent rattachés au Cabinet du Premier Ministre), ou même au sein du Ministère du Développement rural.

b. Les autres partenaires nationaux

Si un bon ancrage institutionnel est une condition nécessaire pour que les PDL aient un impact sur les politiques de décentralisation, il n'en constitue par pour autant une

Encadré 10 : Favoriser les femmes au Bangladesh

Mécanismes institutionnels : La législation des CL comporte une disposition de discrimination positive qui réserve des places aux femmes au sein des Conseils locaux élus. Pour assister les représentantes de femmes dans leurs activités, le PDL appuie les fédérations de femmes élues de manière à ce que leurs membres se rencontrent, bénéficient de programmes de formation et interagissent avec d'autres groupes de la région qui essaient de promouvoir l'équité entre hommes et femmes.

Planification et finance : Les précédentes phases de PPL avaient souligné les difficultés rencontrées par les femmes pauvres illettrées pour s'exprimer lors des réunions des comités de planification locale et voir leurs opinions et priorités prises au sérieux. Pour les aider à résoudre ce problème, il a été décidé de réserver 30% des subventions de l'Union parishad pour le financement de propositions émanant des femmes. Les propositions avancées lors des réunions réservées aux femmes sont ensuite évaluées et classées lors de réunions plénières auxquelles hommes et femmes participent. Ce mécanisme a déjà permis aux femmes de s'impliquer davantage dans ce processus et l'on peut espérer que d'ici deux ou trois ans, les besoins spécifiques des femmes seront pris en compte sans qu'on ait besoin de recourir à ce mécanisme spécifique.

condition suffisante. Il est en effet important que la stratégie du PDL prévoit d'engager dans son travail d'autres agences ou organismes nationaux clés, tels que :

- (i) Le Ministère de la planification et des finances et d'autres Ministères sectoriels ;
- (ii) Les Comités ou forums interministériels concernés par la décentralisation, la prestation de services publics, la mise en œuvre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, etc. ;
- (iii) Les associations de CL (quand elles existent) ;
- (iv) Les organisations de la société civile, organismes de recherche et de plaidoyer concernés par les questions de gouvernance locale, de prestation de services locaux et de réduction de la pauvreté.

D. La stratégie de sélection des zones géographiques

Un large éventail d'options, en termes de ciblage géographique, existe pour les PDL bien que les décisions en la matière dépendront surtout du budget disponible. L'Encadré 4 fournit quelques exemples de variations dans le ciblage géographique.

Deux types de considérations doivent être gardées à l'esprit lorsque l'on définit le ciblage géographique d'un PDL :

(i) Rechercher la cohérence entre les frontières géographiques et les frontières administratives

En général, les PDL devraient viser à appuyer autant d'unités de collectivités locales que leurs budgets le leur permettent à l'intérieur d'une zone administrative donnée (par exemple toutes les CL de niveau inférieur dans un district d'Ouganda ou d'une

Encadré 11 : Une évaluation de la place des femmes dans le projet de développement des districts en Ouganda

En 2001, cette évaluation concluait que les principaux obstacles à la participation des femmes dans les processus de développement des CL incluent :

- des processus de planification, de budgétisation et d'allocation de ressources dominés par les hommes et insuffisamment sensibles aux questions d'équité ;
- un manque général d'enthousiasme des communautés à participer à des réunions qui n'ont pas un impact immédiat ou direct ;
- Une organisation inadéquate des réunions, qui ne prend pas en compte l'agenda des activités des femmes ;
- Des facteurs culturels qui découragent les femmes de participer aux discussions, tels que le statut peu élevé accordé aux femmes, en particulier dans les zones rurales ;
- Des institutions de représentation des femmes faibles et inefficaces (Ministère de la condition féminine et de l'équité, Conseils des Femmes, Département des services communautaires et Conseillers femmes) et qui ne parviennent pas à intégrer les préoccupations des femmes dans les processus de planification et de budgétisation et les mécanismes d'allocation de ressources ;
- Taux d'illettrisme élevé parmi les femmes (particulièrement les femmes des zones rurales). En 1990, presque 60% des femmes en Ouganda étaient illettrées.

Ces obstacles compromettent l'objectif que les dépenses publiques en faveur des pauvres bénéficient aux hommes comme aux femmes. Les préoccupations et besoins spécifiques des femmes ne sont pas efficacement reflétés au niveau des plans de développement et des activités des Conseils locaux, et les faibles capacités des institutions représentant les femmes les empêche d'influencer efficacement l'allocation des ressources publiques en faveur d'investissements souhaités par les femmes.

région au Mali). Ceci permet d'augmenter la portée politique du PDL dans une zone et, du fait que sa couverture géographique correspond au découpage administratif, il a de plus grandes chances d'être institutionnalisé. L'expérience a montré que des approches plus sélectives tendent à compromettre l'institutionnalisation et l'impact sur les politiques (par exemple travailler uniquement dans les plus pauvres Kebeles dans la zone du nord Gondar en Ethiopie).

(ii) Accepter les compromis nécessaires

Lors de la détermination de la couverture géographique d'un PDL, les concepteurs du projet pourront être amenés à faire deux types de compromis:

- Dimension de la zone couverte contre qualité du suivi technique. A l'évidence, il existe de nombreux avantages à ce que les PDL choisissent d'appuyer un grand nombre d'unités de collectivités locales (comme en Ouganda ou au Népal) :

Encadré 12 : Discrimination positive envers les femmes et les membres de la caste des Dalits : leçons apprises au Népal

Dans le cadre du PDL du Népal, les comités de développement de district (CDD) ont accepté d'allouer un minimum de 20% de leur budget à des micro-réalisations apportant des bénéfices directs aux femmes et aux groupes défavorisés (GD). Les leçons suivantes ont été tirées du premier cycle de planification et de mise en œuvre, à un moment où les directives étaient très limitées:

- Si les femmes retirent des bénéfices de la majorité des projets spéciaux, les Conseils de district n'ont approuvé qu'un nombre très limité de projets à destination des GD.
- En dépit de l'existence d'une définition des GD par le Gouvernement de Sa Majesté du Népal, les districts, sur la base de spécificités locales, ont considéré que d'autres groupes étaient encore plus désavantagés.
- La plupart des districts ont pu se mettre en conformité avec le Mémorandum d'accord et ont alloué 20% des fonds pour des projets caractérisés par leur orientation vers les femmes et les GD. Cependant, des analyses qualitatives postérieures ont révélé que ces groupes n'ont pas tiré de réels bénéfices de ces projets.
- La notion de projets à destination des femmes et des GD a parfois été interprétée par les CDD par des projets proposés par les femmes des organisations communautaires. En conséquence, nombre de projets approuvés dans cette catégorie et proposés et mis en œuvre par les femmes, ont profité à la communauté toute entière. De plus, ces projets étaient souvent de nature « régressive ».
- Un nombre important de projets sociaux (comme les centres de santé et les écoles) ont été considérés comme bénéficiant en exclusivité aux femmes. Il n'y a pas eu de clarification sur le type de projets apportant de réels bénéfices spécifiquement soit aux GD, soit aux femmes.
- La majorité des microprojets sont proposés par les organisations communautaires à la base, alors que les groupes d'utilisateurs responsables de la réalisation et de la gestion des infrastructures sont constitués d'après les directives de la Commission Nationale de Planification. Or, comme les membres des organisations communautaires ne sont pas toujours bien représentés au sein des groupes d'utilisateurs, la participation des bénéficiaires des microprojets (y compris les 20% de micro-réalisations à destination des femmes et des GD) n'est pas toujours assurée.

Afin de rectifier ces imperfections et d'améliorer le ciblage, des directives supplémentaires ont été introduites :

- L'obligation de réserver « 20% des fonds pour la réalisation de microprojets à destination des femmes et des GD » a été re-spécifiée en obligation de réserver « 10% des fonds à destination des femmes et 10% à destination des GD. »
- La liste des groupes défavorisés doit être préparée par les CDD et elle peut être augmentée de tout groupe ethnique jugé approprié sur la base des spécificités locales.



- Le PDL a préparé une liste pour définir ce qu'est un projet spécifique pour ces groupes ou ce qu'il n'est pas. Cette liste va être discutée avec les parties prenantes qui devront l'approuver (voir tableau ci-dessous).

Projets non spécifiques	Projets spécifiques à destination des femmes et des GD
<ul style="list-style-type: none"> - Construction de routes - Construction de ponts/ponceaux - Construction ou rénovation d'écoles (à l'exclusion des écoles dans les communautés ou section électorale à majorité Dalit) - Construction d'un marché - Drainage des rivières - Electrification (à l'exclusion des communautés ou section électorale à majorité Dalit) 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des capacités des organisations communautaires de femmes ou des organisations communautaires dont les membres sont majoritairement Dalit - Amélioration de l'approvisionnement en eau potable - Construction ou rénovation de postes de maternité - Réseau d'irrigation pour une communauté majoritairement Dalit - Autres infrastructures économiques dédiées aux femmes ou aux GD - Construction d'un centre de garde d'enfants Formations spécifiquement dédiées aux femmes et aux Dalits

- Des mesures vont être mises en œuvre pour s'assurer que les bénéficiaires escomptés de tous les projets, et en particulier des projets pour les femmes/GD, participent au processus de prise de décision et ont réellement voix au chapitre en ce qui concerne la mise en œuvre et la gestion de projet.
- Tous les aspects de politique de discrimination positive dans le cadre de ce programme seront abordés de manière transparente et suivant les procédures ayant généralement été approuvées par les districts. Il sera crucial : a) que les Comités de développement villageois (CDV) et les communautés soient informés lors des ateliers de pré planification du budget disponible et de l'obligation de réserver 10% de ce budget pour les femmes et les GD ; b) que les détails de tous les projets, y compris ceux spécifiques aux femmes et aux GD, soient publiés une fois le plan de développement du district terminé ; c) que les listes des GD et des projets considérés comme spécifiques soient publiées. En fonction de la définition arrêtée en accord avec les CDD, « publié » signifie que, au minimum, les informations seront affichées sur les tableaux d'information du CDD, transmises par écrit au CDV et communiquées aux secrétaires des CDV pendant les réunions mensuelles.

L'évaluation ex post de la performance du district a été renforcée et, à l'avenir, une partie du financement sera allouée sur la base des performances. Un des critères pour l'évaluation de la performance concernera les montants alloués pour les microprojets destinés aux femmes et aux GD.

s'aligner sur les priorités du gouvernement hôte, gagner en réputation et en crédibilité et offrir un complément utile aux éventuels programmes en cours du PNUD. Cependant, cela se fera clairement en opérant des compromis en termes de la qualité de l'appui, de l'intensité de l'orientation expérimentale du projet et de la capacité à suivre et évaluer la mise en œuvre de manière pertinente. Ces compromis doivent être examinés avec attention.

- Impact sur la pauvreté contre impact sur les politiques. Les PDL opèrent fréquemment dans des zones rurales isolées sur la présomption que ce sont les zones les plus pauvres de la plupart des pays. Alors que ce choix peut largement se justifier en termes d'impact immédiat sur la pauvreté, le risque existe que les difficultés logistiques souvent rencontrées dans ces zones, ainsi que leur marginalisation politique, diminue l'impact des PDL sur les politiques et réduise leur potentiel de réplication. Encore une fois, de tels compromis doivent être évalués avec attention.

E. La stratégie de ciblage des plus pauvres

L'objectif de développement premier des PDL est la réduction de la pauvreté. Les PDL concourent à cet objectif soit directement, à travers le financement de biens et de services publics dans la zone du projet, soit indirectement, à travers leur influence à plus long terme sur les politiques et leur potentiel de réplication à une plus large échelle. Les hypothèses qui établissent un lien de causalité entre l'appui à la prestation décentralisée de services publics et la réduction de la pauvreté, hypothèses qui constituent le fondement de l'approche des PDL, seront passées en revue plus en détail ailleurs dans ce Guide².

Plusieurs types de questions liées aux stratégies de ciblage des plus pauvres doivent être étudiés au moment de la conception des PDL, et ce afin de s'assurer que les projets auront bien un impact sur la réduction de la pauvreté.

1. Le ciblage géographique : favoriser les régions les plus pauvres et les zones rurales

Dans la mesure où les PDL peuvent concentrer leurs interventions dans les régions les plus pauvres du pays, le choix de la région ou du district (comme vu précédemment) devient un facteur important pour accroître les chances d'impact sur la réduction de la pauvreté.

Le fait que les PDL se concentrent généralement sur les zones rurales à l'intérieur même des régions ou districts les plus pauvres vient encore renforcer les chances d'avoir un impact sur la pauvreté, puisque dans les PMA d'Afrique et d'Asie, l'incidence de la pauvreté absolue ou relative est généralement beaucoup plus élevée dans les zones rurales. Du choix de concentration dans les zones rurales, dérivent les considérations suivantes :

- Le nombre plus élevé de pauvres dans les zones rurales (dans lesquelles vivent 70 à 80% des pauvres des PMA) accroît la population cible susceptible de bénéficier des PDL.

- Cependant – et ceci est un point distinct – le fait que le ratio pauvres/non pauvres est généralement beaucoup plus élevé dans les zones rurales (typiquement deux à trois fois le ratio des zones urbaines) implique qu'il y aura bien moins de risques que les PDL manquent leur cible et accordent des bénéfices aux non pauvres.
- En dernier lieu, et en mettant dans la balance à la fois des considérations d'ordre social et le potentiel de croissance économique des zones rurales, il convient de relever que ces zones accueillent de nombreuses petites entreprises agricoles ou non agricoles, un secteur économique largement négligé ces dernières années mais qui est reconnu comme offrant sans doute les meilleures perspectives en termes de croissance économique favorable aux pauvres.

En d'autres termes et en considération des objectifs d'équité et d'efficacité, il y a des arguments forts qui plaident en faveur d'une concentration des PDL dans les zones rurales. Il est cependant vital que les PDL ne négligent pas les liens qui existent entre les zones rurales et les centres urbains secondaires : de plus en plus souvent, à l'avenir, les PDL devront encourager (dans les deux sens) les flux de biens, de services et d'idées entre les centres urbains ou périurbains et leurs arrière-pays rural.

2. Encourager les activités spécifiques en faveur des pauvres

Un facteur clé dans la stratégie de réduction de la pauvreté des PDL repose sur la nature même des infrastructures et des services qui sont placés sous la responsabilité des collectivités locales.

- Concentrer les interventions sur les infrastructures et les services de base. Comme d'autres l'ont dit avant nous³, on suppose que l'accès aux infrastructures ou services primaires de base (tels que les services de santé, d'éducation, d'approvisionnement en eau et l'infrastructure routière rurale) revêt une importance plus grande pour les pauvres que pour les non pauvres. On suppose aussi que les bénéfices dérivant des investissements pour améliorer l'accès aux services publics auraient moins tendance à être détournés par l'élite locale que les bénéfices dérivant d'investissements économiques de type « plus privé ».
- Les priorités nationales de lutte contre la pauvreté. Le document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté, ou DSRP, peut avoir identifié les types d'infrastructures ou de services qu'il sera particulièrement important de développer dans le pays pour réduire la pauvreté. Les concepteurs des PDL devront donc penser à favoriser ce type d'investissements ou de secteurs, sans pour autant compromettre les choix et priorités décidés localement. En général, les PDL tiennent peu compte des priorités identifiées dans les DSRP, problème auquel ils peuvent remédier soit au moyen des outils PPL d'identification des priorités locales, soit au travers d'accords de financement liés à la performance (voir Encadré 5).

Risque que les priorités de lutte contre la pauvreté au niveau local soient négligées. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de prévoir un financement spécial (ou

fenêtre) pour couvrir les dépenses pour des services spécifiques ayant un lien direct avec une stratégie de la réduction de la pauvreté, si l'on pense qu'autrement, ces investissements risquent d'être négligés par les collectivités locales. Dans ce cas, un élément de réponse typique serait de préparer une fenêtre de financement spéciale en imitant la logique d'une subvention sectorielle ou conditionnelle (voir Encadré 6). Le revers de cette stratégie est qu'elle risque à la fois de compliquer et de compromettre l'intégrité du processus de planification locale, de « fausser la demande » en encourageant la prolifération d'exercices d'identification des priorités conduits par différents acteurs et enfin, de faire peser plus de charges sur les CL par l'imposition d'exigences supplémentaires en matière de comptabilité et de préparation de rapports d'avancement. Cette stratégie se fonde également sur la supposition qu'il existe certaines dépenses d'investissement en lien à la lutte contre la pauvreté dont l'importance n'est pas reconnue localement ; cette supposition ne se vérifie pas toujours et reflète parfois un préjugé envers les « experts techniques »

- Les priorités locales perverses. A l'inverse, il peut arriver que les CL soient impliquées dans d'autres activités ou services qui sont défavorables à la réduction de la pauvreté. Dans le cadre des PDL, il sera important de s'attacher à limiter ou décourager ce type d'investissements néfastes (voir Encadré 7).

3. Stratégies de ciblage de la pauvreté à l'intérieur des zones du PDL

En général, le processus de planification locale des PDL (voir Chapitre 3) permet au public en général, et aux pauvres en particulier, de s'impliquer dans l'identification des priorités pour la planification du développement local et sa budgétisation. Cependant comme ce type de processus n'offre a priori aucune garantie que les résultats seront favorables aux pauvres, les PDL devront le plus souvent introduire des dispositions spécifiques pour assurer une stratégie expressément en faveur de ce groupe cible.

- Répondre au problème de mouvements de populations entre les différentes zones administratives. Dans le cas où un nombre significatif de pauvres ne résident pas toujours au même endroit (comme les pâtres nomades dans le nord du Mali ou le nord est de l'Ouganda), des dispositions spéciales peuvent être nécessaires pour s'assurer que leurs vues et priorités sont prises en compte (voir Encadré 8).
- Aborder la question des variations du niveau de pauvreté entre les différentes zones administratives. La question des différentiels de pauvreté entre les différentes zones administratives doit parfois être abordée dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. La meilleure façon de le faire est d'estimer au mieux la formule d'allocation des subventions, de façon à ce qu'elle prenne en compte les variations dans l'assiette fiscale des différentes CL résultant des différences de niveaux de pauvreté.
- Aborder la question des écarts de pauvreté entre les différents groupes au sein d'une même zone administrative. Lorsque les intérêts et les vues de certains segments de la population d'une même zone administrative sont susceptibles d'être

ignorés ou écartés au moment du PPL, les PDL devront mettre en définir des mesures palliatives spécifiques. Cela concerne en particulier les femmes dans la quasi-totalité des pays et certaines castes ou groupes religieux en Asie du sud et en Afrique, ces groupes ayant tendance à être exclus des processus décisionnels des CL et des communautés.

Lorsque tel est le cas, la discrimination positive s'impose pour rétablir l'équilibre et deux grands types d'approches peuvent être adoptées par les PDL :

- Les mécanismes institutionnels : Introduire des dispositifs permettant aux groupes marginalisés d'intervenir plus librement, d'exprimer leur vues et priorités pour les voir relayer au niveau du débat politique plus large et des processus décisionnels. Les PDL pourront ainsi choisir soit d'appuyer directement les femmes élues ou les représentants des groupes minoritaires, soit d'introduire des mécanismes spécifiques tels que des groupes de planification de femmes qui se réuniront pendant la phase de consultation communautaires (voir les Chapitres 3 et 4, ainsi que les Encadrés 10 et 11).

Les procédures de planification et de financement. Il s'agira de s'assurer que les outils de PPL pour l'identification des propositions prioritaires favorisent l'inclusion des propositions émanant des groupes marginalisés ou leur apportant un bénéfice direct (voir Chapitre 3) ; ou d'introduire des critères de performance spécifiques, dans le calcul des montants des subventions, visant à récompenser les CL qui favoriseraient ces groupes ou pénaliser celles qui ne le feraient pas (voir Chapitre 2).

Comme l'illustre l'exemple dans l'Encadré 12, les PDL rencontrent souvent des difficultés pratiques sérieuses dans la mise en œuvre de stratégies de discrimination positive.

4. Une note d'avertissement au sujet des Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP)

Pour conclure cette section, il est important de noter que la stratégie des PDL devrait toujours explicitement définir les limitations de l'impact escompté en terme de réduction de la pauvreté. Il convient en effet de garder plusieurs éléments à l'esprit :

- L'Etat (ou ses émanations décentralisées) n'a pas toujours un avantage comparatif pour certains types d'activités (telles que les services de microfinance) qui peuvent contribuer de façon importante à la réduction de la pauvreté.
- Le niveau local n'est pas toujours le niveau le mieux indiqué pour la prestation de certains services efficaces dans la lutte contre la pauvreté : par exemple, il est en général plus efficace que les campagnes de vaccination ou de santé publique soient organisées par l'Etat central.
- Dans n'importe quel pays, les avantages comparatifs des CL à assurer la prestation de services en faveur des pauvres et la réalisation d'infrastructures seront fonction

leur taille et de leurs capacités (voir point précédent sur le niveau d'intervention institutionnel).

- Enfin, il ne faut pas perdre de vue que certains services clés dans la réduction de la pauvreté, notamment l'éducation primaire, la santé primaire et les services d'extension agricoles, sont par essence coûteux en ressources humaines et financières. Or le PDL est essentiellement un mécanisme pour promouvoir une mise en œuvre plus efficace des dépenses d'investissement et ne peut donc influencer le niveau des fonds disponibles pour les dépenses récurrentes ou la gestion du personnel que de manière indirecte.

F. Les PDL dans les situations de conflit et d'après -conflit

1. Les situations d'après conflit

En plus de leur mise en œuvre dans des circonstances « normales », les PDL ont aussi été utilisés stratégiquement et délibérément dans une variété de situations d'après-conflit – notamment au Mozambique, au Timor Oriental, au nord Mali et au Cambodge. Dans de tels contextes, les PDL se distinguent généralement assez nettement des autres formes d'interventions typiquement financées par les donateurs, notamment parce que ces projets :

- Essayent d'éviter la création d'institutions parallèles comme mécanismes pour la prestation de biens et de services publics destinés à avoir un « impact rapide ». De telles institutions parallèles ont non seulement peu de chances d'être durables, mais elles peuvent aussi affaiblir un Etat et des administrations locales déjà fragiles et retarder, voire empêcher, l'émergence de mécanismes de prestation de services publics formels au niveau local.
- Reconnassent explicitement le besoin de reconstruire les institutions étatiques formelles (au niveau national et local) tout en travaillant à les rendre aussi inclusives et responsables que possible. Dans ce sens, et comparés aux autres interventions, les PDL reconnaissent plus clairement la dimension politico- administrative de la reconstruction après la fin des conflits.
- Appuient la redéfinition de relations plus constructives entre le niveau central et le niveau local, l'absence de bonnes relations ou de relations adéquates entre ces deux niveaux ayant parfois même peut-être été le facteur principal dans le déclenchement du conflit.
- Ont une vue à plus long terme du processus de reconstruction, lequel n'est pas seulement perçu comme un processus de réhabilitation rapide des infrastructures détruites ou une injection de capitaux financiers dans les économies locales, mais aussi comme un processus qui doit amener à un développement économique et une prestation de services qui soient durables au travers d'institutions responsables localement.

Dans les situations d'après-conflit, les PDL ont cherché autant que possible à poursuivre simultanément trois objectifs politiques fondamentaux, chacun d'eux ayant le potentiel d'exercer une influence significative sur la « consolidation de la paix » et la reconstruction :

- La consolidation de l'Etat, par le renforcement de la légitimité ou de l'autorité de l'Etat et de la stabilité politique. Sont concernées toutes les actions visant à :
 - Améliorer la légitimité des institutions d'Etat nouvellement établies ou ré-établies ;
 - Renforcer l'autorité de l'Etat dans sa capacité à superviser et réguler efficacement les affaires publiques et dans l'intérêt du public ;
 - Réduire le risque de survenue d'un conflit entre les différents centres de pouvoir, et par là même, à renforcer la stabilité politique du pays.
- La démocratisation locale, en offrant aux citoyens davantage d'opportunités pour s'exprimer et devenir autonomes, ce qui en soi procure à l'Etat naissant une légitimité supplémentaire. Sont concernées toutes les actions visant à :
 - L'ouverture d'un espace démocratique permettant aux citoyens d'exprimer leurs opinions, préoccupations et plaintes et de les relayer dans les processus décisionnels formels, soit directement, soit au travers de leurs représentants (élus ou autres), plutôt qu'en cherchant réparation en dehors des circuits politiques ou en ayant recours à des solutions « armées » ;
 - Prendre les dispositions nécessaires pour permettre aux opinions, préoccupations ou plaintes de tous les segments de la société (hommes et femmes, riches et pauvres, de majorité ou de minorité ethnique ou religieuse, etc.) d'être exprimées, plutôt que muselées ou étouffées.
- Le développement local, par la réalisation d'infrastructures et l'amélioration de l'accès aux biens et services publics de base nécessaires à la reconstruction, la réduction de la pauvreté et le développement économique. Comme pour les PDL mis en œuvre dans des conditions « normales », les activités seront définies en fonction des critères suivants :
 - L'efficacité (ou « efficience dans les allocations ») de la prestation de services au niveau local – c'est-à-dire la mesure dans laquelle, à l'issue du processus de planification et de budgétisation, les choix d'investissements reflètent ce que les gens veulent vraiment et ce dont ils ont besoin (spécialement les pauvres et les populations marginalisées sur le plan politique) ;
 - «L'efficience dans la production » de la prestation de services au niveau local – c'est-à-dire la mesure dans laquelle les dépenses planifiées et budgétées sont exécutées efficacement et rapidement ;

- La qualité et les perspectives de durabilité de la prestation de services au niveau local – c’est-à-dire la mesure dans laquelle, entre autres, les infrastructures sont entretenues correctement, le personnel est présent ou les routes sont réparées, et ce pour que la prestation des services dont les populations ont besoin soit ininterrompue.

La mesure dans laquelle ces trois objectifs ont été visés (simultanément ou séquentiellement) par les PDL dans les situations d’après-conflit a varié en fonction des circonstances précises, de la nature du conflit original et des caractéristiques de l’Etat naissant.

Quelques exemples illustrent la façon dont les PDL se sont adaptés aux circonstances d’après-conflit et aux réalités politiques :

Avancer avec précaution : Dans certains pays en situation d’après-conflit, les PDL ont eu besoin d’avancer avec précaution, particulièrement lorsqu’ils s’emploient à promouvoir l’ouverture de l’espace politique au niveau local. Au Mozambique, par exemple, le processus de planification du district initié par le PDL a fonctionné grâce à la mise en place d’organes consultatifs « improvisés » (du fait du manque de Conseils élus pour prendre les décisions) et s’est concentré bien plus que les autres PDL sur l’amélioration de l’efficacité de la réalisation d’infrastructures et de la prestation de services publics déconcentrés inclusifs. Ce type d’approche sera aussi pertinente en Afghanistan, pays également en situation d’après-conflit dans lequel la priorité est avant tout de consolider l’unité nationale et de réaffirmer le contrôle de l’Etat central sur les maigres ressources fiscales, ce qui contraint sévèrement, dans l’immédiat, la possibilité de promouvoir un quelconque degré de délégation. Dans les deux cas, le gouvernement central semble peu disposé à autoriser les PDL à explorer l’avenue politique de la « démocratie locale » et ce, largement en raison de sa peur que ne se libèrent les tendances centripètes qui pourraient compromettre la reconstruction des principales institutions de l’Etat et du fait que ces institutions sont perçues comme étant encore trop faibles pour négocier avec les collectivités locales.

Expérimentation complète : Dans d’autres cas, les PDL ont pu adopter une approche bien plus positive, par exemple lorsque le conflit a conduit à un vide institutionnel au niveau local - c’est-à-dire une sorte de table rase politique. Ceci a été notamment le cas au Cambodge, à la suite de la chute des Khmers rouges en 1992 et au Timor Oriental, après la violente session du pays de l’Indonésie en 1999 (avec une indépendance totale en 2002). Dans les deux cas, les PDL ont été utilisés (ou le sont encore) non seulement pour appuyer la reconstruction et la prestation de services, mais aussi comme des expérimentations totales de décentralisation soigneusement suivies par les autorités nationales de concert avec le FENU. Dans le cas du Cambodge, l’expérimentation du PDL portant sur la mise en place de Comités de Développement Communaux a posé les jalons pour la création d’autorités communales formelles. Dans le cas du Timor oriental, où les assemblées locales ont été créées par décret ministériel aux niveaux du sous-district et du district, il est encore trop tôt pour prévoir quel sera l’impact du PDL sur les politiques (par opposition aux simples résultats déjà obtenus en matière de pres-

tation de services). Dans les deux cas du Cambodge et du Timor, le travail des PDL au niveau communautaire s'est accompagné d'un appui substantiel au dialogue politique en amont – ce travail en amont se nourrissant tout à la fois de l'expérience des PDL et venant compléter utilement leur action.

Appuyer la décentralisation en tant que stratégie officielle d'appui aux pays en situation d'après-conflit : Dans d'autres cas encore, lorsque les gouvernements nationaux ont délibérément adopté le principe de décentralisation dans leur stratégie globale de gestion de la situation d'après conflit, les PDL ont pu fournir un appui utile. Il semble d'ailleurs que cet appui a été d'autant plus utile, que les gouvernements centraux se sont sentis en confiance. En Ouganda, un point clé de la stratégie de reconstruction de l'Etat adoptée en 1986, à la fin d'un long conflit, a été la mise en œuvre d'un programme de délégation radicale des fonctions de gouvernement aux Districts et aux sous-comtés. Le Programme de Développement du District (PDD) a été précisément conçu pour aider le gouvernement à mettre en œuvre ce programme, mais en insistant fortement sur une meilleure définition des rôles des CL en matière d'infrastructures et de services et sur un renforcement des systèmes et procédures de prestation. La même chose est vraie du Mali, où le PDL de la région de Tombouctou (cœur d'une sévère rébellion armée dans les années 1990) a été conçu pour appuyer la mise en œuvre de la réforme de décentralisation voulue par l'Etat dans le but précis de réduire les tensions régionales et locales.

2. Les situations de conflit

Au Népal, le FENU a également une expérience de mise en œuvre de PDL dans un contexte de conflit majeur et de crise politique. Depuis 1996, l'insurrection d'inspiration maoïste au Népal a lancé une « guerre du peuple » contre le gouvernement monarchique et en 2005, les trois quarts, environ, du pays étaient occupés par les Maoïstes. La grande majorité des Comités de Développement Villageois (CDV) a depuis cessé de fonctionner et les représentants des CL dans la plupart des régions du Népal ont été largement confinés au siège de leur District depuis 2002. En outre, l'incapacité à organiser des élections en 2002 a mené à la dissolution des organismes locaux élus à tous les niveaux de CL. Depuis lors, les fonctionnaires de l'Etat et des CL gèrent directement tous les Comités de Développement Villageois et les Comités de Développement des Districts (CDD).

En l'absence de représentants élus au niveau local et étant donné les sévères limitations imposées (par une totale insécurité) à tout processus de planification réellement participatif que pourraient vouloir introduire les CL, la principale justification pour poursuivre le PDL au Népal a été de maintenir les institutions des CL en place – en premier lieu, pour qu'elles continuent à assurer la prestation de services et de biens à destination des pauvres et en second lieu, pour les garder relativement « intactes » pour le jour où une solution politique au conflit sera trouvée.

Pour continuer à travailler dans un contexte de conflit et de crise politique, le PDL du Népal a dû adapter son mode opératoire :

- En insistant sur la communication et l'échange d'informations afin que les citoyens ordinaires continuent à avoir accès à l'information portant, entre autres, sur les niveaux de financement disponible, les décisions de planification et les budgets;
- En favorisant le plus possible l'évaluation par les populations elles-mêmes de la mise en œuvre du projet, maximisant ainsi la mesure dans laquelle les populations rurales peuvent exercer un suivi sur la réalisation des infrastructures publiques ;
- En insistant sur l'introduction de mesures de discrimination positive permettant aux femmes et aux populations désavantagées (qui n'ont, dans le meilleur des cas, qu'une possibilité limitée d'exprimer leur opinion) d'avoir un accès privilégié au fonds d'investissement ;
- En diversifiant les partenariats au niveau local en encourageant les DDC à travailler activement avec les ONG et les OC encore capables d'opérer dans de nombreuses zones ;
- En essayant de renforcer les mécanismes de responsabilité ascendante (à travers un système de financement basé sur la performance) afin de limiter les mauvaises pratiques et de favoriser une gestion efficiente des CL ;
- En introduisant, pour le personnel local, des mesures spéciales leur garantissant un certain degré de sécurité lors de leur rencontre avec les insurgés Maoïstes.
- En renonçant à certaines de ses ambitions en matière d'impact sur les politiques, malgré des succès significatifs lors des phases antérieures du programme.

Il est bien sûr difficile de juger si de telles mesures ont porté leurs fruits et conduit à l'impact escompté. Ce que l'on peut dire, cependant, c'est que jusqu'à la mi-2005, le PDL parvenait toujours à appuyer les CDD dans la réalisation d'infrastructures de petite échelle bénéficiant à nombre étonnamment élevé de personnes dans des zones rurales reculées.



CHAPITRE 2 :

LA STRATEGY DE FINANCEMENT

A propos de ce chapitre

Ce chapitre fournit un cadre de réflexion sur le financement des collectivités locales, dans le contexte plus large du financement Etat-Collectivités locales. Dans ce cadre, il situe le PDL comme une stratégie pour guider les transferts de subventions inconditionnelles. Il procède en détaillant les divers facteurs qui devraient déterminer les niveaux absolus de financement, les mécanismes permettant d'allouer les fonds aux collectivités locales individuelles, et la logique d'allocation de fonds aux échelons inférieurs des collectivités locales dans les zones rurales. Par la suite, il introduit la notion de financement des collectivités locales basé sur la performance, une innovation particulièrement prometteuse des PDL, ainsi que les conditions relatives à ce financement. Ensuite, le chapitre aborde les questions de stratégie liées à la mobilisation des ressources et des contributions locales et les dangers souvent inhérents aux approches conventionnelles. Enfin, il traite de la question de la gestion et du contrôle des fonds. Un *post-scriptum* aborde quelques-uns des problèmes spécifiques rencontrés dans les systèmes francophones d'unicité de caisse.

Les questions abordées

Quel est le contexte général pour le financement d'infrastructures et de services au niveau local ?

Quelle est la particularité du financement des PDL, et quel est le lien avec la politique de décentralisation fiscale ?

Comment déterminer la taille et l'allocation des subventions ?

Comment rendre effectif le financement et le transfert des fonds vers les différents niveaux ?

Comment créer des mesures d'incitation à la performance dans le cadre d'un mécanisme de transfert de subventions ?

Quel niveau de co-financement attendre au niveau local ? Comment aider à la mobilisation de ressources au niveau local ?

Y a-t-il aussi des possibilités pour promouvoir des mécanismes de financement à caractère plus conditionnel ?

A. Préambule

1. Biens publics locaux et biens de valeur: une note conceptuelle

Le raisonnement sous-jacent des défenseurs du rôle clé de l'Etat ou des collectivités locales dans le financement des infrastructures et services au niveau local par et au moyen des CL repose habituellement sur le fait que ces biens sont considérés comme des biens publics. Les « biens publics » et « biens privés » sont ici définis au sens strict, en vertu de deux caractéristiques clés liées à leur utilisation et à leur accès, comme le montre l'Encadré 13.

En réalité, cependant, il y a très peu de vrais biens publics. Les routes en zone rurale, ou les activités de soins préventifs de santé s'apparentent ainsi à des biens publics dans le sens où s'ils sont accessibles à certains, ils le sont donc à tous et puisque l'exclusion des personnes dans l'incapacité de payer est quasiment impossible. Mais en termes économiques, l'éducation, les services de santé curative, l'eau potable et de nombreux autres services de base sont en fait essentiellement des biens privés, étant donné que leur consommation implique une rivalité et que leur accès est exclusif. En théorie, et très souvent en pratique aussi, ce type de services peuvent donc être aussi offerts par des prestataires privés, en tout cas dans les zones les plus riches.

La raison fondamentale qui milite en réalité pour le financement public de biens privés tels que l'eau potable, l'éducation ou les services de santé curative est que, tout en ayant un large impact socio-économique en terme de bienfaits pour les communautés et la nation, ces services ne seraient pas fournis aux pauvres de manière adéquate par le marché. Les infrastructures et les services de base dans les domaines de l'éducation, de l'eau et de la santé sont ainsi de fait appelés des « biens de valeur », ce qui signifie qu'ils sont des biens privés que la société considère utile de subventionner avec des fonds publics.

Ceci dit, dans la discussion qui suit, on utilisera le terme « bien public » du fait de son usage courant, bien que nous aurons besoin de revenir sur cette distinction lorsque nous aborderons le thème du menu des investissements éligibles, particulièrement les investissements qui concernent la gestion des ressources naturelles ou le développement économique local et ne bénéficient en général qu'à un petit nombre d'individus.

Encadré 13 : Biens privés contre biens publics : la distinction économique

Les biens privés (par exemple la nourriture ou les vêtements) sont des biens dont la consommation implique une rivalité (si je mange ou si je porte quelque chose, cette chose ne peut pas être mangée ou portée par quelqu'un d'autre) et repose sur la notion d'exclusion (si je ne paie pas pour ce bien, je ne peux pas en disposer).

Les biens publics purs (par exemple la sécurité nationale) n'impliquent pas de rivalité (le fait que je sois protégé ne diminue pas l'accès des autres à la protection) et ne peuvent pas être exclusifs (même si je ne paie pas, je ne peux pas être exclu du système de protection). Aucun opérateur privé ne peut trouver d'intérêt à fournir des biens publics.

Encadré 14 : L'autonomie fiscale des collectivités locales

Il y existe une croyance assez répandue quoique fausse, en particulier dans les pays qui n'ont qu'une expérience récente en matière de collectivités locales, selon laquelle les collectivités locales peuvent et doivent, tout à la fois, être autonomes sur le plan fiscal. Pourtant, un des paradoxes de la décentralisation est que le degré idéal de décentralisation des responsabilités en matière de dépenses de services est beaucoup plus élevé que le degré possible de décentralisation des recettes fiscales. La quasi-totalité des collectivités locales de par le monde ont donc besoin de transferts fiscaux de l'Etat central pour combler ce déficit de recettes. En principe, de tels transferts n'ont rien de fondamentalement « malsain » sur le plan financier ; le problème tient plutôt au fait que les systèmes établis pour effectuer ces transferts sont souvent pervers.

2. Le financement des collectivités locales: une vue d'ensemble

Un élément important de la stratégie des PDL est de tester des manières innovantes pour le financement par les CL des biens publics et services locaux. La section B du Chapitre III ci-après passe en revue les responsabilités typiques inhérentes au mandat des CL en termes de services (et donc de dépenses). Afin de financer ces activités, les CL disposent pour l'essentiel de quatre différentes sources de financement:

- a. **La fiscalité locale:** impôts locaux, taxes, frais de service, etc. Un ensemble de théories et d'études sont disponibles pour déterminer quels types de taxes sont les plus indiquées pour les CL, en fonction de leur impact respectif sur la distorsion du marché et de critères d'équité entre les juridictions. Cependant, les recettes générées par la fiscalité locale sont habituellement faibles et stagnantes, en particulier pour les CL des zones rurales des PMAs, et ne peuvent servir, au mieux, qu'à couvrir une fraction des coûts de la prestation de services. Le « déficit vertical » en résultant nécessite d'être comblé par d'autres sources.
- b. **Les recettes partagées.** Il s'agit des recettes fiscales qui sont partagées entre l'Etat et les CL, soit en raison de leur origine ou de la façon dont elles sont dérivées, soit par la mise en commun de ressources avant leur re-distribution entre les CL sur la base d'une formule donnée (dans ce cas, elles sont assimilées à des transferts de subventions – voir le point d. ci-dessous), l'utilisation de ces ressources pouvant parfois être assujettie à certaines conditions d'affectation particulière, comme dans l'exemple du partage des taxes sur les produits pétroliers pour l'entretien des routes au niveau local.

Notons ici que les anciens pays socialistes « en transition » sont caractérisés par des mécanismes de « partage des recettes » entre les divers échelons de gouvernement très complexes – et souvent assez pervers – mécanismes dont la réforme représente un défi politique majeur ;

- c. **Les emprunts.** L'expérience suggère qu'alors qu'un grand nombre de collectivités locales urbaines peuvent être des emprunteurs sûrs, on ne peut pas en dire de même des autorités rurales pauvres disposant de faibles recettes fiscales, ces

dernières tendant simplement à se noyer dans leur dette ou à faillir au remboursement de leur emprunt. Les mêmes réserves s'appliquent avec encore plus de force aux emprunts obligataires et autres mécanismes boursiers.

- d. Les principales sources de financement à la disposition des CL pour compléter leurs recettes fiscales sont les transferts en provenance de l'Etat central (ou des partenaires de développement), ou les **transferts fiscaux entre collectivités**. Ces derniers sont abordés de manière plus détaillée dans la section ci-après.

3. Le financement par l'Etat des collectivités locales et les transferts fiscaux intergouvernementaux (TFIG)

i. Le contexte général du financement Etat central – Collectivités locales

Avant de passer en revue les principaux aspects des mécanismes de transferts fiscaux intergouvernementaux (TFIG), il est bon de présenter le contexte plus large des flux de financement en provenance du niveau central vers le niveau local, comme illustré dans le Tableau 5.

Pour commencer, il convient de noter qu'il existe une différence entre les différents flux de financement, selon qu'ils transitent ou pas par les CL. Dans de nombreux pays, en effet, le gros des financements en provenance de l'Etat central, y compris une grande partie des financements des bailleurs, court-circuite toutes les CL. Cela inclut les financements des ministères sectoriels à travers leurs services déconcentrés, les fonds sociaux, les fonds des ONG, etc. Ce type de flux de financement est présenté dans la colonne droite du Tableau 5. Ceux des financements qui transitent par les CL, pour leur part, entrent dans diverses catégories de transferts fiscaux intergouvernementaux.

ii. Transferts fiscaux intergouvernementaux (TFIG)

Le TFIG est un terme général qui recouvre :

- a. Divers types de mécanismes de **partage des recettes**
- b. Les **mécanismes de subventions** utilisés pour les transferts annuels de ressources budgétaires du gouvernement central aux collectivités locales pour les dépenses récurrentes et de développement, ressources dont les montants sont décidés par décret, négociés, ou calculés en fonction d'un pourcentage spécifié des ressources totales). Ces subventions annuelles peuvent être :
 - Conditionnelles, sectorielles ou à objectif spécifique. Ces transferts fiscaux sont affectés spécifiquement à certains types de dépenses locales. Les directives pour l'affectation des fonds peuvent être très spécifiques, avec peu ou pas de choix discrétionnaire laissé aux CL (comme par exemple pour « le paiement des salaires des enseignants »), ou plus générales, offrant une latitude plus grande aux CL (par exemple pour « l'éducation primaire »). Le degré avec lequel la CL pourra jouer un rôle principal dans la prestation de services dépendra largement de la nature des conditions qui sont associées à l'utilisation de ce type de subventions.

Tableau 5 : Financer le développement local : la place des subventions inconditionnelles

Caractéristiques	Modes de financement Central-Local				Financements sans passer par les CL
	Financement par les CL				
Types de flux de financement	Les flux TFIG				Projet spécifique
	Partage des recettes	Subvention inconditionnelle	Subvention conditionnelle ou sectorielle		
Types de dépenses à financer	Divers	Budget administratif : Dépenses générales administratives des CL Budget de développement : Dépenses de développement dans un éventail de secteurs déterminés à l'avance	Budget administratif : Enseignants, personnel de santé, etc. et autres coûts d'exploitation Budget de développement : Dépenses de développement spécifiques pour chaque secteur qui peuvent ou non être définies	Dépenses d'investissement pour projet spécifique définies préalablement	Divers Financement des agences déconcentrées, Organisations à base communautaires, ONGs, etc.
Le rôle discrétionnaire des CL dans les décisions d'allocation	Dépend des limitations associées au secteur : au minimum, une certaine marge de liberté intra-sectorielle	Au maximum : Possibilité de discrétion inter et intra sectorielle		Seulement là où les CL elles-mêmes sont impliquées ; sinon aucun rôle autre que dans les aménagements de mise en œuvre.	Aucun, autre que consultatif ou de suivi au mieux
Le rôle des CL : Principal/Agent	Plutôt rôle principal	Rôle principal	Habituellement pas de rôle que principal	Rôle d'agent	Pas de rôle
Appui typique des donateurs	Fonds routiers, taxes sur les produits pétroliers	Fonds de Développement Local	Approches sectorielles ; « Fenêtres environnementales »	Partenariat de Développement Municipal ; Quelques fonds sociaux	La plupart des Fonds Sociaux ; Appui des ONG

Encadré 15 : Les sept principes d'un bon système de transferts fiscaux Etat - collectivités locales

1. Le système de transferts doit fournir une source de ressources adéquates aux CL leur permettant de répondre aux priorités nationales et locales.
2. Le système de transferts doit appuyer une allocation équitable des ressources, en accordant davantage de ressources aux districts ayant une assiette fiscale limitée et des besoins fiscaux plus importants.
3. Les transferts doivent être effectués de manière prévisible dans le temps. Les principes du programme de transferts fiscaux et la formule d'allocation doivent demeurer stables sur une période de plusieurs années afin de favoriser la prédictibilité des revenus et de sécuriser les budgets locaux.
4. La formule pour le calcul du montant des transferts doit être aussi simple et transparente que possible. Elle doit être compréhensible par toutes les parties prenantes, particulièrement par les élus et les responsables locaux et doit être soustraite à toute tentative de manipulation ou de négociation.
5. La formule pour le calcul du montant des transferts ne doit pas être de nature à introduire des mesures d'incitation défavorables à la mobilisation de revenus par les CL, ni à induire des choix de dépenses non efficaces. Par exemple, des mesures d'incitation défavorables à la mobilisation de revenus sont introduites lorsque le montant du transfert est réduit à chaque fois que la CL fait un plus grand effort pour augmenter ses recettes propres. L'incitation à la dépense inutile est introduite lorsque le montant transféré est fonction du nombre d'écoles et de cliniques qui seront construites, ce qui peut pousser les CL à augmenter excessivement le nombre des infrastructures, au risque que les hôpitaux demeurent à moitié vides et que les écoles soient inutilisées, dans le simple but de recevoir davantage de fonds.
6. A moins d'avoir une bonne raison de faire autrement, les transferts fiscaux intergouvernementaux destinés au financement des CL à des fins générales devraient généralement être accompagnés d'un nombre de conditions réduit au minimum. Les transferts conditionnels créent typiquement des difficultés administratives, amènent les échelons supérieurs à « micro gérer » les CL et réduisent la liberté des CL à établir leurs propres priorités.
7. Lors de l'introduction d'un nouveau mécanisme de transfert, il convient d'éviter les changements soudains et importants dans le niveau de financement des CL. Des changements majeurs peuvent résulter en une allocation de ressources inefficace et risquent de réduire l'acceptabilité politique des réformes proposées. En conséquence, il est préférable de veiller à ce que les CL demeurent « inoffensives » pendant la période transitoire de réduction des allocations faites aux CL.

Source: Jamie Boex, *An Introductory Overview of Inter-Governmental Fiscal Relations –a Training Module*, Georgia State University, 2001.

- Les subventions inconditionnelles ou discrétionnaires. Avec ce type de subventions, et si leurs mandats les y autorisent, l'utilisation des fonds est déterminée par les seules CL. Ici, les CL jouent le rôle principal et jouissent du pouvoir discrétionnaire dans l'allocation des fonds pour le financement de tous les services ou secteurs dont elles ont la charge.

Habituellement, ce type de subventions est également utilisé pour l'égalisation fiscale, le calibrage des montants transférés permettant de rétablir l'équilibre entre les recettes fiscales et les responsabilités des différentes CL (voir ci-après pour plus de détails).

Les subventions conditionnelles et inconditionnelles peuvent être sub-divisées en d'autres sous-groupes selon qu'elles sont forfaitaires ou qu'elles viennent en complément d'autres subventions et selon qu'elles sont, ou non, reliées à l'effort fiscal.

4. Les PDL comme programmes pilotes pour l'expérimentation en matière de mécanismes financement par subventions

Dans le contexte décrit précédemment, un des objectifs principaux des PDL est de mettre en place et de expérimenter des mécanismes de financement des CL qui reflètent les bonnes pratiques internationales.

Les PDL visent généralement à expérimenter un instrument spécifique de financement: les subventions inconditionnelles ou discrétionnaires. Cependant, et comme suggéré plus haut, il convient de préciser que ce type de subventions (en tout cas pour les dépenses de développement) ne représente qu'un seul des nombreux mécanismes qui coexistent au sein d'un TFIG performant, et que dans la pratique, on trouvera aussi des mécanismes de subventions conditionnelles et sectorielles, ou encore des mécanismes de transferts en provenance de l'Etat central. Dans de très nombreux cas, ces derniers types de mécanismes représenteront même toujours le plus gros des fonds transférés. Ceci dit, il y a deux raisons qui justifient l'intérêt stratégique des PDL pour les subventions discrétionnaires :

- a. Le rôle central des subventions. Si l'on veut exploiter tous les avantages liés à la décentralisation des fonctions des services de base aux CL (une plus grande connaissance des besoins locaux, répondre à des priorités locales variées et spécifiques, etc.), une certaine flexibilité s'impose dans l'allocation des ressources au niveau local. Ainsi, les subventions sur le mode TFIG devraient être un élément clé de n'importe quel financement de CL ;
- b. Une négligence répandue ou une conception perverse. Dans le cadre de nombreux PDL – et de nombreux pays – les mécanismes de transfert de subventions discrétionnaires sont habituellement caractérisés par un volume insuffisant de ressources, une conception perverse et un échec à refléter les bonnes pratiques internationales.

Le Tableau 6 situe le mécanisme de Fonds de Développement Local (FDL) en fonction des deux types suivants de classification des transferts de fonds en provenance de l'Etat central :

- D'après le degré de discrétion laissé au niveau local dans l'utilisation des fonds : Subventions inconditionnelles ou subventions conditionnelles /à but spécifique (bien que, en réalité, on observe plusieurs variantes entre ces deux extrêmes) ;
- En fonction du type de dépenses autorisées : les dépenses administratives courantes, ou les dépenses associées à une activité ou un investissement de développement (qui ne sont pas nécessairement purement des dépenses en capital)

Tableau 6 : Placer le FDL dans le cadre plus vaste du système de TFIG

Type de dépenses	Subventions Etat central – CL pour :	
	Utilisation inconditionnelle au niveau local	Utilisation conditionnelle ou sectorielle au niveau local
Dépense de routine ou administratives	Financement en provenance de l'Etat central pour les dépenses administratives générales des CL	Financement en provenance de l'Etat central pour le paiement des salaires des enseignants, du personnel médical, etc., et pour les coûts de fonctionnement (par exemple les approches sectorielles)
Dépense de développement ou d'investissement	- Fonds de Développement Local (FDL) - Financement de l'Etat central ou des bailleurs pour une utilisation discrétionnaire à l'intérieur d'un éventail de dépenses de développement préalablement négocié.	- Financement en provenance de l'Etat central ou des bailleurs pour des dépenses de développement spécifiques pour chaque secteur (par exemple les approche sectorielles) - Certains PDL.

Post-scriptum : Les expériences des PDL en matière de financement par subventions conditionnelles

Alors que les PDL se concentrent principalement sur l'expérimentation en matière de financement par subventions non conditionnelles, dans certains cas le FENU a aussi établi des fenêtres de financement de type « subventions conditionnelles »:

- Pour les investissements portant sur la réfection ou la réparation de routes (Tanzanie, Zambie).
- Pour certains investissements agricoles et certains investissements dans le domaine de la gestion des ressources naturelles (Sénégal, Mali et Ethiopie). (Voir section II. E. ci-dessous).

5. Les contrastes avec d'autres approches de financement local

Il est important de comprendre comment l'approche du Fonds de Développement Local diffère des autres mécanismes de financement établis pour financer les mêmes

Tableau 7 : Les différentes approches des donateurs pour le financement des biens et services publics locaux

Approche programme ou projet	« Propriétaire » du fonds, prenant les décisions finales en matière d'allocation des fonds	Planification pour l'utilisation des fonds	Nature des contraintes budgétaires	Intégration des subventions au cycle de budget de la CL
Fonds Social d'Investissement (FIS)	Agence ou Comité du Fonds Social National sur la base des propositions d'Organisations de la Société Civile (OSC) ou d'Organisations Non Gouvernementales (ONG)	Ad hoc, concentrée seulement sur les propositions de financement adressées au FIS	Habituellement faibles (même si certains FIS commencent maintenant à fixer des montants indicatifs de financement et à les communiquer aux CL)	Non
Programme sectoriel – Approche sectorielle	Habituellement le ministère sectoriel	Ad hoc, concentrée sur les priorités à l'intérieur du secteur	Habituellement faibles	Non
Projets de développement des capacités des communautés – financés par des ONGs ou les communautés elles-mêmes	ONG, équipe de projet ou groupe communautaire	Ad hoc, concentrée sur les propositions faites aux ONG	Habituellement faibles	Non
PDL	CL, décisions sur la base des propositions des organismes communautaires	Vise à encourager la planification dans des domaines intra sectoriels et à intégrer la planification dans le processus de budgétisation des CL pour toutes les sources de fonds des CL	Strictes	Oui

types de biens publics au niveau local. Les principales différences, qui sont résumées dans le Tableau 7, peuvent être vues en relation avec :

- **La propriété des fonds** : Les ressources du FDL sont la « propriété » des CL, et à ce titre, ce sont les CL qui décident de leur utilisation (ceci n'est généralement pas le cas avec les autres approches) ;
- **Les procédures pour la planification de l'utilisation des fonds** : Les PDL visent à utiliser le mécanisme de financement comme une mesure incitative pour la promotion d'un processus de planification complet, régulier et participatif au niveau

local, ce processus devant être intégré au processus de budgétisation des CL et englober toutes les sources de financement disponibles au niveau local. (Les autres approches se concentrent uniquement sur la planification de l'utilisation de fonds spécifiques) ;

- **La nature de la contrainte budgétaire** : En allouant un montant fixe connu, les PDL font la promotion des budgets à forte contrainte pour introduire une certaine discipline budgétaire. (En dehors de quelques programmes de Fonds Sociaux d'Investissement, ce n'est habituellement pas le cas avec les programmes des autres bailleurs, dont les budgets à faible contrainte (tacite ou explicite) ne sont pas de nature à encourager une saine définition des priorités, l'efficacité budgétaire et la mobilisation des ressources au niveau local) ;
- **Intégration au cycle et au processus local de budgétisation** : Les PDL veillent à ce que leurs subventions soient intégrées dans le cycle du budget des CL et que les dépenses d'investissements qui en découlent figurent bien dans les budgets locaux, afin de garantir leur bonne appropriation par les CL et une meilleure pérennité des investissements. (Ceci n'est généralement pas le cas avec les autres programmes des bailleurs).

B. Allouer des fonds aux collectivités locales

1. Volume du financement ou fonds commun

Lorsque l'on souhaite allouer des fonds aux CL, la première question à aborder concerne la détermination du montant des financements qui seront alloués au travers du mécanisme de subventions. Cette réflexion doit se faire en considération de la taille de la population dans la zone couverte par le PDL, car cet aspect aura une implication au niveau du montant de l'allocation moyenne par habitant (la question de l'allocation réelle des fonds à l'intérieur de la zone couverte par le PDL sera abordée plus avant dans les chapitres suivants). Lors de cette étape, les aspects suivants devront être pris en compte :

i. La pérennité des flux de financement

Le flux global annuel de financement doit se situer à un niveau qui pourra être soutenu sur le plus long terme au moyen d'un TFIG classique, financé par le gouvernement avec l'appui des bailleurs. Il conviendra d'analyser:

- Les niveaux actuels de dépenses du gouvernement central pour la prestation des services qui sont susceptibles d'être tôt ou tard dévolus aux collectivités locales en question (dans les secteurs de la santé de base, de l'éducation, de l'infrastructure routière, de l'agriculture, de développement rural, etc.) ;
- Les niveaux prévisibles d'appui des bailleurs (lesquels financent habituellement entre 80% et 90% des dépenses de budget de développement dans la plupart des PMA) pour le financement des mêmes activités et qui sont susceptibles d'être dévolus aux mêmes collectivités locales.

ii. La capacité locale d'absorption

Le flux de financements ne devraient pas dépasser les capacités d'absorption, en matière de demande comme d'offre. Il convient d'étudier :

- Les capacités des CL à planifier, budgétiser et gérer ;
- Les capacités locales privées ou des services sectoriels déconcentrés de l'Etat à fournir des biens et des services ;
- Les capacités des CL et des communautés à gérer et entretenir des biens.

Toutes ces considérations plaident en faveur de flux de financement relativement modestes. L'expérience du FENU suggère que les flux moyens de 1,5 à 3 dollars US par habitant et par année dans la zone couverte du PDL sont appropriés, au moins dans un premier temps. Notons que ceci ne représente qu'une fraction très modeste des ratios de dépenses par habitant des budgets de développement, qui varient entre 20 à 50 dollars US par habitant par an dans les PMA, et ceci est aussi une petite portion des recettes par habitant du budget typique d'un gouvernement.

iii. La réserve pour bonne performance

La stratégie adoptée maintenant dans la plupart des PDL est de verser aux CL les plus performantes des subventions supplémentaires afin de les inciter à améliorer leur performance (voir Section II D. ci-dessous). Ce type de stratégie exige qu'une partie (habituellement 20 à 30%) du « fonds commun » théorique soit mis en réserve.

Dans le cadre des PDL du Mali et du Niger, une partie de cette réserve a été affectée au financement des propositions de projets co-financés par au moins deux échelons inférieurs de CL, et ce, afin d'encourager une plus grande collaboration entre les différents niveaux et de s'assurer que les investissements dont les bénéfices dépassent les limites géographiques individuelles des CL (comme les infrastructures publiques importantes ou les investissements liés à la protection ou la restauration de l'environnement) ne soient pas négligés.

iv. Le corollaire : Le montant des fonds détermine la taille du projet et de sa zone d'intervention

Les projets doivent être conçus en fonction du budget qui sera disponible, ce qui, en soi, déterminera la taille approximative de la population et de la zone d'intervention que le projet peut appuyer.

Ce faisant, un équilibre doit être trouvé entre, d'un côté, la pression qui existe pour rechercher un impact substantiel au niveau local, ce qui peut conduire à prévoir des financements trop importants, et de l'autre, les pressions politiques pour inclure de trop nombreuses zones, ce qui peut résulter en un « saupoudrage » ou une fragmentation des fonds.

Encadré 16 : Un financement « durablement modeste »: les leçons de deux types de compromis

Impact sur la pauvreté et pérennité : Les niveaux de flux de financements « durablement modestes » paraissent être bien en deçà de ce qui est nécessaire pour avoir un impact rapide sur les problèmes de pauvreté dans les zones ciblées, et bien en deçà, également, des niveaux généralement injectés dans les programmes de développement rural plus conventionnels. Il y a donc un compromis à opérer, bien que ce compromis puisse être plus théorique que réel, si l'on considère que la plupart du temps, les programmes traditionnels à gros budgets n'ont eu que peu d'impact à long terme.

Un financement trop réduit pourrait compromettre la pérennité : Des niveaux de financement trop modestes peuvent être aussi problématiques. L'expérience des projets à très faibles niveaux de financement (en dessous de 0,5 \$US/personne/an, en Ethiopie, Tanzanie, et au Népal) suggère que :

- La crainte bien compréhensible de trop fragmenter ces fonds déjà très limités a encouragé les équipes et autorités du district à recentrer leurs allocations et à cibler quelques villages pauvres ou quelques sections au sein de districts plus grands. Cela a eu tendance à maintenir « le caractère projet » des procédures de financement et de planification et de les isoler des activités générales du District.
- La forte limitation des fonds exerce une pression plus grande sur les communautés pour qu'elles apportent une contrepartie financière, souvent avec un effet délétère.

2. L'allocation de fonds entre les différentes unités de collectivités locales

i. Questions d'ordre général

Une fois que le montant du fonds commun a été déterminé et que les unités de CL ont été sélectionnées, l'étape suivante consiste à décider comment ces ressources seront partagées entre les différentes unités. Dans les paragraphes qui suivent, nous abordons la question des allocations de base nécessaires pour effacer les différences fiscales entre les unités de CL ; en d'autres mots, nous proposons un cadre de réflexion pour aborder la question de l'équité.¹

Il est en effet nécessaire d'aborder ce thème car les CL n'ont pas toutes le même niveau de recettes et de dépenses. Les différences entre ces niveaux de recettes et de dépenses étant parfois très importantes, un système de répartition qui distribuerait les subventions à part égale entre les différentes ne serait donc pas équitable. C'est aussi une question touchant aux politiques de décentralisation qui est de plus en plus étudiée et pour laquelle on dispose d'un large ensemble de leçons et de principes. Conformément aux principes abordés plus haut et dans un large consensus, on considère actuellement que :

- a. Les fonds doivent être alloués sur la base d'une formule pré-établie et sur laquelle on s'est mis d'accord, afin que les sommes assignées ne soient pas perçues comme

ayant été décidées de manière discrétionnaire on encore comme une faveur ou une lubie de la part de l'Etat (ou du FENU/PNUD ou de l'équipe de projet). Ceci est un élément important pour créer la confiance et la transparence ;

- b. Les variables de la formule doivent être peu nombreuses et simples et doivent pouvoir être déterminées à partir de données claires, précises, fiables et non controversées pour le calcul des allocations;
- c. Plus spécifiquement, la formule doit comporter les deux types de variables suivants :
 - Les populations (relatives) des unités de CL, afin de s'assurer que l'allocation moyenne par habitant sera équitable. Cette variable devrait peser pour plus de 50% dans la pondération.
 - Au moins une mesure des besoins en recettes de chaque unité de CL, ceci pour permettre d'opérer certains ajustements et pour s'assurer de l'égalité du traitement (allocation égale par habitant) et de son équité, étant données les différences qui existent entre les CL au niveau de leurs besoins de dépenses pour la lutte contre la pauvreté (y compris les grandes variations possibles dans les coûts pour la prestation de services, dues par exemple à l'éloignement géographique) ;
- d. Il peut être aussi justifié d'inclure une **somme fixe** dans la formule, en reconnaissant qu'il peut y avoir un seuil minimum de dépenses de développement (ou relatives à l'administration du développement) qui sera encouru quelle que soit la taille de la population (par exemple tous les districts peuvent avoir besoin de recruter un planificateur, ou encore de gérer un hôpital ou un centre de formation agricole). Ce facteur réduira bien entendu les différences absolues d'allocations entre les unités de CL, tout en augmentant les inégalités par habitant entre les différentes unités au bénéfice celles qui sont les moins peuplées. C'est pour cette raison que cette somme fixe doit être modeste (au maximum jusqu'à 10% du budget annuel) et distribuée à tous les unités de CL. En théorie et en dehors de toute considération d'équité, un montant trop élevé pour cette somme fixe pourrait constituer un encouragement, pour les politiciens locaux, à diviser les CL en un plus grand nombre d'unités.

ii. Quelques leçons sur la manière de conceptualiser la formule d'allocation

- a. En premier lieu, une leçon de prudence. Peut être parce qu'elle est considérée comme une question « technique » intéressante, une grande attention a été accordée à la conceptualisation de cette formule. Toutefois, son importance dans le schéma général du TFIG peut être facilement surestimée. A l'évidence, l'élément déterminant dans le niveau des ressources individuelles auquel auront droit les CL est avant tout la taille absolue du budget initial à répartir.

- b. Un des buts – explicite ou implicite – d’un mécanisme de subvention inconditionnelle est de compenser les différences entre les besoins en revenus fiscaux des CL. Afin de servir son but d’égalisation fiscale, la formule devrait théoriquement contenir des mesures à la fois de la capacité fiscale locale et des besoins de dépenses locaux.

Certains PDL y sont parvenus, mais, dans de nombreux pays, les données sur l’assiette fiscale de base des CL sont souvent peu fiables, trop anciennes ou incomplètes et les estimations des besoins de dépenses sont tout aussi problématiques. Ainsi, il est souvent nécessaire de rechercher des mesures d’approximation ;

- c. Les mesures de la pauvreté sont souvent utilisées comme des mesures indirectes ou d’approximation à la fois de la capacité fiscale locale, et des besoins de dépenses fiscales locales. On suppose ainsi qu’une plus grande pauvreté a des chances de refléter en même temps un plus faible éventail d’assiette fiscale (impôts sur les revenus, la propriété et les transactions) et de plus grands besoins de dépenses publiques. Il faudra toutefois être prudent dans la détermination des besoins fiscaux liés à la pauvreté, et ce, pour les raisons suivantes :

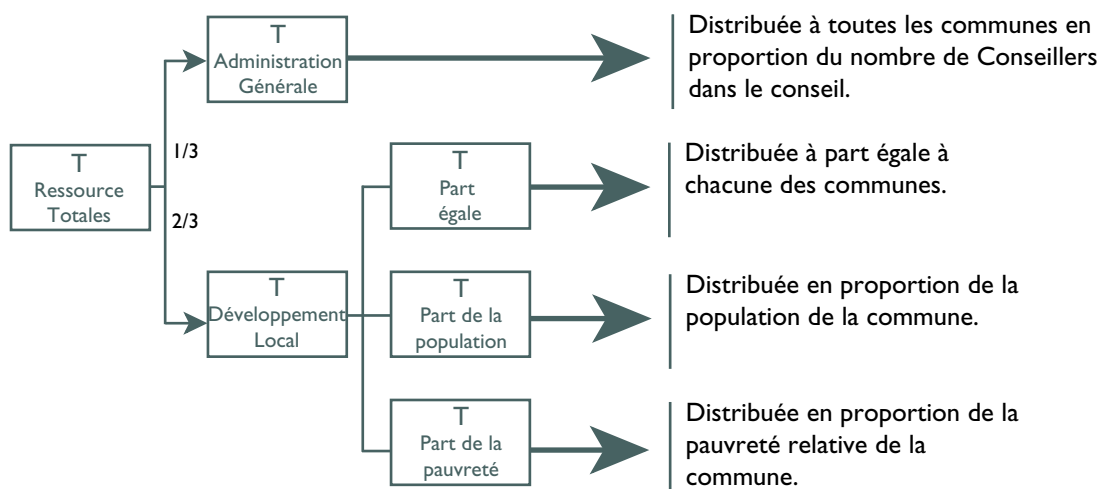
- Il faudra résister aux pressions pour l’inclusion de mesures de la pauvreté trop détaillées, car ces données sont habituellement peu fiables, ne sont pas désagrégées à l’échelle des UCL et ne sont pas fréquemment mises à jour. En tout état de cause, l’estimation qui résultera de ces mesures risque de ne pas être transparente ou aisément comprise ;
- Les indicateurs de l’Index de Développement Humain (IDH) du PNUD sont souvent développés pour des unités « sous-nationales », comme les régions, et semblent être une mesure évidente de la pauvreté et des besoins fiscaux.

Encadré 17 : La formule d’allocation des subventions

Subvention à l’unité H = $F + \{[Pool - (N \times F)] \times [a(P^H/P^X) + b(E^H/E^X) + c(F^H/F^X) + d(G^H/G^X)]\}$ où:

- H est le nom de l’unité des CL à l’échelon le plus élevé
- Pool est le total des fonds à allouer cette année-là
- F est le petit montant optionnel fixe à allouer à toutes les unités N de CL de niveau supérieur participant au programme
- P^H est la population de l’unité H; P^X est la population de toutes les unités N participant au programme
- E^H est la valeur du premier index mesurant, soit le besoin fiscal relatif, soit la pauvreté dans l’unité X de CL ; E^X est la valeur du même index pour toutes les unités N de CL
- $a = 0.5$ (ou plus), et où $a + b + c + d = 1.0$

Illustration 3 : Cambodge : La formule d'allocation de la commune de Sangkhat



Encadré 18 : Des exemples de formules de PDL et les questions afférentes

Certains PDL ont modélé leur formule d'allocation des fonds en fonction sur ce qui était déjà prescrit dans la politique nationale.

Ouganda : Une formule est spécifiée dans la loi sur les Collectivités Locales comme suit : [population x 20%] x [mortalité infantile x 40%] x [population en âge d'être scolarisée] x [taille du territoire x 15%] mais, parce que certaines données étaient difficiles à trouver ou controversées, la formule a été simplifiée comme suit : [population x 85%] x [taille du territoire x 15%]

Bangladesh : Un règlement du gouvernement spécifie la formule comme suit : [population x 40%] x [taille du territoire x 30%] x [retard x 30%], cependant les données sur la mesure du « retard » se sont révélées problématiques et des révisions sont en cours de discussion.

Quand les formules n'étaient pas définies par des politiques ou lois spécifiques, les PDL ont dû innover à partir de rien :

Népal : Initialement, les montants des allocations étaient fixés par les CDD, sur une base par habitant visiblement injuste. On se rapproche aujourd'hui de la formule suivante :

[population x 20%] x [IDH x 50%] x [index de coûts x 20%] x [territoire x 10%]. En pratique, la faible pondération de la variable « population » tend toujours à se traduire par des allocations virtuellement égales entre les districts.

Malawi : Initialement la formule était : [somme fixe = 30% du total] + {70% du total x [population x 25%] x [taille du territoire x 25%] x [taux d'analphabétisme x 25%] x [mortalité infantile x 25%]} mais la formule a été simplifiée pour donner : [population. x 100%]. En cours de révision.

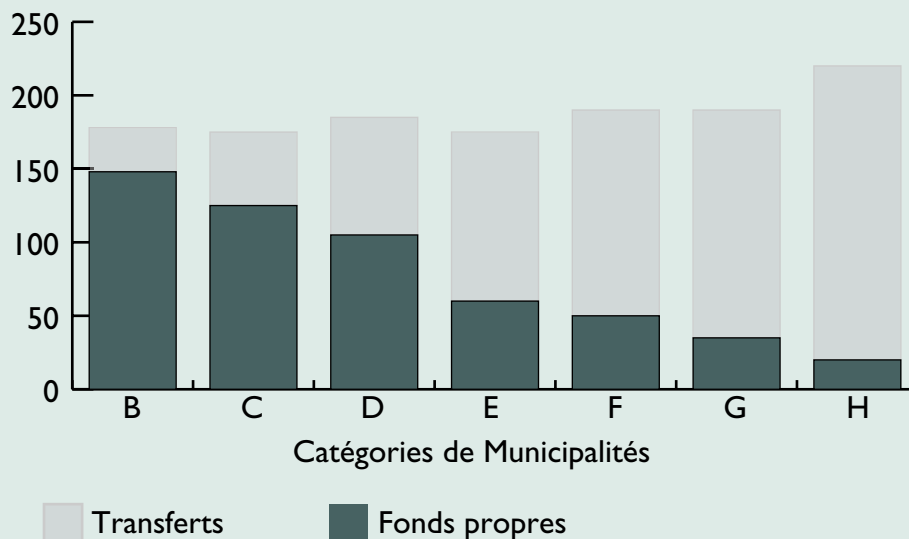
Cependant, il existe des problèmes techniques liés à ces indicateurs. En premier lieu, ils ne sont pas toujours désagrégés au niveau des unités de CL. Ensuite, ce sont des indicateurs composites calculés à partir de données trop nombreuses et parfois obscures en relation à trois variables **numériques** liées à la pauvreté (revenu, espérance de vie et alphabétisation). De plus et cela concerne de nombreux pays, les données relatives à au moins une de ces trois variables – le revenu moyen par foyer – sont notoirement peu fiables, particulièrement dans les zones rurales. Enfin, et toute considération de fiabilité mise à part, le revenu moyen par foyer ne capture pas la variation autour de la moyenne des revenus du foyer et omet les aspects de distribution des revenus à l’intérieur des foyers.

- Les variables comme la taille du territoire ou son isolement sont souvent suggérées comme des mesures des besoins en revenus fiscaux. Cependant, elles peuvent elles aussi s’avérer problématiques (Le territoire inclut-il les lacs et étendues d’eau ?

Encadré 19 : L’égalisation fiscale à travers les transferts fiscaux au Nicaragua

Au Nicaragua, avec l’appui de la Banque Mondiale et du FENU, une initiative vise depuis 2000 à mesurer le potentiel de recettes fiscales des municipalités (en utilisant comme indicateur d’approximation le rendement potentiel des taxes immobilières et foncières), et d’utiliser le gros des transferts fiscaux pour combler le différentiel entre les potentiels de recettes en fonction d’une formule d’égalisation fiscale (fonction des différents niveaux de recettes enregistrés et des ressources disponibles dans le Fonds commun). Comme le montre le diagramme ci-dessous (données de 2002), les transferts ont effectivement contribué à une égalisation fiscale entre les différentes municipalités, ce qui a permis d’atteindre le principal objectif du système de transferts fiscaux fixé dans la Constitution du pays (Art. 127).

Municipalités groupées par catégorie fiscale



Comment mesurer la surface des zones montagneuses ? L'isolement doit-il être évalué par rapport à la capitale ou aux réseaux routiers principaux ?) et les raisons pour lesquelles on doit les inclure sont souvent peu claires. Si la finalité est de refléter le coût relatif de la prestation de services, des mesures plus directes peuvent s'avérer plus simples et plus efficaces (par exemple des échantillons de coûts pour la construction d'infrastructures standards dans chaque unité de CL) ;

d. Parfois, des défis plus fondamentaux se présentent dans la poursuite de l'objectif d'égalisation fiscale au travers du système de subvention :

- La taille absolue des allocations de subventions inconditionnelles peut être simplement trop modeste pour compenser les différences majeures dans le potentiel fiscal au niveau local ;
- Dans certains cas (par exemple au Laos et au Vietnam) les disparités fiscales entre les CL sont principalement dues au fait que certaines sources de revenus sont confiées de manière inappropriée aux CL, alors qu'elles devraient échoir à l'Etat (telles que certaines taxes d'importation qui génèrent beaucoup de recettes, mais dont la base fiscale est très inégalement distribuée), suggérant que la politique d'égalisation fiscale doit aussi s'attacher à réformer le système fiscal.
- D'un autre côté, pour encourager à l'effort fiscal local (c'est à dire l'efficacité des CL en matière de collecte d'impôts, laquelle peut aussi varier considérablement) on peut être amené à mettre en place des systèmes de financement basés, non pas sur les besoins en recettes fiscales ou le souci d'égalisation fiscale, mais sur la performance en matière d'effort fiscal (voir ci-après). Notons cependant, que l'efficacité de ce type de mesures est parfois discutée.
- On doit enfin rappeler qu'en général, le mécanisme d'allocation de subventions n'est qu'un instrument de politiques parmi tant d'autres (et sans doute un instrument de politiques plutôt brutal), et qu'il ne faut pas lui demander de servir trop d'objectifs à la fois. En effet, une maxime de politique économique classique suggère que chaque instrument ne peut concourir à la réalisation que d'un seul objectif de politique à la fois.

La conclusion est la suivante : il n'y a pas de formule idéale. La formule finale sera nécessairement un compromis entre, d'un côté, les différentes opinions sur la meilleure manière de mesurer la pauvreté relative ou d'évaluer les besoins en recettes fiscales et, de l'autre, les données disponibles. Ce dernier élément ne devrait cependant pas trop limiter le champ du possible, car les données peuvent être produites à mesure que des systèmes de suivi adéquats sont mis en place ; de même, si la formule initiale ne convient pas, elle pourra être affinée au fil du temps. Le plus important, c'est de s'entendre sur une « structure de base » de la formule, afin d'être par la suite à même d'apporter des changements graduels.

3. Cycle et périodicité des allocations

Deux questions importantes doivent maintenant être abordées : celles de la périodicité des allocations et du calendrier de leur annonce et de leur versement.

i. Périodicité des allocations

Une première question est de savoir si les financements doivent être alloués sur une base annuelle ou pluriannuelle (tous les 2 ou 3 ans).

Les arguments en faveur de cycles d'allocation pluriannuels sont les suivants :

- a. Ils procurent aux CL un horizon de temps plus long pour la planification et la mise en œuvre, les financements portant sur une période plus étendue ;
- b. Ils apportent aux CL des ressources plus significatives et leur permettent de réaliser des investissements plus importants, avec un plus grand impact potentiel, ce qui ne serait pas forcément le cas avec des financements « fragmentés ».

Les arguments en faveur de cycles d'allocation annuels sont les suivants :

- a. Ils permettent de mieux contrôler les systèmes dans lesquels les allocations sont déterminées en fonction de la performance des CL (voir chapitres suivants), la portée de ce type de système étant généralement affaiblie lorsque les CL reçoivent des financements pluriannuels ;
- b. Les procédures de budgétisation et de gestion financière de l'Etat central suivant généralement un cycle annuel, il est plus facile d'institutionnaliser un cycle annuel pour les transferts Etat central – CL ;
- c. Sur le plan pratique, il est souvent difficile pour les PDL de garantir des financements pluriannuels, étant donné que le cycle normal d'un projet est de 5 ans, et que les PDL ne peuvent, au mieux, que s'engager sur un unique cycle pluriannuel de 3 ans.

Encore une fois et à la lumière des arguments avancés précédents, cet aspect de la conception des projets et des systèmes doit faire l'objet de discussions spécifiques en fonction du contexte.

ii. Moment de l'annonce de la subvention

Une autre question importante est de savoir à quel moment précis les CL doivent être informées du montant de leur subvention individuelle. Bien que cela paraisse être un détail mineur, l'expérience des DPL suggère au contraire qu'il s'agit là d'un aspect critique.

Il est important que l'annonce du montant des subventions soit faite aux organismes de planification des CL au moment opportun, **avant que la sélection finale** des propositions de dépenses d'investissement ne soit effectuée, afin que les CL puissent baser leurs décisions sur la base des ressources disponibles. Le report de l'annonce à

Encadré 20 : La périodicité des subventions pluriannuelles : conclusions provisoires

- Des subventions pluriannuelles ont été allouées aux Communes du Mali, ainsi que, aux cours de phases précédentes, au Vietnam et au Cambodge
- Des subventions annuelles sont allouées aux districts en Ouganda, en Tanzanie et au Malawi

Ces exemples amènent aux conclusions provisoires suivantes : le système de subventions pluriannuelles pourrait être plus approprié dans les pays où les CL sont de petite taille, ont peu de responsabilités en matière de dépenses et lorsque les subventions ne comptent que pour une toute petite fraction du budget national, ce qui ne nécessite pas un contrôle très rapproché. En revanche, le système de subventions annuelles semble plus approprié lorsque la taille des CL est plus importante et que leurs dépenses portent sur un plus large éventail de secteurs, ou lorsque les besoins en subventions sont plus importants, ce qui nécessite un contrôle plus rapproché.

une date ultérieure à cette étape viendrait grandement diminuer la valeur du concept du « budget à forte contrainte » et nuire ainsi à l'objectif de promotion d'un processus efficace pour l'établissement des priorités (et de découragement de l'approche dite des « listes de doléances »). La section B passe en revue les cycles de planification et de budgétisation caractéristiques des PDL, ainsi que les dates clés de ces processus.

C. Allouer des fonds aux échelons inférieurs de l'Etat

Dans de nombreux pays, on trouve divers niveaux de CL, accompagnés ou non d'institutions communautaires formelles, telles que les Comités villageois de développement. Se pose donc la question de la stratégie à suivre pour allouer les subventions à ces différents échelons, du plus haut jusqu'au plus bas.

1. Les subventions ou Montants Indicatifs de Planification (MIP) en direction des échelons inférieurs

Une des toutes premières questions est de savoir si les échelons supérieurs des CL doivent ou non transférer une partie de leurs propres subventions vers les échelons inférieurs, ces ressources étant destinées à être utilisées à la discrétion des échelons inférieurs pour certains types de dépenses.

i. Doit-on transférer des subventions aux échelons les plus inférieurs ?

Il est important de distinguer deux différents types d'institutions d'échelon inférieur : les organismes émanant des CL et les comités administratifs ou consultatifs.

Les organismes municipaux de CL d'échelon inférieur.² Lorsque les échelons inférieurs sont eux-mêmes des organismes émanant des CL, qu'ils ont mandat légal et qu'ils ont compétence pour les activités de planification et de prestation de services, un certain nombre d'arguments importants militent en faveur de transferts de subventions en leur

Encadré 21 : Mécanismes de transfert de subventions aux échelons inférieurs des CL

Les sous-comtés d'Ouganda, les kebeles d'Ethiopie et les comités de développement villageois de Tanzanie sont tous des entités légalement investies de compétences et de pouvoirs légaux, et auxquelles on a confié des mandats plus ou moins clairement définis dans le domaine de la prestation de services publics, et donc, des responsabilités en matières de dépenses.

C'est la raison pour laquelle ces CL d'échelon inférieur peuvent bénéficier des subventions des PDL d'Ouganda, d'Ethiopie et de Tanzanie. Cependant, il convient de noter que, en raison du modeste montant financier global disponible en Ethiopie et en Tanzanie, cette stratégie a conduit à une trop fragmentation des ressources disponibles.

direction. En effet, pour remplir leurs obligations légales et réduire leur propres déficits en recettes fiscales, ces CL d'échelon inférieur ont eux aussi besoin d'un accès régulier et fiable à des fonds et le système de subvention – avec son budget à forte contrainte implicite – semble être le plus adapté pour combler ces déficits. (Voir Encadré 21).

Les Comités administratifs/consultatifs. Dans la plupart des pays, les institutions d'échelon inférieur s'apparentent davantage à des institutions communautaires formalisées. Ces institutions n'émanent pas des CL, leur statut légal n'est souvent pas très clairement défini, leur représentation au niveau des échelons supérieurs est parfois irrégulière et leurs mandats sont souvent imprécis (comme les Comités de développement des zones au Malawi, les Paroisses ou Conseils villageois en Ouganda, les Comités de développement villageois en Tanzanie, les Fractions au Mali ou les Comités de section au Népal). Ces organismes n'ont pas de compétences légales pour la prestation de services, mais ont une fonction consultative. Ils dérivent d'organisations coutumières traditionnelles ou d'organismes créés par les autorités politiques de l'Etat pour mieux « contrôler » les zones rurales. Ici, les éléments à considérer pour décider si l'on doit, ou pas, verser des subventions sont plus complexes.

Les arguments principaux militant en la faveur de tels transferts sont les suivants :

- a. Ils permettent d'encourager une participation plus active du public dans ces institutions en apportant la certitude du « droit » aux ressources ;
- b. Parce que ces transferts se basent sur des mécanismes de budget à forte contrainte, les processus de priorisation des investissements, de planification et de budgétisation seront suivis avec plus d'efficacité et de sérieux par les institutions d'échelon inférieur.

Toute fois, un certain nombre d'autres arguments militent en la défaveur de tels transferts :

- a. Ils fragmentent les fonds - déjà limités - disponibles au niveau des CL d'échelons supérieurs, compromettant ainsi leur rôle et légitimité, et ils limitent les possibilités d'institutionnaliser un système de planification et de budgétisation intégré ;

Encadré 22 : Les mécanismes de transfert de subventions aux institutions communautaires

- Les comités de développement des quartiers (CDQ) au Malawi – Un mécanisme de transfert de subventions est actuellement à l’essai dans un district, bien que des inquiétudes subsistent concernant le rôle futur des CDQ. Les CDQ sont présidés par les autorités coutumières, alors que les quartiers sont administrés par des conseillers de district élus.
- Les conseils des paroisses en Ouganda – ces conseils reçoivent des subventions de faible montant des sous-comités, bien qu’une étude récente se soit inquiétée de la fragmentation des fonds qui en résulte.
- Les fractions (hameaux) au Mali – elles ne reçoivent pas de fonds en provenance de la commune parce qu’on les juge de trop petite taille et qu’elles sont également souvent dominées par des groupes claniques.
- Les comités de développement villageois au Cambodge – des subventions leur avaient au départ été accordées, mais ce mécanisme fut supprimé lorsque les communes ont finalement émergé en tant que collectivité locale à l’état embryonnaire, de manière à ne pas compromettre l’intégrité du processus de planification locale.

- b. Ils introduisent un biais en faveur des propositions d’investissements de petite taille, aux dépens d’investissements plus importants et plus stratégiques, lesquels sont davantage susceptibles d’être proposés à un échelon plus élevé, ce qui compromet l’impact global des actions;
- c. En outre et dans certains pays, la légitimité démocratique de ce type d’organismes est remise en question car leur composition peut être entièrement ad hoc et qu’ils ne sont pas aussi représentatifs que les organismes élus ;
- d. Enfin, les banques locales ou les structures chargées de la gestion des liquidités peuvent être si pointilleuses que les institutions locales seront incapables de gérer les subventions sans que cela n’occasionne des coûts de transaction excessifs.

L’expérience du FENU suggère qu’il n’y pas de réponse universelle à la question de savoir s’il faut ou non transférer des subventions aux institutions aux échelons les plus bas, et que la décision devra se faire en mettant dans la balance chacun des arguments énoncés ci-dessus.

iii. Un mécanisme d’allocation de compromis : le Montant Indicatif de Planification (CIP) hypothétique

Quand les arguments contre l’allocation de subventions aux institutions des échelons les plus bas concernent principalement des problèmes de gestion financière, une solution de compromis consiste à demander aux échelons supérieurs qu’ils mettent à disposition des échelons inférieurs un Montant Indicatif de Planification (CIP) hypothétique.

Ce mécanisme permet aux organismes d'échelon inférieur de planifier avec un certain degré de prédictibilité, alors que les échelons supérieurs conservent la responsabilité de la gestion financière des fonds.

Que l'on décide formellement, ou pas, d'allouer des subventions aux organismes d'échelon inférieur, l'expérience des PDL a montré qu'en pratique, nombreuses sont les CL qui ont tendance à partager leur propre enveloppe de subventions à part égale entre les diverses communes ou circonscriptions électorales, ce qui s'apparente à un mécanisme informel de CIP communautaire. (Voir Section B.)

2. Sélectivité ou couverture universelle ?

i. Considérations d'ordre général

Tous les niveaux de CL doivent-ils recevoir une subvention chaque année ou doit-on procéder à une sélection pour maximiser l'impact en concentrant les ressources limitées dans des zones spécifiques ? Encore une fois, la réponse dépend du type d'organisme local auquel on a affaire, comme le souligne l'Encadré 23.

Les organismes d'échelons inférieurs émanant des CL. Pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment, en vertu du statut légal de ces organismes, les transferts doivent être opérés universellement et sans discrimination à tous les organismes d'échelons inférieur à l'intérieur du territoire administré par le niveau supérieur, sujet seulement aux conditionnalités éventuelles des mécanismes de financement basés sur la performance (Voir Section D).

Les Comités consultatifs/administratifs d'échelon inférieur. Pour ce type d'institutions, une certaine marge de flexibilité existe, et les divers arguments en la faveur ou défaveur d'une approche sélective doivent être sous pesés :

- a. **Arguments en la faveur d'une approche sélective.** D'un côté, l'impact sur la réduction de la pauvreté de ressources limitées est probablement maximisé quand elles sont destinées à un nombre restreint d'organismes locaux, en particulier s'il existe des différences significatives entre les niveaux de pauvreté relative dans les différentes zones ou dans la capacité des différents organismes à utiliser ces fonds de manière efficace.
- b. **Arguments en la défaveur d'une approche sélective.** D'un autre côté, une approche sélective peut également s'avérer problématique pour les raisons suivantes :
 - La sélectivité peut être difficile à défendre sur le plan politique si l'on ne dispose pas de données désagrégées, fiables et non controversées sur les niveaux relatifs de pauvreté des échelons inférieurs. Dans le cas de données peu fiables ou controversées, les élus des CL de niveau supérieur auront beaucoup de mal à expliquer à leurs électeurs le caractère approprié des décisions d'allocations de ressources.

- Ce type d'approche peut aussi compromettre les efforts de promotion d'un processus de planification et de budgétisation intégré au niveau de l'échelon supérieur des CL, en renforçant, au contraire, l'idée de planification parallèle dans le cadre du seul PDL.

A nouveau, il n'y a pas de réponse universelle à la question de savoir s'il faut suivre une approche universelle, ou au contraire un approche sélective. La stratégie, en la matière, devrait refléter un examen attentif des arguments énoncés précédemment en consultation avec les acteurs locaux.

ii. Les critères de sélection

Les arguments en faveur d'une approche sélective doivent être rapprochés des critères retenus pour la sélection. Les critères les plus souvent utilisés peuvent être classés dans les catégories suivantes :

- L'équité :** Ce critère permet de d'assurer que les fonds iront bien là où l'on en a le plus besoin. Les mesures portent habituellement sur la pauvreté relative, l'isolement géographique des échelons inférieurs ou, encore la négligence dont ils ont pu être l'objet dans le passé. Cependant, et comme nous l'avons déjà vu, ces types de données ne sont pas toujours disponibles ou peuvent prêter à controverse.
- L'efficacité :** Ces critères visent à s'assurant que les fonds iront là où ils seront le mieux utilisés. Il est parfois proposé de concentrer les ressources sur les organismes locaux qui ont fait la preuve de leurs capacités et de leur efficacité, ou bien encore, dans les zones où l'appui sera le plus facile à apporter (il apparaît clairement que ces critères peuvent être en conflit avec des considérations d'équité).

Encadré 23 : Les problèmes liés au financement non sélectif

En Tanzanie, pays dans lequel les fonds alloués par le PDL sont de taille modeste, il a été difficile de suivre cette stratégie parce qu'elle conduit à une trop grande fragmentation des ressources.

Au Népal, le PNUD (ainsi que le gouvernement, à l'origine), n'était pas d'accord sur le principe de couverture universelle, au motif que les fonds ne devaient être alloués qu'aux villages dans lesquels des activités de mobilisation sociales avaient été entreprises. Le gouvernement a finalement fait machine arrière face à l'opposition rencontrée par cette proposition de sélectivité au niveau des districts, comme des représentants communautaires. (Cependant, les troubles civils qui ont suivi ont empêché la mise en place ultérieure du mécanisme de subventions à destination des comités de développement villageois.

3. Déterminer le niveau d'allocation aux échelons inférieurs

i. Le fonds commun

Lorsqu'on a décidé que des subventions seraient accordées aux échelons inférieurs, l'étape suivante consiste à déterminer quelle sera la part de ressources qui sera transférée par l'échelon supérieur. Deux types de considérations s'appliquent ici :

- a. Les montants transférés doivent refléter les responsabilités respectives des deux niveaux en matière de planification et de prestation de services, ainsi que la charge de dépenses y relative ;
- b. Ils doivent aussi refléter la capacité d'absorption de l'échelon inférieur en matière de financement des activités de planification, de réalisation et d'entretien des infrastructures.

Une fois encore, il n'existe pas de règle scientifique. En pratique, les PDL ont favorisé le transfert de subventions plutôt généreuses aux échelons inférieurs, les montants étant

Encadré 24 : Les enseignements des PDL en matière de financement sélectif des entités communautaires

Ethiopie : Des critères très restrictifs portant sur la mesure de la pauvreté avaient été initialement utilisés pour calculer les montants des subventions que les *kebeles* devaient verser aux *woredas*, de sorte que seuls 30 % des *woredas* avaient été sélectionnés. Cela n'a pas représenté un problème politique sérieux, étant donné la mauvaise circulation de l'information et la faiblesse des mécanismes de responsabilités descendantes qui caractérisent le pays, mais cela a clairement contribué à la marginalisation du processus de planification prôné par le PDL par rapport au processus normal de planification et de budgétisation des *woredas*. Les critères ont depuis été assouplis pour permettre à une majorité de *kebeles* d'accéder aux subventions.

Népal : Les avocats de l'autonomisation des communautés souhaitaient initialement que les fonds du PDL soient concentrés sur les CDV dont les groupes communautaires auraient atteint un certain niveau de « maturité » (l'évaluation du capital social et de la capacité à planifier et à gérer les fonds se faisant à l'aune de la fréquence des réunions, des activités communes entreprises, du montant de l'épargne collectée, etc.), à travers des activités d'appui fourni à travail un projet connexe. Des pressions politiques ont été exercées pour éliminer cette option, qui n'était de toute façon pas vraiment intéressante, au motif qu'elle n'avait de pertinence que pour les petits investissements réalisés par les groupes communautaires, pas pour les investissements publics.

Tanzanie : Le besoin d'introduire des mesures de financement sélectif était principalement fondé sur la faible intensité du financement rapporté au nombre total de bénéficiaires, ce qui ne permettait qu'à la moitié des CDV de bénéficier de subventions. Ce faible niveau de financement a nui aux efforts d'intégration des CDV au processus de planification du district.

Encadré 25 : La formule d'allocation des subventions

Subvention à l'unité L d'échelon inférieur = $[K \times H] \times [P^L/P^H]$ où:

- L est l'un des échelons administratifs, ou des CL, les plus inférieurs ayant été sélectionné pour recevoir une subvention.
- K est le pourcentage de l'enveloppe totale de subventions dont dispose l'unité H d'échelon supérieur pour le distribuer entre les différents échelons inférieurs.
- H le montant absolu des fonds pouvant être alloués cette année-là par l'unité H d'échelon supérieur.
- P^L est la population de l'unité L .
- P^H est la population de l'unité H, ou bien, en cas de financement sélectif, la population de toutes les unités d'échelon inférieur sous la juridiction de l'unité H d'échelon supérieur en compétition pour l'octroi de subventions.

généralement compris entre **50% et 75%** de la subvention allouée à l'échelon supérieur. En Ouganda, la capacité d'absorption a été le critère décisif pour déterminer ces montants : la répartition des recettes locales entre les paroisses et les sous comtés à hauteur de, respectivement, 65% et 35% a été utilisée comme mesure indirecte pour estimer la capacité des institutions aux deux niveaux en matière d'entretien des infrastructures ; ainsi 65% des subventions aux sous-comtés ont été transférées aux paroisses.

ii. La formule d'allocation.

Il nous reste maintenant à aborder la question de la formule pour la répartition des ressources du fonds commun. Les données relatives aux besoins en recettes fiscales des échelons inférieurs (en particulier les mesures de la pauvreté) étant encore moins fiables au niveaux des échelons inférieurs qu'à celui des échelons supérieurs, l'expérience des PDL suggère que les considérations d'équité sont mieux prises en compte si l'on utilise simplement des données relatives à la population (ce qui est souvent déjà assez problématique en soi).

D. Lier le financement à la performance locale**1. Vue d'ensemble : les transferts fiscaux comme mesure d'incitation**

L'usage dans de nombreux pays est d'adapter le montant des subventions afin d'encourager les efforts de collecte d'impôts locaux (par exemple à travers un simple ajustement des montants en fonction de la performance en la matière ou en incluant dans la formule une variable portant sur la mesure de cet effort). Cependant, l'expérience des PDL suggère qu'il convient encore d'innover pour arriver à lier l'allocation de subventions à la performance des CL en matière de gestion des dépenses publiques, ou même encore, de bonne gouvernance.

- D'un côté, l'intérêt de ce type de mécanisme est simplement de s'assurer que

les fonds transférés sont utilisés correctement et dans le respect des règles en vigueur.

- Par ailleurs, ces mécanismes visent aussi à introduire des mesures d'incitation pour améliorer la performance et pour augmenter la demande d'appui au renforcement des capacités.

Lorsque ces mécanismes ont déjà été introduits par les PDL, ils reposent sur deux instruments principaux:

- **Instrument 1 : Définir des conditions minimales d'accès aux subventions qui visent à promouvoir le respect des dispositions légales et des régulations s'appliquant à l'administration des CL.** Elles ont pour but d'assurer que les conditions minimales d'une gestion saine des dépenses publiques et d'une bonne gouvernance sont en place au début de chaque cycle de financement ;
- **Instrument 2 : Etablir des mesures de la performance pour ajuster le montant des subventions (augmentation ou diminution).** Elles ont pour but d'encourager les CL à appliquer les politiques ou principes généraux dans les domaines de la bonne gouvernance ou de la lutte contre la pauvreté qui ne sont pas forcément inscrites dans les lois ou les directives officielles. Elles sont conçues pour récompenser les CL lorsque ces principes généraux ont été respectés ou suivis dans le passé, ou de pénaliser les CL au cas contraire. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la Section B de ce Chapitre, cet instrument requiert la constitution d'une réserve de fonds.

2. Le modèle : Performance et exercice des responsabilités

Avant de détailler ces deux principaux instruments et de présenter les enseignements issus de leur expérimentation, il peut être utile de revenir en arrière et de revoir le modèle sur lequel la stratégie de financement basé sur la performance est fondée. (Voir Chapitres 1 et 4.)

L'utilisation des transferts fiscaux comme une « carotte » ou un « bâton » pour améliorer la performance des CL :

- **Sous-entend** l'existence d'un certain degré d'autonomie locale en matière de prise de décision et d'action, ainsi que l'existence de mécanismes institutionnels et politiques qui obligent les CL élues et leur personnel à rendre compte au public de leurs décisions et de leur action ;
- **Vise à « activer »** ces mécanismes de responsabilité et donc à encourager l'amélioration de la performance locale.

i. Les mécanismes formels de responsabilité pour la performance

L'illustration 4 ci-dessus offre un rappel simple des mécanismes de responsabilité qui s'appliquent aux CL et que l'on a coutume de distinguer de la façon suivante :

- **Contrôle et responsabilité descendante** : Les citoyens et les électeurs disposent de plusieurs moyens d'action pour inciter les élus des CL à rendre compte de leurs décisions et de leurs actes: lors des élections, de réunions, de consultations, ou encore au travers de mécanismes de plainte et d'appel. Comme nous l'avons vu au Chapitre 1, l'efficacité de ces mécanismes est très variable ;
- **Contrôle et responsabilité de gestion horizontale** : Les organes décisionnels des services déconcentrés de l'Etat peuvent être tenus responsables devant les CL élues. A nouveau, et comme noté au Chapitre 1, la force de ce mécanisme varie énormément en fonction de la « topographie » institutionnelle des CL et de l'administration locale. Cela peut aller du contrôle direct par les CL de la gestion des services déconcentrés de l'Etat à la double supervision, en passant par un simple rôle de « coordination » ou une interaction périodique. Il existe aussi des mécanismes qui rendent les fonctionnaires locaux directement responsables devant les utilisateurs de services (voir Chapitres 1 et 4) ;
- **Contrôle et responsabilité administrative et financière ascendante** : Les CL sont responsables devant l'Etat (ou ses représentants locaux) du respect des politiques nationales et des lois.

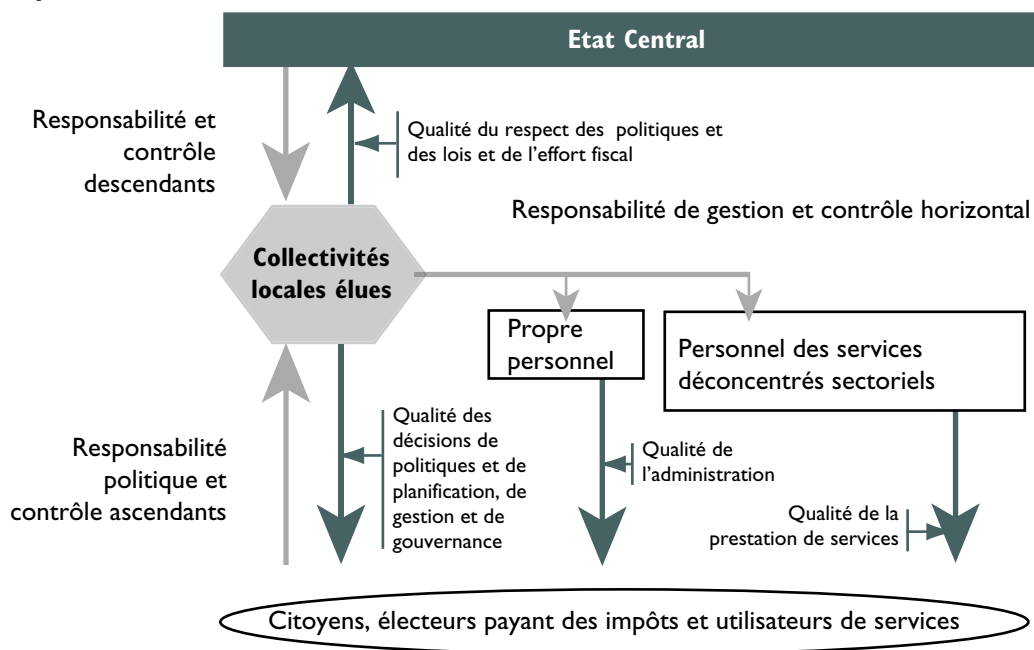
ii. La nécessité d'activer ces mécanismes

Même lorsque ces mécanismes formels d'exercice des responsabilités sont en place, il n'y a pas de garantie qu'ils fonctionneront comme prévu. Par exemple :

- Le personnel des services déconcentrés de l'Etat et les autres fonctionnaires locaux agissent souvent sans qu'on ne leur demande de rendre des comptes aux CL ou à leurs Conseils et Comités ;
- Le public peut être mal informé du rôle des CL ou des décisions qu'elles prennent, ne pas connaître le montant de leur budget et les choix de dépenses ou encore s'avérer incapable de poser des questions sérieuses ou d'avoir une opinion sur la performance des élus des CL ;
- Les élus des CL eux-mêmes ne sont souvent mal informés – ou ne s'y intéressent pas – des règles et directives nationales en matière de planification, de budgétisation, d'achats de biens et services et de responsabilité ;
- L'Etat peut ne pas être informé de manière fiable du degré de performance des collectivités locales ou s'avérer incapable d'exercer une pression constructive pour l'améliorer.

C'est précisément pour corriger ces problèmes et « activer » le potentiel des différents mécanismes de responsabilité, que les instruments de financement basés sur la performance ont été introduits par les PDL, d'abord en Ouganda, puis dans de nombreux pays (voir Encadré 26).

Illustration 4 : Collectivités locales : Mécanismes génériques pour l'exercice des responsabilités



3. Instrument 1 : Conditions Minimum d'Accès (CMA)

Dans la détermination des CMA, la première étape consiste à identifier avec les autorités nationales et locales les dispositions clés des lois ou réglementations qui s'appliquent aux collectivités locales. La conformité avec ces lois et réglementations est:

- Considérée comme cruciale pour une gestion saine des ressources publiques locales et pour la gouvernance ;
- Sous le contrôle des CL elles-mêmes, plutôt que la fonction de facteurs externes ;
- Objectivement vérifiable.

Les CMA dépendront clairement du contexte national. Le Tableau 8 présente les CMA actuellement utilisées (après quatre années de test) en Ouganda pour l'accès des sous-comtés aux fonds du PDL.

Tableau 8 : Conditions Minimum d'Accès en Ouganda

Conditions Minimum d'Accès	Indicateurs et leur base légale
Capacité de planification fonctionnelle	<ul style="list-style-type: none"> Plan triennal approuvé par les CL (LGA No. 36-3) Comité de planification fonctionnel (LGA No. 38-3) Lien entre le plan d'investissement et le budget (LGA No. 78)
Capacité de gestion financière fonctionnelle	<ul style="list-style-type: none"> Ébauche de rapport financier pour l'année financière précédente (LGA No. 87) Fonction d'audit interne en place (LGA No. 91)
Conditions spécifiques au projet	<ul style="list-style-type: none"> Objectifs de co-financement de l'année précédente remplis ; 10% du co-financement pour le premier trimestre en place Ouverture des comptes bancaires

Note : LGA (Local Government Act) se réfère à la Loi relative aux Collectivités Locales de 1997.

Encadré 26 : Ouganda : La genèse du financement basé sur la performance

En 1996, le gouvernement Ougandais préparait une loi sur les CL radicale qui visait à transférer des pouvoirs, des responsabilités et des ressources fiscales très substantiels aux districts et aux sous-comtés. Les législateurs étaient alors hautement soucieux de trouver des mécanismes qui garantiraient une bonne performance au niveau local afin de ne pas discréditer l'expérience de décentralisation en cours et de ne pas compromettre le succès du programme pour le rétablissement de la bonne gouvernance en Ouganda.

C'est dans ce contexte que le FENU a travaillé en étroite collaboration avec le Ministère des Collectivités Territoriales du pays sur la conception d'une modalité de subvention qui incorporerait des mesures d'incitation à la performance. En vertu de la modalité finalement retenue, les autorités locales ne reçoivent des subventions que si elles remplissent un certain nombre de conditions. Par ailleurs, la subvention est ajustée en fonction de la performance des CL en matière de planification, d'achat de biens et de services et de gestion comptable, performance qui est évaluée à partir de directives nationales très détaillées.

Le Ministère des Collectivités Territoriales a déployé des efforts considérables pour médiatiser auprès du grand public quels étaient ces critères de performance et conditions d'accès, le montant des subventions reçues, ainsi que pour expliquer la raison pour laquelle les subventions étaient ajustées en fonction de la performance des CL.

En conséquence et étant donné le lien visible et direct qui existe entre la performance des CL et les services auxquels il aura accès (ou le montant des fonds qui seront alloués aux CL), le grand public est maintenant beaucoup plus soucieux de la performance des CL. Les élus des CL, eux-mêmes, s'intéressèrent aussi maintenant davantage à la performance de leur personnel. Par exemple, alors que dans le passé, les élus ne souciaient pas vraiment que les comptes-rendus financiers soient préparés à temps, ils poussent maintenant leur personnel à les préparer avec ponctualité. A diverses reprises, des membres du personnel des services de comptabilité ou de planification dont la performance n'était pas satisfaisante furent sanctionnés ou même renvoyés.

Au Bangladesh, la liste des CMA développée pour les Union Parishads (UPs) est assez différente en raison des problèmes spécifiques rencontrés dans ce pays au niveau du fonctionnement des CL (voir Tableau 9).

Tableau 9 : Conditions Minimum d'Accès au Bangladesh

Conditions Minimum d'accès	Indicateurs et leur base légale
Transparence, responsabilité & exécution des fonctions de base	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions des UP tenues dans leurs bureaux (pas dans la maison du Président !) • Comptes financiers de l'année passée revus et approuvés • Efforts minima en matière de collecte d'impôts locaux
Implication des femmes membres élues	Les femmes membres sont invitées aux réunions des UPs et sont impliquées dans les comités des UPs [Circulaire des CL]
Conditions spécifiques au projet	Création de Comités locaux de développement pour élargir la participation du public à la planification, la budgétisation et au suivi des UPs.

Au Mali, les CMA évoluent en fonction de l'année de participation des CL au programme:

Tableau 10 : Conditions Minimum d'Accès au Mali

Conditions Minimum en fonction de l'année de participation au programme	Indicateurs et leur base légale
Année 1	Le budget de la commune pour l'année fiscale suivante est approuvé par les autorités administratives locales.
Année 2	<ul style="list-style-type: none"> • Le budget de la commune pour l'année fiscale suivante est approuvé par les autorités administratives locales • Performance satisfaisante au cours de l'année fiscale écoulée
Année 3	<ul style="list-style-type: none"> • Le plan communal intégré est disponible • Le budget de la commune pour l'année financière suivante est approuvé par les autorités administratives locales • Performance satisfaisante au cours de l'année fiscale écoulée • Compte bancaire ouvert • Collecte d'impôts locaux supérieure à 50% • Réunions du conseil régulières • Personnel en place et rémunéré

Quelle que soit la nature des CMA, leur application est basée sur plusieurs principes communs :

- a. Les CMA sont généralement directement dérivées des dispositions du cadre légal et de régulation national ;
- b. Le degré satisfaisant de conformité aux critères retenus (nombre suffisant de réponses positives à un certain nombre de questions clés ou score minimal) est une condition préalable absolue pour bénéficier des subventions de l'année suivante.
- c. La performance de toutes les CL doit être passée en revue chaque année. Au fil du temps, la liste des CMA pourra être étendue, à mesure que les exigences augmentent ou que de plus grandes responsabilités sont déléguées aux CL.
- d. Plus important, encore, le but n'est pas tant de sanctionner les CL que d'utiliser les CMA comme un moyen pour développer une « demande locale » pour le renforcement des capacités et la prise de mesures correctives, et ce, afin d'encourager au respect du cadre légal établi pour les CL.

Les procédures pour l'évaluation des CMA sont détaillées plus loin.

4. Instrument 2 : Les Mesures de Performance (MPs)

Les Conditions Minimum d'Accès peuvent être associées à des Mesures de la Performance (MP). En général, ce deuxième outil ne sert pas à déterminer l'accès aux subventions dans l'absolu, mais plutôt à déterminer si des suppléments (ou des soustractions) seront ajoutés à la subvention de base, sur la base d'une évaluation qualitative de la performance passée. A ce jour, l'expérience du FENU a montré que l'utilisation de MPs peut constituer une mesure d'incitation forte pour encourager les CL à renforcer leurs capacités et améliorer leur performance.

A titre d'exemple, les MPs décrites au Tableau 11 sont actuellement appliquées pour l'évaluation de la performance des sous-comtés en Ouganda.

Tableau 11 : Indicateurs de MP en Ouganda

Mesures de la performance	Exemples d'indicateurs
Qualité du plan d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité de l'analyse de la pauvreté et des enjeux • Qualité de l'analyse environnementale • Compréhension des liens entre investissements et coûts de fonctionnement • Identification des partenaires de développement
Capacités du personnel et performance	<ul style="list-style-type: none"> • Planification intégrée du travail • Personnel rendant compte de la performance des investissements • Preuves de l'appui du personnel aux projets villageois
Communication et responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Publication des CIP, des projets approuvés, etc. sur les panneaux d'information des CL et autres endroits publics • Preuves que les CL ont communiqué les budgets et les plans de travail des projets de l'année fiscale en cours aux zones concernées • Preuves que les CL ont rendu compte de l'usage des contributions des communautés de la précédente année fiscale • Comptes-rendus financiers pour l'année fiscale précédente préparés et transmis à qui de droit • Diffusion des résultats sur l'évaluation des performances lors de l'année précédente
Performance dans l'allocation des fonds	<ul style="list-style-type: none"> • Cohérence entre les décisions de financement et les allocations réelles au cours de l'année fiscale • Part des subventions de développement local allouée aux domaines prioritaires de lutte contre la pauvreté (santé, éducation, eau et assainissement, agriculture, routes) • Totale utilisation des subventions
Performance dans les achats de biens et services	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des procédures concernant les différents seuils des montants des contrats • Certification adéquate des paiements au cours de l'année fiscale précédente • Sous-traitance d'une part minimum des subventions à l'extérieur
Performance dans la levée d'impôts locaux	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de recettes collectées par rapport aux prévisions • Augmentation du pourcentage de recettes collectées d'une année sur l'autre
Performance dans la prise en compte de la problématique hommes-femmes	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'investissement reflétant une bonne analyse de la problématique hommes-femmes et de bonnes stratégies en la matière • Budget reflétant des allocations suffisantes pour la mise en œuvre de ces stratégies • Formations autour de ces questions planifiées et entreprises au cours de l'année fiscale passée

Performance des Conseils et Organes Consultatifs	<ul style="list-style-type: none"> Réunions des Conseils et Comités locaux organisées régulièrement et faisant l'objet de comptes-rendus de réunion
---	--

La performance des CL relative à chaque ensemble d'indicateurs déterminera si la CL en question est éligible pour une augmentation de 20% des ressources allouées, subira une réduction de 20% de ces ressources, ou recevra simplement le montant de base, sans augmentation ni réduction. Toujours en Ouganda, le Tableau 12 illustre la façon dont la performance est évaluée :

Tableau 12 : Utilisation des MP pour déterminer le montant des subventions en Ouganda

Mesures de la performance	Score total	Score minimum pour un bonus de 20%	Score minimum pour rester au même niveau	Score justifiant une réduction de 20%
Qualité du plan d'investissement	10	7	5	4
Capacités du personnel et performance	10	7	5	4
Communication et responsabilité	10	7	5	4
Performance dans l'allocation des fonds	10	7	5	4
Performance dans les achats	10	7	5	4
Performance dans les impôts locaux	10	7	5	4
Performance dans la prise en compte de la problématique hommes-femmes	10	7	5	4
Performance des Conseils et Organes Consultatifs	10	7	5	4
<p>Eligibilité pour récompense ou pénalité :</p> <p>Récompenses- Les CL doivent obtenir un score minimum de 7 pour toutes les MPs pour se qualifier pour un bonus de 20%</p> <p>Pénalités – les CL atteignant un score de 4, ou moins, pour seulement une MP perdront 20%</p> <p>Inchangé – Dans tous les autres cas, les CL recevront l'allocation de base.</p>				

Dans la région de Tombouctou, au nord du Mali, le FENU a commencé à expérimenter l'utilisation de mesures de la performance en 1999. Le Tableau 13 présente les MPs qui

ont été définies et leurs conséquences budgétaires, ces éléments ayant été décidés en accord avec les autorités nationales et locales au démarrage du programme.

Tableau 13 : Conséquences budgétaires des MPs à Tombouctou, Mali

Mesures de la performance	Conséquences pour l'allocation du MIP à l'année n+1
1. Préparation du budget communal dans le temps légalement imparti	5% de réduction en cas de non conformité
2. Respect des régulations du FDL sur les investissements éligibles à l'année N	Réduction du MIP à l'année N+1 à hauteur du montant des investissements non éligibles
3. Respect des régulations nationales sur en matière d'achats de biens et de services à l'année N	Réduction du MIP à hauteur de 50% de la valeur des investissements réalisés à partir de procédures illégales à l'année N+1
4. Efforts fiscaux en année N	
• 80% des recettes budgétées collectées	Augmentation du MIP de 10% à l'année N+1
• 60% - 80% des recettes budgétées collectées	MIP maintenu au même niveau qu'à l'année N
• Moins de 60% des recettes budgétées collectées	MIP réduit de 5% à l'année N+1
5. Réunions du conseil communal à l'année N	
• Toutes les réunions font l'objet de comptes-rendus, lesquels sont mis à la disposition du public et affichés	Augmentation du CIP de 5% à l'année N+1
• 50% à 70% des réunions font l'objet de comptes-rendus, lesquels sont mis à la disposition du public et affichés	MIP maintenu au même niveau qu'à l'année N
• Moins de 60% des réunions font l'objet de comptes-rendus, lesquels sont mis à la disposition du public et affichés	MIP réduit de 15% à l'année N+1
6. Réunions du conseil communal à l'année N	
• 80% de toutes les réunions du conseil sont ouvertes au public	Augmentation du MIP de 5% à l'année N+1
• 50% à 80% de toutes les réunions du conseil sont ouvertes au public	MIP maintenu au même niveau qu'à l'année N
• Moins de 50% de toutes les réunions du conseil sont ouvertes au public	MIP réduit de 15% à l'année N+1
7. Financement par la commune de projets centrés sur les femmes à l'année N	Augmentation du MIP de 5% à l'année N+1
8. Plus de 10% du budget d'investissement communal alloué à des projets inter-communaux	Augmentation du MIP de 5% à l'année N+1

5. Cadre d'évaluation des CMA et des MP

i. Importances des procédures d'évaluation

L'expérience des PDL a montré que la définition des **procédures** pour l'application fidèle et indépendante des CMA et des MP est aussi importante que la détermination CMA et des MP elles-mêmes.

ii. Accords préliminaires avec les CL

L'efficacité des instruments décrits plus haut dépendra de l'existence d'accords préliminaires clairs établis avec les organismes des collectivités locales et décrivant les « règles du jeu », lesquelles porteront notamment sur les standards de performance et leurs implications, en particulier en matière de financement. Ces standards sont généralement reflétés dans un Mémoire d'accord entre la CL et le Ministère de tutelle (par ex. le Ministère de l'intérieur ou des collectivités territoriales) ou ses représentants territoriaux (gouverneurs, préfets, etc.).

6. Les enseignements issus de l'expérience en matière de financements basés sur la performance

Globalement, l'introduction d'un lien entre la performance des CL et le montant des subventions auxquelles elles peuvent prétendre a eu des résultats extrêmement positifs. Cet instrument s'est avéré efficace pour encourager les CL à améliorer leur performance, ainsi qu'à agir en conformité avec le cadre légal et avec les objectifs de politique nationale plus vastes. Dans plusieurs pays, il a par ailleurs suscité un intérêt considérable de la part des décideurs politiques. Néanmoins, les réserves suivantes doivent être énoncées.

Encadré 27 : Procédures pour l'évaluation des CMA et les MP en Ouganda

Les procédures suivies en Ouganda et présentées ci-dessous suivent un processus en deux étapes : l'évaluation interne par les CL elles-mêmes et l'évaluation externe par une équipe indépendante.

- a. Préparation/révision du manuel – un manuel complet a été préparé et mis à jour régulièrement (il a depuis été adopté par le Ministère des collectivités territoriales) ;
- b. Orientation des équipes d'évaluation – une orientation de base est donnée aux équipes d'évaluation internes et externes
- c. Evaluation interne – chaque CL mène sa propre évaluation avec une équipe interne (qui peut inclure des représentants d'ONG ou d'organisations de la société civile) en suivant une méthodologie identique
- d. Evaluation externe – l'évaluation interne est vérifiée par une équipe indépendante qui fait son rapport au Ministère des collectivités territoriales (souvent sur la base d'un échantillon de collectivités locales d'échelon inférieur, du fait de la charge de travail), et transmet ses commentaires aux CL.

i. Les limites du système

Tout d'abord, il est important d'exposer clairement les limites de cet instrument. En théorie, il devrait être possible de lier le niveau de financement des CL à leur succès en matière de prestation de services et d'impact sur la réduction de la pauvreté, c'est-à-dire de leurs progrès dans l'atteinte des OMD en termes de nombre d'enfants éduqués, de malades traités ou de pauvres ramenés au-dessus du seuil de pauvreté. Si le suivi périodique de l'impact obtenu par les CL est indéniablement très important, il sera difficile à instituer sur le plan pratique, et ce, en raison :

- a. du coût élevé et de la complexité de tels exercices (enquêtes annuelles d'impact à réaliser dans toutes les zones sous juridiction des CL)
- b. des problèmes d'attribution, puisque les CL peuvent souvent légitimement opposer que ces types d'impact sont également influencés par des facteurs plus larges échappant à leur contrôle ;
- c. de l'utilisation flexible des subventions inconditionnelles, ce qui signifie que toutes les CL peuvent ne pas utiliser les fonds pour le financement des mêmes types de services, ce qui complique grandement la comparaison entre les performances et les impacts respectifs.

Pour toutes ces raisons, et en ce qui concerne les subventions inconditionnelles, les systèmes de financement liés à la performance des PDL ont davantage fonctionné sur la base d'indicateurs de « processus » (CM et MP), plutôt que d'indicateurs d'impact, ce premier type d'indicateurs permettant de mesurer plus facilement la performance en matière d'impact potentiel.

A l'inverse, dans les systèmes de subventions sectorielles ou conditionnelles, il est plus aisé d'avoir recours à des indicateurs d'impact liés à l'accès et à l'utilisation des services publics et effectivement, on constate que certains pays sont en train d'être introduire ce type d'indicateurs.

ii. Les conditions préalables sur le plan institutionnel et politique

L'efficacité des systèmes de financement lié à la performance dépend de plusieurs facteurs qui sont fonction du contexte :

- a. **Le degré de responsabilité des CL envers les citoyens (responsabilité descendante).** Dans certains pays, les organismes territoriaux sont essentiellement des administrations déconcentrées qui sont, soit sans statut interne ni mécanisme pour l'exercice des responsabilités (comme les administrations de district au Mozambique, ou les anciens CDD au Malawi), soit principalement responsables envers l'État (comme les administrations de district du Népal, pays dans lequel les organes locaux élus ont été suspendus). Dans de tels cas, la marge de manœuvre pour introduire un mécanisme de financement basé sur la performance sera limitée : les Conditions Minimum d'Accès porteront avant tout sur le respect des lois et des régulations et il ne sera pas possible d'introduire des mesures de

performance plus larges, relatives, par exemple, à la mise en œuvre de politiques favorables à la lutte contre la pauvreté.

- b. **La clarté des responsabilités en matière de prestation de services.** Lorsque les responsabilités en matière de prestation de services sont réparties entre les services déconcentrés de l'Etat, des Conseils ou Organismes semi indépendants et les collectivités locales, il sera difficile de tenir les CL seules responsables des résultats par l'introduction de mécanismes de financement basés sur la performance.
- c. **Le niveau d'autonomie financière dont jouit la CL.** Dans certains pays, l'autonomie dont jouissent les CL leur donne le droit de lever l'impôt, de budgétiser leurs dépenses et d'utiliser les fonds en fonction des grandes orientations de l'Etat. En pratique, cependant, les CL font souvent face à de sévères contraintes budgétaires et ont un accès limité, voire nul, à des fonds discrétionnaires. Un PDL bien conçu peut néanmoins les aider à surmonter cette contrainte, pour peu que le cadre légal et institutionnel pour l'autonomie budgétaire et comptable des CL soit en place ;
- d. **Le degré du contrôle des CL sur leur personnel.** Lorsque les collectivités locales ne sont pas entièrement responsables du recrutement de leur personnel, de la prise de décisions en matière de mesures disciplinaires ou du renvoi du personnel non performant, il est difficile de les tenir responsables de la performance de ce personnel. Ainsi, dans des pays comme la Tanzanie ou l'Ethiopie, le contrôle persistant de l'Etat central sur le personnel local peut être une contrainte à l'introduction d'un système de financement basé sur la performance.

Encadré 28 : L'outil des Mémoires d'accord : conditions préalables à son efficacité

L'expérience des PDL montre que l'établissement d'accords formels a été un outil très utile pour faciliter le dialogue et les encourager les CL à améliorer leur performance. Cependant, l'efficacité de cet outil dépend de:

- La mesure dans laquelle l'accord précise clairement que l'appui fourni pour le renforcement des capacités, le développement des procédures de planification, etc. n'implique pas nécessairement l'accès aux subventions si les performances des CL ne sont pas conformes aux standards établis.
- La mesure dans laquelle l'accord lui-même aura été négocié et validé au sein des organes des CL de façon officielle (pour éviter que les responsables nouvellement élus ne reviennent sur les engagements pris par leurs prédécesseurs).
- La mesure dans laquelle les termes du contrat auront été largement rendus publics, pour s'assurer que le public exercera une pression sur les élus locaux pour qu'ils améliorent leur performance.

En résumé, les systèmes de financement basés sur la performance ne peuvent fonctionner efficacement que si le cadre légal donne aux organismes locaux un minimum d'autonomie opérationnelle et si les mécanismes pour l'exercice des responsabilités au sein de ces organismes fonctionnent correctement.

iii. Les conditions préalables au niveau des programmes de développement

Certaines conditions dans la conception des programmes de développement doivent être remplies si l'on veut que l'expérience en matière de financement lié à la performance serve à alimenter le débat sur les politiques de décentralisation et que ce mécanisme soit institutionnalisé.

- a. Le programme doit être bien ancré, sur le plan institutionnel, au niveau des organes centraux de développement des politiques (en général, le Ministère des collectivités territoriales ou de l'administration territoriale). L'expérience montre qu'un dialogue continu et intensif avec les décideurs politiques de l'Etat est nécessaire pour arriver à développer des systèmes aussi complexes que l'introduction, dans le système de transfert fiscal, d'un mécanisme visant à récompenser, ou pénaliser, les CL. Dans certains grands pays comme l'Ethiopie, la Tanzanie et le Mali, les PDL ont été gérés principalement au niveau régional, alors que la principale préoccupation des responsables locaux à ce niveau était la réalisation d'infrastructures, ce qui a nui à l'obtention d'un véritable impact sur les politiques.
- b. Il faut attendre qu'un certain nombre de cycles de financement annuels se soient écoulés pour que les systèmes deviennent opérationnels, puissent être ajustés et aient un impact réel sur la performance des CL, ainsi que pour être en mesure d'analyser et de documenter l'impact du programme. Trois cycles, au moins, seront probablement nécessaires. L'introduction de ce type de systèmes dans des PDL qui n'auraient plus que deux ou trois années de durée de vie n'est pas conseillée, et l'expérience s'est certainement avérée très difficile dans les pays où elle a été tentée;
- c. Le programme a besoin d'une source de financement stable et fiable. Les coupes budgétaires dont les PDL du FENU ont récemment été l'objet se sont traduites par des réductions imprévues des subventions destinées aux CL, ce qui a inévitablement compromis l'intégrité du mécanisme de financement lié à la performance. A l'inverse, le système peut également se discréditer si des pressions sont exercées pour un déboursement rapide des fonds, encourageant à ce que l'évaluation de la performance des CL soit excessivement positive. Dans une certaine mesure, c'est l'expérience qu'a connue le PDL d'Ouganda lors de sa dernière phase, lorsque le système a été étendu à la nation toute entière sur une courte période grâce à un prêt de l'AID.

iv. Le besoin de clarté et de cohérence

L'expérience a montré qu'il est important que les mesures introduites soient claires, cohérentes et réalistes.

Bien que les MPs aient été introduites avec succès au Mali (Tombouctou) de 1999 à 2002, de nombreux problèmes sont survenus lors de leur mise en œuvre en raison de défauts de conception :

- a. Parce que chaque mesure de performance était associée à une série particulière de conséquences budgétaires, le PDL de Tombouctou était incapable de prédire, d'une année sur l'autre, quel serait le niveau global de son appui financier aux communes. En outre, on n'avait pas prévu de fixer des niveaux plafonds ou planchers pour les subventions, comme c'est le cas en Ouganda. A l'évidence, le modèle retenu par le PDL du Mali n'est pas le bon. Un système efficace doit faire clairement la distinction entre une subvention de base conséquente et prévisible, et une allocation plus modeste liée à la performance (ces modalités ont été adoptées en Ouganda et plus récemment en Mauritanie et au Rwanda).
- b. Alors que les MP liées à l'effort fiscal semblent avoir eu un impact significatif sur le niveau des recettes collectées, elles ont créé des problèmes pour la mise en œuvre du système d'évaluation de la performance. Parce que l'effort fiscal à l'année N ne pouvait vraiment être évalué qu'à la fin de l'année, le calcul final et l'annonce des MIP des communes pour l'année N+1 ne pouvaient être réalisés qu'après que les communes aient préparé leurs budgets pour l'année N+1. Ainsi, les communes préparaient leur budget d'investissement en se fondant sur l'hypothèse qu'elles recevraient le même montant que l'année précédente alors qu'en pratique, ces montants étaient soit plus faibles, soit plus élevés.
- c. Des problèmes persistants ont été rencontrés dans la définition des investissements prioritairement destinés aux femmes. Les autorités de certaines communes ont par exemple eu du mal à accepter que les puits qu'elles avaient financés (dont les principales bénéficiaires étaient clairement les femmes) ne soient pas considérés comme des projets centrés sur les femmes par les projets. Ainsi, il apparaît qu'il est important de s'entendre sur les définitions dès le démarrage des projets (voir également Encadré 12).

De la même manière, l'expérience du Niger a montré qu'il était important de ne pas exagérer dans l'évaluation des performances et la définition des critères, d'être cohérent et d'être clair. Une évaluation a ainsi révélé que :

- d. Le Fonds de Développement Communautaire avait spécifié des mesures de performance *ex post* liées à la proportion de ressources utilisées pour des projets destinés à la protection de l'environnement et aux femmes, mais il avait également imposé *ex ante* des seuils minimum d'investissement dans ces deux domaines. Ce double contrôle s'est avéré excessif et incohérent ;

- e. Les mesures de la performance qui se réfèrent, sans plus de détails, à la « qualité de la gestion financière et administrative » de la commune se sont avérées **beaucoup trop vagues** pour être utilisées de façon efficace.

v. L'expérimentation du rôle des mesures d'incitation à la performance : La question de l'intégration de la problématique homme-femme.

En dernier lieu et au vu des caractéristiques décrites plus haut, il semble que davantage d'expérimentation soit encore nécessaire pour comprendre la portée réelle, et les limites, de l'introduction de mesures d'incitation à la performance pour promouvoir la bonne gouvernance locale. Un domaine qui semble prometteur, mais qui a besoin d'être mieux compris, est celui de l'introduction de mesures d'incitation visant à encourager les CL à mieux prendre en compte la problématique homme-femme. De telles mesures pourraient par exemple permettre :

- De garantir le respect des lois et réglementations relatives à la participation des femmes au sein des organismes élus des CL, des comités permanents des CL, etc. ;
- De s'assurer que cette problématique est adéquatement reflétée au niveau des Plans de Développement Local et des processus, outils et résultats du processus de planification et de budgétisation local.

Encadré 29 : Deux exemples de mesures d'incitation pour la prise en compte de la problématique homme-femme

Les MP suivantes sont appliquées aux districts en Ouganda :

- Le Plan de Développement du District (PDD) doit refléter une bonne analyse de la problématique homme-femme et inclure des données désagrégées et une analyse d'impact par genre ;
- Le Plan de Développement du District doit refléter des stratégies définies pour résoudre les problèmes identifiés au niveau de l'analyse de la problématique homme-femme ;
- Le budget annuel doit inclure des allocations budgétaires spécifiques pour mettre en œuvre les stratégies élaborées dans les Plans de Districts.
- Le District ou la Municipalité doit fournir la preuve que les activités spécifiques à l'analyse et l'intégration de la problématique homme-femme dans les PDD ont bien été financées lors des processus de planification, de suivi et de supervision.

Au Bangladesh, une des CMA pour accéder au financement stipule que les femmes élues des CL doivent être correctement informées par le Président de toutes les dates des réunions du Conseil et qu'elles doivent être autorisées à y participer et à s'exprimer.

Pour le moment, cependant, on manque de recul pour savoir avec certitude si ces mesures sont efficaces.

E. Les usages légitimes des subventions inconditionnelles : quelques notions autour des « menus » d'investissement

La Section A de ce chapitre avait présenté la stratégie de financement des PDL comme visant à tester un mécanisme de financement de subventions inconditionnelles pour le développement local à l'intérieur du cadre plus large des TFIG. Dans ce contexte, l'expérience acquise par le FENU en matière de définition de menus de dépenses éligibles suggère qu'il est important de bien clarifier les termes « développement » et « subventions inconditionnelles » .

1. Dépenses de développement contre dépenses d'investissement

i. Deux distinctions différentes

Contrairement à l'usage commun, les termes « développement » et « dépenses d'investissement » ne sont **pas** synonymes. Il convient ici d'opérer deux types de distinctions : (a) *dépenses d'investissement* contre *dépenses courantes*, et (b) *dépenses de développement* contre *dépenses administratives*. (Voir aussi la discussion sur les catégories budgétaires au Chapitre 3)

Encadré 30 : Les difficultés rencontrées dans la définition des dépenses d'investissement

En général, il est facile de faire la distinction théorique entre les dépenses liées, d'un côté, au paiement des salaires et des charges et à l'achat d'essence et de fournitures - lesquelles sont évidemment des dépenses récurrentes - et de l'autre, celles liées à l'achat de véhicules ou de bâtiments d'école - lesquelles sont évidemment des dépenses d'investissement. Les problèmes de différenciation proviennent en fait essentiellement du fait que cette distinction doit être arbitrairement opérée en fonction du cycle de l'année comptable :

- Premièrement, certains biens d'investissement devraient en principe être remplacés ou réparés chaque année pour maintenir leur productivité (comme certains équipements pour les écoles ou les cliniques, par exemple), mais ne le sont pas. Cela signifie-t-il qu'on doit considérer ces biens comme des dépenses d'investissement ? De la même façon, l'entretien de routine des routes devrait être considéré comme une dépense courante visant à préserver la valeur de ces biens, mais trop souvent, cette dépense n'est pas réalisée, en conséquence de quoi, quelques années plus tard, il faut investir dans la réhabilitation des routes endommagées. Ainsi, par défaut, des dépenses courantes se transforment des dépenses d'investissement ! Les deux exemples illustrent l'interrelation qui existe entre l'entretien régulier (dépenses courantes) et la réhabilitation périodique (dépenses d'investissement).
- Deuxièmement, les définitions comptables de certains pays contredisent ce principe. (Par exemple, en définissant simplement tout achat supérieur à 5 000 dollars comme un « investissement »).

a. Dépenses d’investissement contre dépenses courantes

Ici, la distinction concerne essentiellement la période de temps, sur le plan comptable, au cours de laquelle les biens sont « consommés », et donc à l’issue de laquelle ils devront être remplacés. En d’autres termes, et étant donné que presque partout dans le monde, on raisonne en termes d’année comptable, il y a une différence entre, d’un côté, les biens qui sont consommés en l’espace de 12 mois, ou moins, et qui donc requièrent que l’on planifie chaque année des dépenses pour leur remplacement et, de l’autre, les biens qui ne devront être remplacés qu’après plusieurs années. Le premier type de biens fait l’objet de dépenses courantes ; le deuxième fait l’objet de dépenses d’investissement.

b. Dépenses de développement contre dépenses administratives

Cette distinction concerne essentiellement l’objet final de la dépense. On distingue ainsi : (i) les dépenses liées à des activités visant à maintenir la performance actuelle des biens et du personnel, et (ii) les dépenses liées à des activités visant à améliorer durablement la performance au cours d’une période donnée, à travers certains types d’investissement dans le renforcement des capacités (humaines, institutionnelles ou physiques). Tandis que ce dernier type de dépenses concerne davantage l’investissement en capital, ces dépenses n’en exigent pas moins, souvent, un certain niveau de dépenses courantes (ainsi, même les « projets de développement » occasionnent des dépenses liées à l’achat de carburant) (Voir Tableau 14).

Tableau 14: Typologies de dépenses : Une illustration

Objet final de la dépense	Dépenses d’investissement	Dépenses courantes
Dépenses de développement ou de planification (biens légitimement inscrits au menu du PDL)	- Coûts liés à la construction ou la réhabilitation de nouvelles routes, écoles, puits, etc. - Equipements, meubles, ou fonds de roulement pour les écoles, les centres de santé et autres infrastructures.	Salaires des formateurs pour des projets de développement des capacités, honoraires des ingénieurs ou coûts des visites de terrain pour la conception d’une nouvelle route ou d’un puits.
Dépenses administratives de routine (ne concernent généralement pas des biens légitimement inscrits au menu du PDL)	Véhicules, immeubles et équipements des CL.	Fonctionnement des CL et salaires des autres fonctionnaires réguliers ; allocations des conseillers et essence pour les véhicules des CL.

ii. Implications au niveau des menus d’investissement

a. Identifier les dépenses légitimes

Le fait de n’avoir pas avoir établi de distinction entre dépenses de développement et dépenses d’investissement a probablement contribué à renforcer le biais naturel des PDL en faveur des investissements en capital, le personnel des projets comme les fonctionnaires des CL ayant souvent simplement présumé que seules les dépenses

d'investissement étaient légitimes. Dans les faits, il est souvent nécessaire que les projets de développement financent également des dépenses courantes, ce qui peut légitimement se faire à partir des subventions des PDL (dans certains cas, comme par exemple les programmes de formation, les subventions peuvent même servir uniquement à couvrir les dépenses courantes).

b. Financer les dépenses administratives liées aux investissements

Les PDL sont souvent sollicités pour financer des dépenses qui n'entrent pas dans le cadre des dépenses autorisées, comme les dépenses administratives liées à la construction ou la réparation des locaux des CL ou à l'achat de mobilier, de machines à écrire ou de panneaux d'affichage. De telles dépenses sont indéniablement légitimes car elles participent aux efforts de renforcement des capacités locales. En la matière, les PDL ont adopté deux approches distinctes :

- Dans certains pays, les PDL ont autorisé qu'un pourcentage (20% en Ouganda) des subventions soit utilisé pour ce type de dépenses, tout en imposant des sanctions à travers le mécanisme d'évaluation de la performance si cette limite était dépassée ;
- Dans d'autres pays, ces dépenses ont été exclues de la subvention, mais elles ont été financées à partir de lignes budgétaires séparées dédiées au renforcement des capacités.

2. Jusqu'à quel point l'utilisation des fonds au niveau local peut-elle être inconditionnelle ?

En théorie, la raison principale pour laquelle on a recours au mécanisme des subventions inconditionnelles est que celles-ci permettent flexibilité et liberté dans l'allocation des ressources locales, maximisant ainsi l'avantage comparatif des organismes locaux de décision (meilleure connaissance des besoins et des conditions au niveau local et plus grande obligation de résultat du fait que les décisions sont prises - et donc défendues - localement) plutôt que de limiter leur liberté d'action en leur allouant des subventions dont l'utilisation devra correspondre à des priorités préétablies. L'objectif principal est de développer le rôle « principal » des CL dans le développement local, plutôt que de les considérer comme des agents de l'Etat.

Néanmoins, les principes de base et l'expérience du FENU suggèrent qu'on a besoin d'établir certaines limites au pouvoir discrétionnaire local dans l'utilisation de ces subventions.

i. Considérations d'ordre général

Comme nous l'avons vu précédemment, l'usage de la subvention devrait en principe être circonscrit au financement de dépenses de développement (infrastructures ou renforcement des capacités), dans un cadre où les résultats à atteindre à un horizon déterminé sont clairement définis. Il va sans dire que tous ces aspects doivent au préalable avoir été discutés et approuvés lors du PPL et reflétés au niveau du budget des CL.

A l'évidence, une des premières limitations au pouvoir discrétionnaire des CL provient des termes de leur mandat légal, lequel détaille en général un ensemble de fonctions plus ou moins définies, et par conséquent de responsabilités de dépenses. En principe, l'ensemble de ces fonctions aura été plus clairement défini dans le cadre des PDL, s'agissant des principes de subsidiarité, en tenant compte également des facteurs économiques et fiscaux externes (Voir Chapitre 3).

ii. Investissements productifs avec retombées économiques pour des personnes privées

Une question qui émerge souvent concerne l'utilisation des subventions des PDL pour le financement d'investissements productifs qui génèrent des bénéfices qui profiteront à un nombre relativement limité de personnes, tels que les petits projets d'irrigation qui profiteront à un petit nombre de paysans. De tels investissements s'apparentent à des biens privés.

En la matière, et pour simplifier, la théorie économique suggère que les fonds publics doivent se concentrer sur le financement de biens publics et de biens de valeur, tandis que les biens privés doivent être financés par des personnes privées ou des entreprises, avec l'appui si nécessaire de fonds en provenance de (quasi) marchés financiers (institutions de micro finance, banques, etc.) La théorie économique avertit que l'allocation de fonds publics pour le financement direct d'investissements privés doit être, en général, découragée puisque :

- Il s'agit d'un détournement de rares ressources d'objectifs publics plus importants ;

Encadré 31 : Les investissements dans les biens d'intérêt public : Exemples de mauvais fonctionnement de marché

- Les investissements en amont dans la protection des bassins versants : ce type d'investissement procurera des bénéfices directs modestes aux paysans sur les terres desquels ils sont réalisés, mais ils apporteront des bénéfices indirects aux paysans dont les terres sont situées en aval, les protégeant des crues rapides et de l'érosion, paysans qui ne sont pas en position de financer ces investissements eux-mêmes ;
- Les travaux d'aménagement foncier ou de réhabilitation des sols : ce type d'investissement n'apportera peut être pas de bénéfices immédiats aux paysans bénéficiaires, mais il génèrera des bénéfices à long terme pour les générations à venir ;
- Les moulins à grain communautaires : ce type d'investissement aura un certain retour financier pour les opérateurs, mais il apportera surtout des bénéfices indirects importants aux utilisateurs (des femmes, pour l'essentiel) en les libérant de la corvée du pilonnage manuel ;
- Les travaux d'irrigation communautaires : Ce type d'investissement apportera des bénéfices directs aux paysans bénéficiaires, mais ils amélioreront aussi l'offre de nourriture et le bien être de toute la communauté, surtout quand l'accès aux marchés régionaux est limité.

Encadré 32 : La réticence des CL d'Ouganda à financer des investissements agricoles

Dans les cinq districts couverts par le PDL d'Ouganda, la part totale des subventions allouées à l'investissement productif n'a été que de 4%. L'évaluation interne de 1999 a conclu que « de nombreuses CL hésitaient à investir dans le secteur productif agricole ». Un responsable du sous-comté a été lui-même expliqué que « le secteur agricole peut jouer des tours parce que diverses personnes ont différents intérêts et qu'il est difficile de suivre et de contrôler les investissements ».

En outre, l'équipe d'évaluation a relevé que « les contradictions des politiques concernant la subvention des intrants agricoles, la propriété et les services de vulgarisation agricole sont en conflit direct avec les responsabilités reconnues des CL ».

- Cela réduit la portée des mesures d'incitation pour l'investissement privé dans les mêmes activités ; *et*
- Cela subventionne un groupe de favorisés qui pourraient par ailleurs bénéficier d'investissements privés.

a. Les arguments en faveur du financement public de biens privés

Au vu de ces arguments, sur quelle base peut-on justifier l'utilisation des ressources publiques des CL pour le financement d'investissements productifs privés ? La principale justification possible est qu'il existe des biens privés de production qui, à l'instar de certains biens sociaux privés (comme l'éducation primaire) peuvent être en théorie financés par le secteur privé mais qui, en pratique, ont tendance à être sous-financés s'ils sont soumis aux lois du marché. Du fait de « l'échec du marché », ils seront donc produits en dessous des niveaux jugés désirables (pour des raisons économiques, sociales ou environnementales). Ces catégories de biens de valeur sont, en d'autres termes, comparables à l'éducation primaire ou aux soins de santé primaire (Voir Encadré 31).

b. Un avertissement : la réticence locale à financer des investissements productifs

En dépit de ces arguments, on observe souvent au niveau local une certaine réticence à utiliser des fonds publics pour le financement de biens productifs privés (voir Encadré 32). L'expérience des PDL montre en effet que bien qu'il n'existe en général aucun obstacle légal et bien que les CL ont généralement un mandat légal (quoique vague) pour appuyer le développement économique en général et le développement agricole en particulier, ce type d'investissements constitue une part très faible des investissements sélectionnés à l'issue du PPL. Quelles sont donc les raisons de cette réticence ? L'expérience des PDL suggère que plusieurs facteurs peuvent entrer en jeu :

- **Des capacités techniques limitées.** Le simple fait d'identifier des propositions d'investissements productifs (notamment des activités liées à l'agriculture) demande souvent un niveau d'expertise technique qui peut ne pas être immédiatement disponible localement. Par contraste, les avantages des services sociaux sont connus de tous et constituent des propositions « standards » dont la formulation requiert initialement peu d'expertise technique ;

Encadré 33 : Les fenêtres de financement du PDL du Niger

Le fonds d'appui local destiné aux communes comportait les deux composantes suivantes:

Le Fonds communal : 60% des ressources totales sont réservées pour le financement d'infrastructures sociales publiques (et les contreparties locales doivent s'élever à 10% du coût total).

Le Fonds de développement communautaire : 40% des ressources totales sont réservées pour le financement d'investissements productifs (et les contreparties locales doivent s'élever à 15 à 20% du coût total). En outre, 25 à 35%, au minimum, de ces ressources doivent être allouées au financement d'investissements bénéficiant aux femmes de manière spécifique, et au moins 10 à 15% des fonds doivent aller au financement de mesures de protection de l'environnement.

- **Une aversion pour le détournement de ressources au bénéfice d'un nombre limité d'individus.** En outre, il existe de bonnes raisons de penser que les processus de prise de décision au sein des PDL peuvent être biaisés en faveur d'investissements qui génèrent des bénéfices étendus (comme les services sociaux), en particulier lorsque ces processus sont participatifs et basés sur la recherche de consensus. Par contraste, les investissements productifs bénéficient de façon caractéristique à une petite fraction de la communauté et il peut être souvent problématique, sur le plan politique, pour les dirigeants locaux de permettre une telle iniquité dans l'accès aux bénéfices.

Notons que des politiciens locaux plus malhonnêtes peuvent ne pas s'embarrasser de tels scrupules et voir dans ce type d'investissements une opportunité de soutirer des pots-de-vin à leurs bénéficiaires, même si la satisfaction de ce type d'intérêt personnel à très court terme est moins courante qu'on ne le pense.

- **Les inadéquations techniques dans le PPL.** Ce dernier biais est probablement renforcé par le fait que les outils techniques développés au sein des PPL sont souvent eux-mêmes biaisés en faveur des propositions bénéficiant au plus grand nombre et ne permettent pas, de façon caractéristique, de mettre en balance les bénéfices et les coûts économiques, mesure qui serait nécessaire pour justifier la priorité donnée à une proposition « efficace » mais relativement « inéquitable ».

c. Expérience en matière de fenêtres de financement « vertes » ou productives

De peur que certains types d'investissements soient sous programmés, certains PDL ont choisi le système de fenêtres de financement spécifiques. C'est probablement le PDL du Niger qui a le plus expérimenté cette approche (voir Encadré 33).

3. Un post-scriptum sur le financement conditionnel

Les différents mécanismes de transferts fiscaux entre l'Etat central et le niveau local brièvement présentés au Chapitre II A nous rappellent que, le plus souvent, les trans-

ferts de subventions inconditionnelles co-existent avec des transferts plus conditionnels. Les arguments en faveur de systèmes de subventions conditionnelles sont principalement fondés sur le constat que, et comme nous venons de le voir, le fait de laisser au niveau local de choix des investissements à réaliser introduit un certain nombre de biais. En d'autres termes, lorsque l'on pense que les biais naturels associés à un pouvoir décisionnaire en matière d'allocation de ressources laissé au niveau local viendront contrarier la mise en œuvre de politiques nationales en matière de développement social ou économique (comme les grandes orientations nationales en matière de développement économique local ou de protection de l'environnement), l'imposition d'un certain nombre de mesures visant à « orienter » l'utilisation d'une partie des ressources peut se justifier.

- L'intérêt d'établir un mécanisme de budget conditionnel ou de créer une fenêtre de subvention spécifique (pour le financement d'investissements productifs ou d'investissements liés à la protection de l'environnement, par exemple), est que cela encourage l'allocation locale de ressources en direction d'objectifs d'importance nationale, lesquels seraient, autrement et selon toute probabilité, négligés. En outre, ce type de mécanisme élimine les « coûts d'opportunité » associés au processus local de prise de décision (comme les fonds ne peuvent être utilisés dans d'autres buts, ils doivent être utilisés dans le cadre des objectifs spécifiques ou ne pas être utilisés du tout) ;
- Les arguments militant contre les mécanismes de budget conditionnel sont de deux ordres : (a) ils préétablisent les priorités locales et, souvent, introduisent des objectifs inappropriés ou reflétant une mauvaise compréhension des problèmes locaux ; (b) ils viennent s'ajouter au nombre disproportionné de mécanismes de financements restrictifs (et aux systèmes de reddition de comptes qui leur sont associés) qui compliquent déjà grandement le travail des CL.

F. La mobilisation des ressources au niveau local

1. « Contreparties » ou contributions locales

La plupart des PDL imposent aux CL et aux communautés qu'elles apportent des contreparties ou contributions financières pour le financement des investissements.

i. Les contributions des communautés

Dans la plupart des PDL, les subventions sont mises à disposition des CL pour le financement d'investissements en capital à la condition que les communautés apportent leur propre contribution. Le niveau et la forme des contributions communautaires sont de nature très diverse selon les projets, comme le montre l'Encadré 34.

Les arguments qui justifient l'insistance des PDL à demander aux communautés d'apporter leur contribution sous quelque forme que ce soit pour la réalisation d'investissements visant au développement rural sont bien connus, et renvoient à une

Encadré 34 : Les contributions des communautés dans le cadre des PDL

Vietnam : Il était prévu que communautés devaient contribuer à hauteur de 10% du coût total de tous les investissements, en argent ou en nature.

Mali : Il était prévu que pour les investissements en capital (comme les forages), la contribution des communautés serait financière et qu'elle s'élèverait à 5% des coûts totaux et que pour les infrastructures publiques (comme les cliniques ou les écoles), elle pourrait se faire également en nature, à hauteur de 10% des coûts totaux de construction.

Népal : Toutes les contributions des communautés se font en nature, à hauteur de 10% du coût total pour les travaux généraux de construction et les projets au bénéfice des femmes et des groupes désavantagés, et de 15% du coût total pour tous les autres investissements.

approche orthodoxe du développement. En résumé, on suppose que les contributions communautaires sont la marque d'un certain degré d'adhésion des populations aux choix de développement et d'une bonne appropriation locale de ces choix, ce qui sera le gage de leur bonne implication ultérieure dans la gestion et l'entretien des infrastructures. Le fait que les communautés apportent une contrepartie permet aussi, pense-t-on, d'éviter que ne se développe en leur sein une mentalité « d'assistés » (on oublie toutefois souvent que les mêmes types d'investissements sont réalisés dans des zones urbaines plus riches sans qu'on ne demande aux populations de contribution particulière).

Si personne ne remet fondamentalement en question l'importance des contributions communautaires, l'expérience des PDL a toutefois montré que la gestion de ces contributions peut parfois s'avérer problématique. En la matière, un certain nombre d'enseignements ont été dégagés :

a. La nature de l'investissement. La mobilisation de contributions communautaires n'est appropriée que dans le cas de certains types d'investissement spécifiques :

- Les investissements qui bénéficieront à un public localisé ou aisément identifiable, comme une école primaire villageoise ou un système d'adduction d'eau villageois. Si les bénéficiaires sont plus nombreux ou répartis sur une large zone géographique, comme dans le cas de routes, de pensionnats ou de campagnes de sensibilisation et de prévention contre le VIH/SIDA, les contributions des communautés seront vraisemblablement difficiles à mobiliser ; en outre, il serait injuste de les exiger. Pour ce type d'investissements publics, il est préférable de demander aux CL d'apporter une contrepartie financière.
- Dans les zones pauvres ou celles où les communautés ne s'établissent que de façon saisonnière, les communautés peuvent éprouver beaucoup de difficultés à lever les fonds nécessaires, raison pour laquelle leur contribution se fait en nature, le plus

souvent sous la forme de travail, pour autant que l'investissement le permette. Ce type de contribution ne peut donc être mobilisée dans le cas d'investissements plus « technologiques », comme l'installation de panneaux solaires ou la réalisation de forages particulièrement profonds.

Il sera ainsi nécessaire de développer des « menus » d'investissements – qui varieront quelque peu en fonction du contexte – dans chaque catégorie afin d'assurer une approche cohérente et équitable en matière de contributions communautaires.

Tableau 15 : Les menus d'investissement

Clarifications	Types d'investissement	
	Investissements publics	Investissements communautaires
Caractéristiques	Utilisateurs nombreux et répartis sur une large zone géographique et pas de groupe de bénéficiaires clairement identifié ; investissements plus complexes sur le plan technique	Groupe d'utilisateurs et de bénéficiaires plus clairement défini et plus petit; investissements peu complexes sur le plan technique
Exemples	Routes reliant deux ou plusieurs communautés ; travaux importants de protection de sources ; écoles secondaires couvrant plusieurs villages ; forages profonds.	Petits systèmes d'irrigation, routes villageoises ; passages hydrauliques ; pépinières communautaires ; puits peu profonds ; pompes manuelles.
Implications en terme de rémunération de la main d'œuvre	Le travail volontaire n'est pas recommandé car injuste ; le travail doit être payé.	Le travail volontaire non rémunéré est envisageable; en fait, la rémunération du travail compromettrait les mesures d'incitation pour favoriser la coopération.

Si l'on ne fait pas la distinction entre les différents types d'investissements, on risque d'avoir des attentes irréalistes en termes de contribution communautaire, ce qui nuira à la bonne mise en œuvre des projets, ou alors, on risque de concentrer injustement la charge de la contribution sur un petit groupe de bénéficiaires, alors que les coûts devraient être partagés par un group d'utilisateurs plus large.

b. Nature et niveau de la contribution communautaire. En ce qui concerne les contributions en nature ou financières, il convient de prendre en compte les considérations suivantes :

- **Contributions financières.** Les investissements qui ne se prêtent pas à une contribution communautaire « en nature » - fourniture de main d'œuvre ou apport de matériaux de construction - pour des raisons technologiques (par exemple, les forages profonds) sont plus susceptibles que d'autres de nécessiter une contribution financière.

- Le niveau des contreparties financières devra être calculé avec prudence. Si les contributions financières sont trop élevées, on risque de pénaliser les communautés les plus pauvres.
- Un second point concerne la façon de collecter et de comptabiliser les contributions financières. Les fonds doivent-ils être transférés sur les comptes des CL, et si oui, comment ? Les fonds doivent-ils au contraire servir à payer directement les entrepreneurs chargés des travaux, et si oui, à quel moment, et au moyen de quel processus de déboursement ?
- **Fourniture de main d'œuvre ou apport de matériaux de construction.** Lorsqu'on peut envisager une contribution sous la forme de la fourniture de main d'œuvre ou d'apport de matériaux de construction, les deux points suivants doivent être gardés en mémoire :
 - Ce type de contribution doit être géré avec précaution pour ne pas « interférer » avec le travail des entrepreneurs chargés des travaux ou les ralentir. Si, par exemple, les communautaires doivent fournir le sable et le gravier devant être mélangés au ciment pour la construction d'un puits, on devra s'assurer que cette contribution sera faite avant le démarrage des chantiers des entrepreneurs.
 - La valeur de ce type de contribution peut parfois s'avérer très difficile à estimer.

c. L'importance d'une évaluation réaliste des coûts. Enfin, un détail important quoique fréquemment négligé concerne le besoin d'évaluer correctement et au moment opportun le coût total des investissements proposés. Si les coûts ont été sous-estimés, alors que le travail a déjà commencé et que les engagements ont été pris de part et d'autre, ce sera trop souvent aux communautés de supporter les surcoûts (Voir Partie III du Chapitre 3, et l'Encadré 35).

On peut donc conclure que, alors que la mobilisation de contributions communautaires est une mesure éminemment appropriée, elle doit aussi être pensée avec bien plus de précautions que ne l'ont fait la plupart des PDL du FENU.

Encadré 35 : Conséquences de mauvaises estimations initiales de coûts

Au Népal, un petit pont a fini par coûter le double de ce qui avait été initialement estimé. La communauté locale a été obligée de trouver les fonds nécessaires au paiement du surcoût et a fini, de fait, par financer 60% des coûts totaux au lieu des 10% initialement prévus. Ce surcoût a plongé les membres de la communauté dans une détresse considérable et a compromis les bonnes relations qu'elles entretenaient avec les CL.

Encadré 36 : Les contributions communautaires : Un dernier avertissement

Au final, les PDL visent à expérimenter des innovations susceptibles d'avoir des répercussions au niveau des politiques nationales. Dans ce contexte, les exemples de la Chine et du Vietnam illustrent les dangers de la dépendance excessive des CL à l'égard des « contributions communautaires » extrabudgétaires sous la forme de travail forcé et autres charges et taxes communautaires. L'expérience a montré que la charge des contributions est non seulement disproportionnellement supportée par les pauvres, mais que ces contributions peuvent également être l'objet d'abus de la part des responsables ou élus locaux, entraîner un mécontentement croissant des populations locales et être source d'instabilité politique dans les zones rurales.

ii. Les contributions des CL

Certains PDL (au Sénégal, à Madagascar et au Népal, entre autres) ont exigé des CL qu'elles contribuent à la réalisation des microprojets financés à partir des subventions allouées. Ces contributions ont le plus souvent pris la forme d'une contrepartie financière calculée sur la base d'un pourcentage fixe du coût total de chaque projet. Là encore, alors qu'il s'agit d'une mesure qui paraît tout à fait justifiée pour encourager l'appropriation par les CL des microprojets, plusieurs enseignements utiles ont été dégagés de l'expérience parfois difficile des PDL:

- a. Le fait que ces contributions soient financées à partir des ressources propres des CL (par exemple les recettes d'impôts) avant qu'un quelconque co-financement pour la réalisation des microprojets ne leur soit parvenu peut résulter en des retards considérables lors de la phase de réalisation. Dans les pays du Sahel francophone, par exemple, où les recettes des *communes* sont dans une large mesure issues des impôts sur le revenu, ces recettes sont souvent collectées après la fin des récoltes, c'est à dire tard dans l'année calendaire. Ainsi, les travaux relatifs à un microprojet dont la réalisation a été budgétisée pour le début de l'année calendaire ne pourront pas débiter à la date prévue – ce qui réduira grandement les chances qu'ils soient terminés avant la fin de l'année.
- b. Dans de nombreux pays, les CL n'ont accès qu'à des revenus propres très limités. En exigeant des CL qu'elles contribuent financièrement au financement de projets spécifiques, fautes de quoi ces dernières ne pourraient avoir accès aux subventions, les PDL peuvent les amener à réaliser des coupes sombres dans leurs budgets de fonctionnement (pour allouer les ressources nécessaires au paiement des contreparties à leur budget d'investissement en capital). Ceci est de nature à desservir l'intérêt des CL, surtout au regard de leur besoin d'être à même d'assurer la bonne gestion et l'entretien des infrastructures neuves, comme anciennes.
- c. Dans certains pays, les ressources de certaines CL sont issues de mécanismes de partage de recettes avec l'Etat central. Par exemple, les communes sénégalaises

dotées sur leur territoire d'un poste de police reçoivent un pourcentage des amendes collectées par ce poste. Ce mécanisme peut ainsi leur permettre d'avoir accès à davantage de ressources que les autres communes, sans qu'elles aient pour autant à fournir le moindre effort en matière de collecte d'impôts. Ainsi, les CL en question sont mieux à même de fournir les contreparties financières exigées par les PDL que les communes dépourvues de poste de police, lesquelles doivent entièrement compter sur leur propre effort fiscal pour satisfaire aux conditionnalités des PDL – ce qui est clairement inéquitable.

- d. L'insistance des PDL à recevoir des CL des fonds pour le co-financement des microprojets peut parfois conduire à placer une charge excessive sur les ressources des CL. En Ouganda, par exemple, le PDL du FENU n'est pas le seul projet à exiger des contreparties financières car d'autres donateurs en font de même pour exactement les mêmes raisons. Ainsi les CL se plaignent-elles maintenant que les exigences en matière de contrepartie financière sont excessives et qu'il leur est virtuellement impossible, en considération du niveau actuel de leurs recettes fiscales, de remplir toutes leurs obligations. Le FENU, comme les autres bailleurs de fonds, sont conscients de ce problème, mais le processus est lent et les allocations des CL diminueront sans les apports de cofinancement.

2. Soutien direct aux CL pour la mobilisation de revenus

i. Justification

Etant donné les divers problèmes associés aux mécanismes de co-financement des microprojets que l'on vient de présenter, il est en principe plus utile pour les PDL d'encourager l'effort fiscal global des CL, que de se focaliser sur le paiement des contreparties des contributions des communautés ou des CL, et ce, pour au moins trois raisons :

- a. Premièrement, se concentrer sur l'effort fiscal global comporte l'avantage d'éviter nombre des problèmes soulignés précédemment ; il s'agit donc probablement d'une mesure plus efficace pour assurer l'adéquation entre les ressources et les besoins de contrepartie financière.
- b. Deuxièmement, alors qu'aucune CL ne peut, et ne doit, raisonnablement espérer atteindre l'autonomie fiscale, leur viabilité financière et économique n'en passe pas moins par l'accès à un certain niveau minimum de ressources propres pouvant être utilisées à leur entière discrétion.
- c. Troisièmement, la promotion de l'effort fiscal local a le potentiel d'être fortement bénéfique, quoique de manière moins visible, en permettant le développement politico-institutionnel local et l'émergence d'un modèle de décentralisation viable. Des études récentes montrent ainsi qu'une plus forte taxation locale (en particulier si les impôts sont levés sur les revenus et richesses individuelles plutôt que sur les revenus économiques en provenance de l'exploitation de ressources

naturelles ou minérales) résulte souvent en une pression plus grande de la part des citoyens sur leurs gouvernements locaux, à qui ils demandent des comptes sur l'utilisation des taxes perçues.

ii. Les stratégies des PDL pour promouvoir la mobilisation de revenus au niveau local

Les leçons tirées de la mise en œuvre des PDL suggèrent que plusieurs stratégies peuvent être suivies pour promouvoir un plus grand effort fiscal des CL :

- a. **Améliorer l'accès à l'information et la sensibilisation.** Il est important de sensibiliser le grand public sur l'importance de la taxation locale et de l'informer de la façon dont les revenus locaux sont utilisés, afin d'encourager les populations à payer leurs impôts et de lutter contre un certain cynisme fiscal. Par ailleurs, il conviendra également d'appuyer les efforts de compilation d'information des CL elles-mêmes. (voir Encadré 37).
- b. **Innovations dans les procédures et la pratique.** L'efficacité et l'efficience de la collecte des impôts locaux par les CL sont fréquemment compromises par des procédures et des orientations peu claires, inadéquates, opaques ou incohérentes. Les PDL du Bangladesh et d'Ouganda ont déployé des efforts soutenus pour développer et disséminer de meilleures procédures et pratiques en matière, entre autres, de mobilisation de ressources, de procédures administratives, de formation ou de sensibilisation des citoyens. (Voir Encadrés 38 et 39)
- c. **Mesures d'incitation :** Il est important de mesurer la performance fiscale et d'intégrer ces mesures au mécanisme d'allocation de subventions de façon à récompenser l'effort fiscal. Ce type de mesures d'incitation doit porter sur l'ensemble des efforts de mobilisation de ressources et ne pas se limiter aux seules contreparties financières des CL abordées à la section F1 de ce Chapitre (voir aussi Encadré 40).

Encadré 37 : Information et sensibilisation des populations sur la taxation au Mali

Le PDL mis en œuvre dans le nord du Mali a travaillé avec les autorités des communes à développer sur tableur informatique des modèles simples générant :

- Un ensemble de données détaillées sur l'assiette fiscale de la commune, avec la possibilité de modéliser les revenus futurs selon différents scénarii ;
- Une modélisation pluriannuelle du niveau de dépenses communales nécessaire pour assurer l'entretien adéquat des investissements de la commune selon différents scénarii.

Ce travail a contribué à une prise de conscience accrue des communes sur le besoin d'améliorer leur performance en matière de collecte des impôts locaux et sur les opportunités en la matière, tout en leur fournissant les moyens d'améliorer et d'évaluer cette performance.

Encadré 38 : Différentes mesures d'incitation pour encourager la mobilisation de ressources en Ouganda

Bien que l'impôt sur le revenu fournisse 80% des recettes fiscales des CL rurales, sa collecte est loin d'être toujours efficace. Pour l'améliorer, le Ministère des Autorités Locales et l'Association Ougandaise des Autorités Locales ont pris les mesures suivantes en partenariat avec les Comités de Finances des CL:

- Les procédures de collecte ont été divisées en une série de 16 étapes distinctes, de l'enregistrement des contribuables, leur évaluation fiscale, l'impression et la publication de feuilles d'imposition, à la collecte, le contrôle interne et les rappels, sans oublier la formation des percepteurs et la sensibilisation des communautés ;
- Dans tout le pays, l'organisation de consultations et d'ateliers a permis d'identifier les goulets d'étranglement et les « chemins critiques » à chaque étape, ainsi que les innovations et bonnes pratiques locales ;
- Un programme détaillé de mise en œuvre de ces 16 étapes a été mis en place pour assurer que le comptage et l'évaluation se feront au moment opportun, de façon à ce que les estimations des recettes fiscales locales soient disponibles à temps pour les délibérations sur le budget des CL (organisées au mois d'avril) et que les feuilles d'impôts soient imprimées et publiées à temps pour le paiement des impôts (au mois de juillet) ;
- Les meilleures pratiques ont été codifiées pour chacune des 16 étapes, des directives ont été développées et distribuées et le personnel a été formé .
- Chaque année, des Comités locaux pour l'enregistrement et le comptage sont établis, les listes des contribuables sont mises à jour et publiées et des Commissions d'appel sont mises en place pour se prononcer sur les litiges relatifs aux niveaux de revenus et aux exonérations ;
- Un mécanisme de récompense a été également institué, en vertu duquel les collecteurs de l'impôt sont autorisés à conserver 10% des montants collectés si leur performance est bonne, les chefs des secteurs dans lesquels la collecte de l'impôt est terminée en premier reçoivent des bicyclettes et les « meilleurs contribuables » reçoivent un prix ;
- Les contribuables qui ont 6 mois de retard doivent payer 50% de charges de pénalité et les contribuables chroniquement en retard sont contraints à réaliser des travaux communautaires.

iii. Le partage des recettes des CL

Une autre manière de promouvoir la mobilisation de ressources au niveau local est d'encourager au partage des ressources entre les différents échelons des CL. Plusieurs pays ont institué ce type de mécanisme, selon le précepte que plus les échelons inférieurs peuvent conserver l'usage des ressources collectées au niveau local, plus grandes seront la transparence du processus et l'incitation du public à s'acquitter de leurs impôts. Alors que le potentiel de ce mécanisme est considérable, un soin tout particulier doit être accordé à l'élaboration de procédures détaillées, claires et cohérentes (voir Encadré 41).

G. Gestion et contrôle des fonds

1. L'approbation du budget et le déblocage du financement

i. L'approbation

Premièrement, le budget des CL doit être approuvé formellement, ce qui peut se faire de plusieurs façons :

Encadré 39 : Promotion de meilleures pratiques de collecte de l'impôt au Bangladesh

La performance des *Unions Parishad* en matière de collecte de l'impôt est chroniquement faible. Afin de remédier à ce problème, le PDL a introduit les mesures suivantes (lesquelles ont depuis été adoptées à l'échelle nationale par le Ministère des Collectivités Locales, du Développement Rural et des Coopératives):

- Un programme détaillé et standard des activités à entreprendre par toutes les *Unions Parishads* s'agissant, entre autres, des étapes de comptage et d'identification des contribuables, d'estimation de l'assiette fiscale locale, de collecte de l'impôt ou de préparation de comptes-rendus financiers ;
- Des directives plus détaillées sur la façon dont la valeur des biens fonciers et immobiliers doit être évaluée et les impôts y relatifs estimés ;
- Ouverture de petits centres de perception sur les marchés locaux
- Systèmes standardisés de commissions pour le personnel en charge de la collecte de l'impôt et systèmes de récompenses pour les meilleurs collecteurs ;
- Réduction fiscale pour les contribuables en cas de paiement anticipé de l'impôt ;
- Introduction de « livrets fiscaux » pour chaque contribuable, à produire aux CL ou à l'administration locale pour la remise de tout document officiel civil (par exemple certificats de naissance ou de mariage).

En outre, les *Unions Parishads* sont encouragées à autoriser le public à assister aux sessions relatives au budget, à publier les informations sur les recettes fiscales et les dépenses, et à sensibiliser le public sur l'importance de la taxation locale.

- Dans certains pays (comme en Ouganda), l’approbation par un organe des CL est suffisante (le contrôle de l’Etat ne s’exerce qu’au travers de processus d’audit *ex-post*, d’inspection et de justice) ;
- Dans d’autres, l’approbation se fait par le département désigné de l’Etat ou son représentant (*agence de tutelle*), après examen (de la *légalité* du budget ou de sa conformité avec la loi).

ii. Date, calibrage et conditions du déblocage des fonds

Une fois que l’approbation finale a été signifiée, les fonds peuvent être débloqués. Le plus souvent, la subvention sera accordée aux CL en quatre versements trimestriels, trois versements tous les quatre mois, ou deux versements semestriels. Le premier versement sert d’avance pour le financement des dépenses locales, les versements successifs se faisant après que les documents justifiant de l’utilisation de la première tranche aient été présentés. Ce principe soulève deux questions pratiques : le calibrage des versements et la nature de la documentation exigée.

- Calibrage des versements.** Il convient de trouver un compromis entre, d’un côté, le besoin de faciliter la gestion et le suivi des ressources par les services désignés de l’Etat central et de l’autre, la nécessité de fournir aux différentes CL les liquidités dont elles ont besoin.

Encadré 40 : Différentes stratégies en matière d’incitation à l’amélioration de la mobilisation de ressources au niveau local

Exiger un niveau minimum d’effort fiscal

Au Bangladesh, une des conditions pour l’accès aux subventions du PDL dans les zones où les efforts de mobilisation d’impôts ont été très faibles est que les *Unions Parishads* collectent au moins 50% des revenus estimés au cours de l’année fiscale précédente.

Deux approches pour récompenser les efforts fiscaux au niveau local

La formule d’allocation de base : Au Sénégal, la formule d’allocation des subventions à destination des communautés rurales (CR) inclue une variable portant sur la mesure de l’effort fiscal relatif de chaque CR (montants réels collectés exprimés en pourcentage des recettes potentielles), comparé à l’effort fiscal moyen des toutes les autres CR au cours de l’année précédente, cette variable déterminant l’accès à 35% de l’ensemble des ressources.

Le système de bonus pour bonne performance : Ailleurs, la bonne performance des CL est parfois récompensée au moyen de bonus. Ainsi, au Bangladesh, les CL reçoivent-elles des points supplémentaires lors de l’évaluation de leur performance si le montant des ressources collectées d’une année sur l’autre a augmenté d’au moins 50%, ce qui leur donne droit à un niveau plus élevé de subventions.

Encadré 41 : De l'importance de directives détaillées : le partage des revenus locaux en Tanzanie

En Tanzanie, et depuis un certain temps déjà, les directives relatives à l'élaboration des budgets stipulent que 20% des impôts locaux doivent être reversés aux niveaux en deçà du district (village ou Mitaa). L'interprétation de ces directives a beaucoup varié dans les différents districts, en fonction :

- Du type d'impôts devant être partagé (développement, seulement, ou également prélèvement sur les revenus agricoles, les bicyclettes, etc. ?) ;
- Du degré de responsabilité du village ou de la circonscription électorale en matière de gestion des revenus, et de la façon dont les revenus sont partagés ;
- Du niveau d'autonomie laissé au niveau local dans la gestion de ces revenus fiscaux ;
- Des mécanismes d'audit interne ;

La multiplicité des méthodes a naturellement conduit à des résultats très différents concernant :

- L'efficacité des mesures d'incitation pour l'amélioration des revenus ;
- Les montants réels dépensés pour le développement local, plutôt que pour l'administration ;
- Les niveaux de responsabilisation des élus et la qualité de la gestion.

- La stratégie adoptée par de nombreux PDL a consisté à débloquer les fonds par tranche, selon des pourcentages fixes du total des ressources (par exemple trois tranches de, respectivement, 30%, 30% et 40% du total), le versement de chaque tranche se faisant sur la base de comptes-rendus financiers sur l'utilisation de la tranche précédente. Ce système est indéniablement plus facile à maîtriser par l'Etat central et, par conséquent, davantage susceptible d'être adopté officiellement ;
- A l'expérience, cependant, ce système s'est souvent avéré trop rigide et il ne reflète pas le rythme réel des dépenses locales. Par exemple, en raison des contraintes imposées par le calendrier agricole ou saisonnier, il est tout à fait possible que l'essentiel des dépenses doive se faire au cours des deux premiers trimestres de l'année calendaire, auquel cas les CL auraient besoin que les versements se fassent plus tôt. C'est la raison pour laquelle il est préférable de s'assurer que les CL ont préparé un plan de travail réaliste, que le calendrier de déboursement a été synchronisé avec le budget global et, enfin, que les fonds seront débloqués (en deux tranches ou plus) en conséquence pour chaque CL. Toutes ces mesures, cependant, donneront aux CL davantage de travail et exigeront des services concernés de l'Etat, des équipes de projet et du PNUD/FENU un suivi bien plus méticuleux des dépenses des CL.

La recherche d'un compromis, encore une fois, passera par la mise en balance des avantages et des inconvénients des différentes possibilités en fonction du contexte.

Encadré 42 : Les écueils de l’approbation du plan et du budget des collectivités locales

Dans les pays où les autorités des échelons supérieurs de l’administration centrale ou territoriale doivent examiner et approuver les budgets des CL, les responsables ont parfois tendance à aller au-delà du simple examen légitime de la conformité avec la loi, pour se mettre à questionner les priorités budgétaires retenues et les activités planifiées. Il en va de même pour les équipes des PDL et, dans certains cas des bureaux du PNUD, lesquelles peuvent avoir tendance à vouloir exercer leurs compétences en matière de développement. Dans ce contexte, il est important de savoir que :

- La meilleure façon d’améliorer la qualité du plan et du budget est d’appuyer les processus de planification et de budgétisation, puis de conduire des audits *ex-post* (qui pourront conduire à des sanctions, si nécessaire) ;
- Toute considération d’efficacité mise à part, ni l’Etat, ni le personnel du PNUD ou des PDL n’ont la capacité d’évaluer convenablement la qualité, sur le plan de la substance, du nombre considérable de propositions de budget soumises à approbation, même s’ils devaient passer tout leur temps sur le terrain.

Voir aussi le Chapitre 3.

Ainsi, lorsque les CL ont accès à des avances en liquide, par exemple au moyen d’un système performant de caisse unique (voir plus loin les systèmes de finances publiques francophones), elles peuvent maîtriser leurs flux de liquidités de manière à ce que le système de déblocage par tranches d’un pourcentage fixe du montant total des ressources attendues ne soit pas un handicap majeur. Il est cependant probable que cette possibilité de « découvert » soit peu commune.

b. Justificatifs de dépenses et comptes-rendus financiers. Au sein de plusieurs PDL, le manque de clarté concernant les rapports financiers devant être fournis par les CL afin qu’elles accèdent aux tranches suivantes a été une source majeure de blocage. Ce problème a souvent été aggravé par l’application, par le PNUD, de procédures « d’exécution nationale » inappropriées, ce qui a pu conduire l’Etat central à se mêler inutilement de la gestion au quotidien des CL ou à mal interpréter les directives des bailleurs. Les conséquences, pour les CL, peuvent en être fort dommageables si elles sont amenées à retarder le paiement des entreprises sous-traitantes et le calendrier de mise en œuvre. En la matière, plusieurs enseignements ont été dégagés :

- On doit préalablement s’accorder très précisément sur les types de rapports qui doivent être transmis, de même que définir clairement les canaux de communication et donner des instructions claires au personnel impliqué au niveau des CL, de l’Etat et des bureaux du PNUD ;
- Lorsque le contexte national le permet, l’accent doit être mis tout au long du processus sur les contrôles *ex post* et les audits, plutôt que sur les contrôles *ex ante*.

2. Contrôle et audit de l'utilisation des fonds par les CL

i. Clarifications

Il s'agit d'un domaine dans lequel les PDL ont encore une expérience très limitée. Il convient tout d'abord de clarifier ce qu'impliquent l'audit et le contrôle.

Contrôle interne et audit. Il s'agit plus d'exercices de routine entrepris au sein des CL et/ou des administrations déconcentrées. Dans certains pays, les CL importantes emploient généralement leur propre personnel d'audit interne (comme c'est le cas pour les districts en Tanzanie ou en Ouganda) pour remplir les fonctions de vérification et de contrôle des paiements *ex ante*. Dans d'autres pays, le contrôle, l'inspection et l'audit des CL d'échelons inférieurs sont habituellement entrepris par une émanation déconcentrée du Ministère des Finances ou d'autres émanations de l'Etat central.

Audit externe. Il s'agit de la vérification indépendante et *ex post* de la qualité de la gestion financière des CL dans sa globalité. Les audits externes sont généralement effectués sur une base annuelle par un fonctionnaire ou une équipe désignés par l'Etat, ou par un cabinet d'audit nommé par l'Etat, ces personnes ou entités rendant compte à une agence d'audit nationale normalement indépendante du Ministère des Finances ou des autres ministères d'Etat.

Le concept d'audit externe n'est pas reconnu partout. Par exemple, lorsque l'organisation de l'appareil administratif central est de tradition française (ou de type Napoléonien), le contrôle financier est habituellement la compétence de fonctionnaires locaux du Trésor Public ou du Ministère des Finance, qui réalisent des contrôles ou inspection internes à travers le mécanisme "d'ordonnateur", la Cour de Comptes étant chargée de contrôles externes périodiques (Voir aussi la Section 3). De même, lorsque l'organisation de l'Etat est de tradition socialiste, les contrôles internes et *ex ante* tendent à être la norme.

En conséquence, les chapitres qui suivent ne concernent que les pays dans lesquels existent des procédures et une pratique d'audit externe *ex post* des comptes des CL.

ii. Les défis: des capacités limitées pour la conduite d'audits externes

Dans de nombreux pays - mais pas dans tous – une agence centrale du type Bureau du Vérificateur Général des Comptes est responsable de la conduite d'audits externes pour les comptes de tous les niveaux de l'administration, centrale comme locale. Au sein de ces agences, des problèmes sérieux de capacités sont la norme:

- a. Le plus souvent, ces agences sont dotées d'un personnel en nombre extrêmement limité, surchargé de travail et tout juste capable de mener à bien les audits des comptes des ministères centraux – donc parfaitement incapable de s'occuper de ceux des administrations locales;
- b. Bien qu'il soit en principe possible de faire appel à des cabinets d'audits privés, ce recours est fréquemment limité par la pénurie d'opérateurs ayant la capacité d'auditer les comptes de l'Etat ou des CL;

- c. Le Bureau du Vérificateur Général des Comptes est invariablement saturé de travail, car il doit aussi vérifier et approuver les audits qu'il a commissionné auprès de cabinets d'audits privés.
- d. Tous ces problèmes sont souvent encore aggravés par l'absence de directives de l'Etat claires, appropriées et standardisées concernant l'audit des comptes des CL.

En conséquence, les rapports d'audit sur les comptes des CL sont le plus souvent réalisés avec des années de retard et sont souvent superficiels, tandis que la rectification par les CL des irrégularités constatées ou leur application des recommandations ne sont pas correctement contrôlées. Cet état de fait tend à nuire à la responsabilisation des CL en matière de bonne gestion financière, à aggraver les soupçons concernant la corruption des CL et à encourager la tendance de l'Etat à vouloir réaliser des contrôles *ex ante* intrusifs et laborieux.

A l'évidence, ces problèmes sont susceptibles d'être exacerbés par le processus de décentralisation, car la décentralisation accroît le nombre d'unités de CL dont les comptes doivent être audités et donc, multiplie la charge de travail des auditeurs.

iii. La stratégie des PDL

Les Conditions Minimales d'Accès de tous les PDL qui ont mis en œuvre des mécanismes de financement liés à la performance stipulent que les audits prévus doivent avoir été réalisés et que les irrégularités constatées en matière de gestion financière doivent avoir été corrigées. Ces mesures visent à inciter les CL et les services déconcentrés de l'Etat à rattraper le retard accumulé dans la conduite des audits.

Lorsque les PDL font une promotion plus active de l'intérêt des audits externes, la stratégie est la suivante:

- a. Des cabinets d'audit privés sont commissionnés par le Bureau du Vérificateur Général des Comptes pour réaliser les audits en son nom ;
- b. Lorsqu'il existe un trop grand nombre de CL à auditer, comme en Ouganda, on sélectionne chaque année au hasard un échantillon de CL dont les comptes seront audités.

iv. Problèmes d'ordre pratique

Dans le cadre de la mise en œuvre des PDL, le fait de commissioner la réalisation d'audits externes a posé trois types de problèmes pratiques:

- a. Dans certains cas, l'accord générique portant sur la réalisation d'audits a été interprété localement comme signifiant "audit des comptes des projets", conformément aux directives des procédures d'exécution nationale du PNUD, ce type d'audit se focalisant, non pas sur la gestion financière des CL, mais sur la gestion d'ensemble du projet, les processus d'achats de biens et de services, entre autres;

- b. Dans d'autres cas, l'audit s'est limité au seul examen de la gestion financière portant sur les fonds alloués par le PDL, et pas sur l'ensemble des fonds gérés par les CL. Cet audit partiel n'est que de peu de valeur pour renforcer l'obligation redditionnelle des CL et promouvoir le développement institutionnel, et, étant donné le caractère fongible de leurs ressources financières, cet exercice n'est pas nécessairement très utile.
- c. Afin d'être réellement utiles, les audits doivent porter sur l'ensemble des ressources financières disponibles au niveau des CL et sur l'ensemble des activités de gestion financière. Si ces principes sont respectés, l'audit devient alors un exercice coûteux à réaliser, ce que les budgets des PDL, le plus souvent, semblent ignorer ou sous-estimer.

3. Un post-scriptum sur les systèmes d'unicité de caisse

i. L'unicité de caisse

Dans la plupart des pays africains francophones (ainsi que dans des pays comme le Laos), les systèmes de gestion des finances publiques fonctionnent sur la base du principe d'unicité de caisse, principe en vertu duquel toutes les ressources publiques (au niveau central, comme local) sont gérées par le Trésor public. Les CL disposent de leurs propres budgets et d'une autonomie dans la budgétisation des fonds, mais elles ne peuvent gérer directement leurs propres ressources financières.

La distinction entre l'ordonnateur (fonctionnaire chargé d'autoriser le paiement) et le comptable (fonctionnaire du Trésor public chargé de réaliser le paiement lorsque l'autorisation a été donnée), tout cela en conformité avec les régulations de l'Etat concernant les pratiques de déboursement, est au cœur des systèmes financiers francophones. Ainsi, les maires des communes maliennes et les présidents des communautés rurales au Sénégal ne peuvent-ils pas signer de chèques, mais ne peuvent qu'autoriser le paiement des sous-traitants et autres entrepreneurs; le paiement lui-même est toujours effectué par le Trésor public local, lequel s'occupe de la gestion des comptes de toutes les entités du secteur public, y compris ceux des CL.

Dans un tel contexte, l'implication, pour les PDL, est qu'ils doivent transférer tous les fonds sur le compte du Trésor public local, plutôt que sur celui des CL s'ils veulent être en conformité avec les régulations sur les finances publiques.

ii. Les problèmes

Un certain nombre de problèmes sont associés au système d'unicité de caisse:

- a. Pour les sous-traitants et les fournisseurs de services, les coûts de transaction peuvent souvent s'avérer très élevés. Ainsi doivent-ils non seulement obtenir des certificats auprès des élus locaux, mais aussi négocier les paiements avec les branches locales du Trésor public, lesquelles se situent souvent à un niveau administratif plus élevé. Ce système peut s'avérer particulièrement problématique si les

fonctionnaires du Trésor public refusent de procéder au paiement en raison d'erreurs de procédures commises par les ordonnateurs, forçant les sous-traitants à faire des allers-retours entre les uns et les autres;

- b. En vertu du principe d'unicité de caisse, les finances publiques sont considérées comme étant unes et indivisibles, ce qui signifie que la performance du système dépend entièrement du niveau de liquidités disponibles au niveau du Trésor public central, ce niveau étant grandement variable selon les PMA. Dans les meilleurs cas, comme au Mali, le système permet aux CL d'utiliser des liquidités à court-terme ou les autorisent à avoir un découvert bancaire. Dans la plupart des cas, cependant, cette caractéristique cause souvent aux CL de graves problèmes de liquidités, surtout lorsque des pressions s'exercent de toute part auprès des branches du Trésor public pour couvrir d'autres besoins, comme le paiements des salaires des fonctionnaires.
- c. Dans les zones isolées et peu - ou pas - couvertes par des services bancaires, les branches du Trésor public doivent fonctionner sur la base d'avances en liquide qui leur parviennent des bureaux du Trésor public situés à un niveau administratif supérieur. Or, les fonctionnaires du Trésor public situés à ce dernier niveau peuvent, à juste titre, hésiter à accorder des avances de liquidités portant sur des montants importants aux branches situées dans les zones rurales isolées, ce qui vient aggraver encore la crise de liquidités évoquée précédemment. Il est ainsi fréquent que les sous-traitants se présentent avec leurs certificats de paiement dans une branche locale du Trésor Public pour découvrir qu'il n'y a pas assez de liquidités pour les payer - ce qui ne les incite guère, d'ailleurs, à vouloir continuer à travailler avec les CL.
- d. Alors qu'on pourrait supposer que les fonctionnaires du Trésor public (lesquels ont, le plus souvent, un assez bon niveau de formation et d'instruction), sauront comment gérer les comptes des CL, la réalité est souvent bien différente, surtout dans les pays qui viennent juste de se lancer dans la décentralisation (comme le Mali). Dans ce type de pays, en effet, il se peut que les fonctionnaires locaux du Trésor public n'aient qu'une expérience de gestion des dépenses du gouvernement central ou des ministères sectoriels - lesquelles se limitent souvent, pour les zones rurales et isolées, aux dépenses de fonctionnement - et qu'ils aient donc peu d'expertise dans la gestion des dépenses d'investissement en capital. Ce problème est en général sous-estimé, alors que les PDL devraient s'attacher à le résoudre par des programmes de renforcement des capacités;
- e. Au stade initial des processus de décentralisation, la fin des procédures centralisées de déboursement traditionnelles peut entraîner des problèmes de capacités, tels qu'une surcharge soudaine des branches locales du Trésor public. En 1999, par exemple, le bureau du Trésor public de la région de Tombouctou, au nord du Mali, ne gérait les comptes que d'une seule collectivité territoriale, la municipalité de Tombouctou. En 2000, à la suite des premières élections locales jamais organisées dans l'histoire du pays (élections des chefs des communes rurales), ce

bureau a dû se mettre à gérer les comptes de plus de 50 collectivités locales - pour la plupart, des communes rurales nouvellement créées - sans que son personnel ni ses ressources ne soient augmentés;

- f. Il est par ailleurs possible que la fonction de contrôle indépendant assignée aux fonctionnaires locaux du Trésor public soit affaiblie si les élus locaux tentent d'exercer sur eux une influence excessive (comme au Laos) et s'ils sont encouragés à réaliser des dépenses pour des postes budgétaires qui n'ont pas été approuvés.

Dans les pays à unicité de caisse, à l'évidence, ces problèmes et difficultés doivent être pris en compte au moment de la conception des PDL et tout au long de leur mise en œuvre. Dans une large mesure, les PDL ne pourront qu'essayer de s'accoutumer à ces contraintes, mais ils pourront à tout le moins tenter d'améliorer la situation en mettant en œuvre des programmes de renforcement des capacités spécifiques (à destination, par exemple, des fonctionnaires régionaux du Trésor public).

iii. Avantages

En dépit des difficultés décrites ci-dessus, le système d'unicité de caisse comporte aussi un certain nombre d'avantages potentiels:

- a. En tenant l'administration du Trésor public seule responsable de la gestion des déboursements et des revenus de tous les niveaux de collectivités territoriales, le système des pays francophones réduit le besoin, pour chaque CL individuelle, de développer des capacités spécifiques en matière de gestion financière et de comptabilité, ou de les renforcer. En revanche, le système ne supprime pas le besoin de renforcer les capacités des fonctionnaires locaux du Trésor public pour qu'ils soient à même de gérer les comptes des CL.
- b. En théorie, le système des pays francophones réduit les coûts liés à la réalisation d'audits, en limitant le nombre d'entités devant être auditées. Une nuance s'impose cependant: il est en effet possible qu'il soit plus difficile pour les PDL d'appuyer la réalisation d'audits par le Trésor public central, plutôt que par les départements spécialisés des CL;
- c. Lorsque le Trésor public central dispose des liquidités suffisantes, les CL sont assurées d'avoir accès aux ressources nécessaires et de pouvoir satisfaire à leurs obligations, comme en matière de paiement des salaires du personnel local.



CHAPITRE 3 :

LA GESTION LOCALE DES DÉPENSES PUBLIQUES D'INVESTISSEMENT

A propos de ce chapitre

Ce chapitre recense les enseignements issus de l'expérience et propose certains principes, directives et exemples de bonnes et mauvaises pratiques aux divers stades de la gestion locale des dépenses publiques d'investissement. Il est divisé en quatre parties, comme suit :

La Première Partie place le contexte de la planification locale dans le cadre de la gestion des dépenses publiques et appuie l'importance de la promotion de la participation populaire à ces processus, ainsi que les problèmes y relatifs.

La Deuxième Partie situe la stratégie d'appui des PDL dans ce contexte élargi et ébauche les limites d'un cadre permettant de répondre aux problèmes liés à la planification et la budgétisation par les CL. Une attention particulière est portée à la dimension institutionnelle souvent négligée des processus de planification et de budgétisation, ainsi qu'aux domaines dans lesquels des « innovations institutionnelles » sont nécessaires et ont été introduites. Par la suite, le processus annuel de planification, et ses liens avec le cycle du budget, est abordé ; puis les étapes clés de ce cycle sont présentées, avant que ne soient exposés quelques-uns des problèmes typiques que l'on rencontre à chaque étape. Enfin, quelques-uns des outils expérimentés par les PDL pour faciliter chacune des étapes, et s'assurer de leur cohérence et de leur transparence, sont présentés.

La Troisième Partie aborde les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des plans et la réalisation des infrastructures – autant de domaines, encore, qui sont souvent négligés. Elle présente également un cadre conceptuel permettant de choisir entre différentes options de mise en œuvre, en détaillant les diverses tâches à entreprendre et les différents acteurs, ainsi qu'en présentant la portée et les limites d'une implication du secteur privé et des institutions communautaires. Tout au long de ces chapitres, les difficultés que l'on rencontre de façon typique sont soulignées. Enfin, un post-scriptum porte sur les dangers liés à la corruption qui guettent la phase de mise en œuvre.

La Quatrième Partie aborde les problèmes liés à la gestion des biens et au fonctionnement et à l'entretien des investissements sur le long terme, tout en présentant un cadre conceptuel permettant de choisir entre diverses options : les responsabilités en matière de fonctionnement et d'entretien confiées aux communautés ou à l'Etat.

Première Partie. Le contexte : la gestion locale des dépenses publiques, la planification locale et la participation

A. La gestion locale des dépenses publiques (GDP)

1. Clarification : de la planification à l'émergence des questions de GDP

Jusqu'à très récemment, on ne faisait que peu de différence, sur le plan conceptuel, entre l'allocation de ressources publiques pour la réalisation d'infrastructures publiques et l'offre de services et la planification de ces ressources, et l'on pensait que la mauvaise qualité de l'offre de biens et services publics, lorsqu'elle était constatée, s'expliquait forcément par une mauvaise planification. Par la suite, le débat sur la mauvaise qualité de l'offre de biens et services publics a été élargi pour englober la question de la budgétisation des ressources publiques ou de la planification financière, puisque, à l'évidence, même les meilleurs plans sont de peu d'utilité s'ils ne sont pas reflétés concrètement au niveau des budgets de l'Etat (ce qui, comme on l'a constaté tardivement, était bien trop souvent le cas).

Plus récemment, on a réalisé que cet élargissement du cadre conceptuel n'était toujours pas suffisant pour aborder de façon satisfaisante la question de l'offre de biens et services publics et qu'on avait besoin d'approcher la question de façon plus analytique en considérant le cycle complet des activités des CL, de la planification à la budgétisation, de la budgétisation à l'exécution du budget, de l'exécution du budget à l'achat de biens et services, de la réalisation des infrastructures à leur gestion, fonctionnement et entretien, sans oublier, tout au long de ce cycle, les activités de gestion financière, de contrôle et d'établissement de rapports financiers pour justifier de l'utilisation des fonds publics. Chacune de ces étapes, dans le cycle plus large de la gestion des dépenses publiques¹, est parsemée d'embûches et d'obstacles, lesquels sont de nature à diminuer l'efficacité et l'équité des mécanismes d'offre de biens et services publics ou la responsabilité des élus locaux.

2. L'importance de la gestion locale des dépenses publiques

Les réformes de décentralisation changent la manière dont les dépenses du secteur public d'un pays sont gérées, en substituant à un niveau unique (centralisé) de planification, budgétisation et d'exécution budgétaire, un système distribuant à plusieurs niveaux (central, régional et local) les compétences en matière de planification et de budgétisation. Ces réformes ont eu trois conséquences majeures :

- (i) Les capacités institutionnelles en matière de gestion des dépenses publiques (GDP) doivent être développées au niveau régional et local, ce qui se fait souvent dans le cadre de grandes réformes du système de gestion des finances publiques ;
- (ii) De nouveaux mécanismes doivent être développés pour coordonner les différentes unités autonomes ayant compétence en matière de planification et remplacer

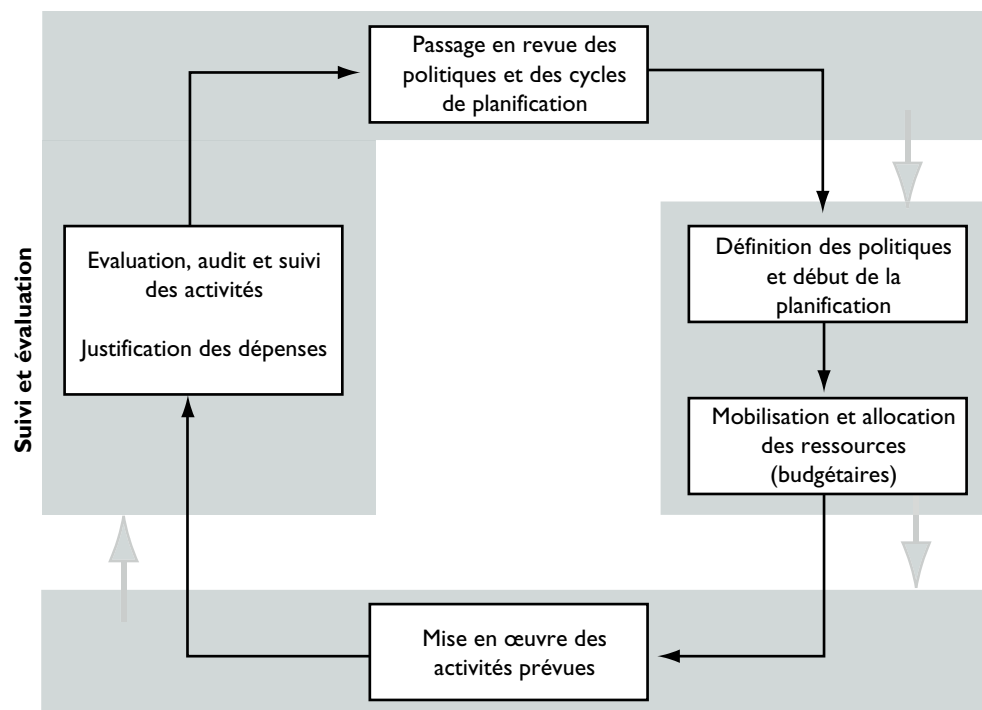
les anciennes relations hiérarchiques entre le niveau central et le niveau local par de nouvelles règles « contractuelles » permettant la coopération intergouvernementale ;

- (iii) Le fonctionnement des agences de l'administration centrale qui avaient précédemment la charge des activités de planification et de financement du développement local doivent être restructurées pour répondre à l'émergence de nouvelles unités locales publiques de planification et de budgétisation.

Le développement de capacités locales en matière de gestion des dépenses publiques est l'un des objectifs clés des PDL appuyés par le FENU. En fait, un certain niveau de capacité dans ce domaine est requis avant qu'on ne puisse envisager la dévolution ou la délégation de responsabilités pour l'offre de services publics et qu'on ne puisse procéder à un quelconque transfert de ressources fiscales.² La faiblesse des capacités en matière de GDD est souvent considérée comme l'obstacle principal à la bonne mise en œuvre des réformes de décentralisation. C'est la raison pour laquelle la question centrale que doivent aborder les PDL est de savoir comment briser le cercle vicieux « faiblesse des capacités locales » - « pas de réelles responsabilités dans le domaine de l'offre de services » - « pas de dévolution de ressources fiscales ». (Voir aussi le Chapitre V).

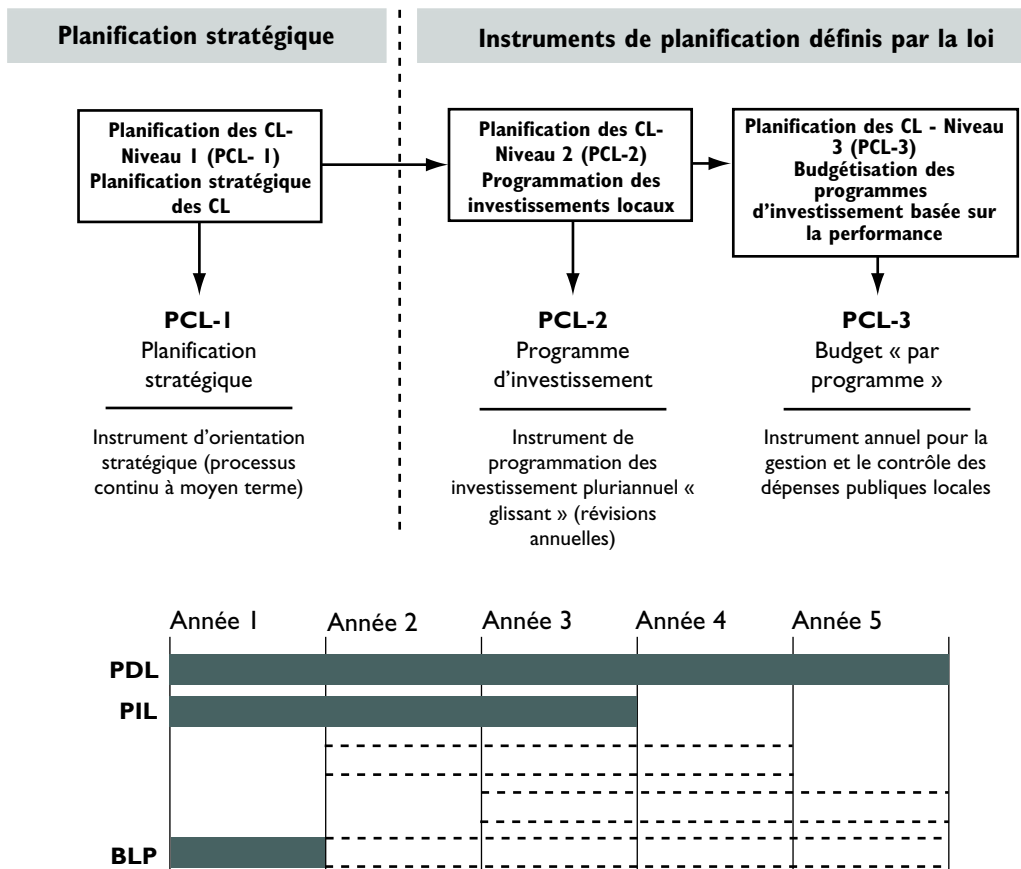
Ainsi que nous l'avons vu au Chapitre 2, une des composantes clés des PDL est l'apport, à travers le mécanisme du FDL, de subventions inconditionnelles pouvant être programmées et dépensées dans le cadre de processus locaux de planification, de budgétisation et de mise en œuvre autonomes et définis par la loi. En donnant accès aux CL à des ressources budgétaires, plutôt qu'à des fonds de projet, les subventions

Illustration 5 : Le cycle intégré de la gestion des ressources locales



du FDL leur offrent l'opportunité « d'apprendre sur le tas » les procédures de GDP qui doivent être suivies pour la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des plans locaux de développement. Ce mécanisme permet à un processus de renforcement des capacités pérenne de se mettre en place, contrairement à ce qui se passe dans le cadre de la plupart des autres projets de développement, lesquels obligent souvent les CL et les communautés à assimiler de multiples procédures *ad hoc* de planification participative si elles veulent avoir accès aux fonds de ces projets. L'Encadré 5 résume le cycle de GDP³. Il sera nécessaire de renforcer les capacités locales, de façon à ce que chacune des étapes suivantes soit correctement maîtrisée : (i) planification stratégique ; (ii) programmation des investissements ; (iii) budgétisation ; (iv) mise en œuvre et achats de biens et services ; (v) gestion des biens ; (vi) comptabilité et préparation des rapports financiers ; (vii) contrôles internes et suivi ; (viii) évaluation et audit. La Section 2 présente plus en détail les instruments de planification qui permettent d'opérationnaliser le cycle local de GDP ; le développement de ces instruments est l'objet principal de l'assistance technique offerte dans le cadre des PDL appuyés par le FENU.

Illustration 6 : La planification locale des CL : un aperçu



B. Vue d'ensemble sur les instruments de planification dans le cadre de la GDP

Dans le cadre de la GDP défini précédemment, le cycle de planification au niveau local renvoie à différentes séries d'activités. La pratique internationale suggère qu'idéalement, on doit distinguer trois séries de processus et instruments, bien qu'ils soient intimement reliés les uns aux autres :

- Les processus et instruments de planification stratégique à moyen et long terme (qui serviront à définir le Plan de Développement Local)
- Les processus et instruments de programmation des investissements publics locaux (qui serviront à définir le Programme Local d'Investissement)
- Les processus et instruments de budgétisation annuelle des programmes d'investissement basée sur la performance (qui serviront à définir le Budget des collectivités locales)

L'Encadré 6 résume les liens qui existent entre ces instruments.

1. La planification stratégique locale

Selon les normes internationales, la planification stratégique locale ne doit pas simplement consister en la définition de documents ou d'instruments de planification à moyen ou long terme. En fait, le concept renvoie de façon plus générale à un exercice de planification entrepris par un organe stratégique de l'administration décentralisée. A ce niveau décisionnel, les CL ne prétendent pas avoir seules les capacités ou les ressources nécessaires pour répondre à tous les besoins des communautés ou résoudre tous leurs problèmes. En fait, les CL ne sont considérées que comme l'un des nombreux acteurs locaux à qui incombent la responsabilité de promouvoir le développement local, de protéger l'environnement et de proposer une offre locale de services à travers des mécanismes d'offre conjoints. Dans ce contexte, la création de plateformes permettant qu'un dialogue structuré se noue entre les CL et les autres acteurs de l'Etat, du secteur privé ou de la société civile devient ainsi l'un des principaux éléments de la planification locale, puisque les plans et les stratégies ne pourront être développés en dehors d'un processus de négociation impliquant des acteurs multiples, processus qui seul permettra que les décisions relatives à l'allocation des ressources et à la mise en œuvre puissent être prises. La planification stratégique se réfère donc au processus à travers lequel des acteurs multiples :

- a. Définissent une vision commune du développement local ;
- b. Identifient les objectifs pour le développement local ;
- c. Traduisent les objectifs en cibles réalistes ;
- d. S'accordent sur un calendrier pour l'atteinte de ces cibles ;
- e. Partagent les responsabilités de mise en œuvre en définissant de façon claire leurs obligations réciproques.

Encadré 43 : Les institutions de planification locale du développement au Nicaragua

En 2001, dans le cadre des efforts déployés au Nicaragua pour réguler et appuyer la planification municipale du développement, l'Institut pour le Développement Municipal du Nicaragua (IDMN) a proposé que les responsabilités pour la planification du développement local seraient réparties comme suit :

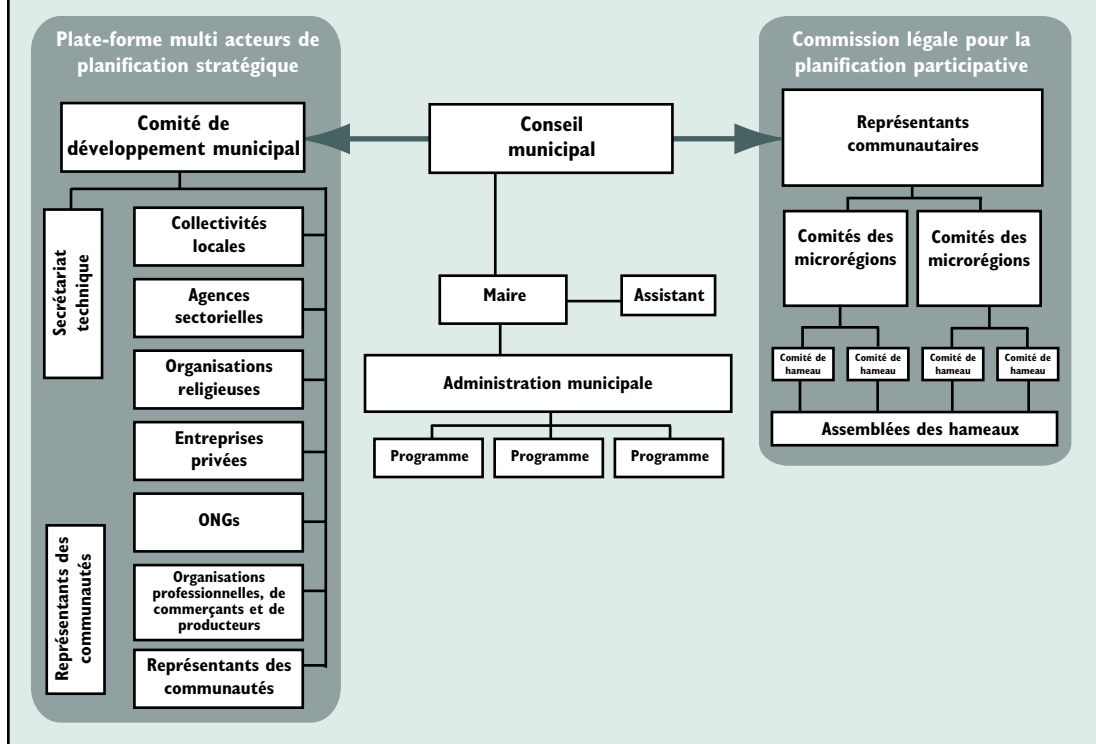
Le Conseil municipal : De par la loi, il s'agit de l'autorité locale responsable de la planification. Le Conseil municipal est investi du pouvoir et de la responsabilité - qu'il ne peut déléguer - de préparer, négocier, approuver et donner force de loi (à travers les ordonnances municipales) à tous les instruments de la planification municipale (plans, programmes et budgets). En outre, le Conseil a l'obligation légale d'impliquer les citoyens dans les processus de négociation et d'approbation de ces instruments, et il a le pouvoir d'appuyer et de créer de nouvelles structures permettant la participation populaire dans les processus de planification. Deux structures potentielles pour la participation des communautés et de la société civile dans les processus locaux de planification sont le Comité de développement municipal et la Commission municipale pour la planification. Ces deux structures jouent un rôle dans les exercices de planification stratégique définis par la loi et décrits ci-dessous.

Le Comité de développement municipal (CDM) : Organe de développement des politiques et de conseil, le CDM est la principale plate-forme pour les exercices de planification stratégique locale. A travers lui, la municipalité doit impliquer les acteurs multiples en provenance de la société civile, du secteur privé et de l'Etat, afin de : (a) définir les objectifs pour le développement stratégique de la ville et les cibles intermédiaires ; et (b) réaliser ces objectifs à travers des accords de coopération multi acteurs et des plans d'action contractuels. Le CDM est présidé par le maire et ses membres comprennent une grande variété de représentants des acteurs sociaux ou institutionnels de la ville, y compris des représentants des entreprises du secteur privé, des producteurs, des commerçants et des organisations professionnelles, du clergé, des ONG et des représentants communautaires (voir point ci-dessous). Il doit être appuyé par un secrétariat technique, lequel est presque toujours dirigé, mais ça n'est pas obligatoire, par le fonctionnaire ou technicien municipal chargé de la planification.

La Commission municipale de planification (CMP) : Il s'agit de l'instrument clé permettant à la municipalité de promouvoir et structurer la participation des citoyens aux exercices de planification prévus par la loi pour la programmation pluriannuelle des investissements locaux et la budgétisation annuelle. Il a principalement responsabilité de définir la version préliminaire du programme d'investissements municipal pour recommandation au Conseil municipal, d'examiner les propositions de budget soumises à l'approbation du maire et de recommander l'approbation du budget ou sa modification au Conseil. La CMP vient compléter la représentation politique du Conseil municipal par une forme de représentation communautaire. A travers lui, les communautés locales sont impliquées dans toutes les étapes du processus de planification municipale, de l'identification des

problèmes et des projets aux niveaux inférieurs (*barrios, comarcas* et « microrégions »), à la sélection du programme et l'allocation des ressources municipales. Présidé par le maire, et appuyé par du personnel municipal technique, la CMP inclue des conseillers et des fonctionnaires municipaux de haut rang, ainsi qu'un certain nombre de représentants ou leaders communautaires. Ces derniers sont au sommet du système de représentation et de participation communautaire, qui commence au niveau des assemblées populaires des hameaux (*comarcas* et *barrios*) et s'articule autour d'une série de Comités de représentants de hameaux (ou de groupes de hameaux : « microrégion »).

Cadre institutionnel de la planification municipale



Un processus de planification locale typique débutera souvent par la création d'une plate-forme de planification multi acteurs, permettant la négociation entre une large gamme d'organisations communautaires ainsi que du secteur public et du secteur privé (voir Encadré 46), et se terminera par l'approbation du plan de développement local qui inclura : (i) des projets ou actions spécifiques sur lesquels on se sera accordé et qui seront financés et mis en œuvre par des agences de l'administration centrale, des entreprises privées, des organisations à but non lucratif ou des organisations communautaires ; (ii) l'identification, pour les CL, de lignes d'actions stratégiques ou programmatiques et leur traduction en cibles spécifiques annuelles ou pluriannuelles. Le plan de développement local servira à structurer le travail des CL et leur organisation autour de programmes spécifiques, ainsi qu'à informer le processus de programmation pluriannuelle des investissements défini par la loi, comme le processus annuel de budgétisation (voir les chapitres suivants pour plus de détails).

2. La programmation des investissements locaux

La programmation par les CL des investissements est un exercice visant à produire un programme d'investissements locaux (PIL) pluriannuel glissant, lequel couvrira, en général, une période de trois à quatre ans. Ce programme doit porter sur tous les projets pour lesquels les CL (mais également les organes communautaires ou les organes locaux des CL) sont compétents, de façon à garantir la cohérence du système d'enregistrement et de gestion des biens des CL et à permettre une appréciation d'ensemble des moyens financiers requis pour le fonctionnement et l'entretien de ces biens.

Tous les projets inclus dans le PIL doivent au préalable être soumis à une étude de faisabilité simple mais rigoureuse, laquelle doit permettre une évaluation approximative de leurs coûts et de leurs bénéfices et la définition d'un calendrier provisoire de réalisation. Les PIL doivent également distinguer les projets dont le financement est confirmé et reflété dans le budget, des investissements dont le financement est toujours en négociation, or qui ne peuvent être reflétés au niveau du budget pour quelque raison que ce soit.

Un processus type de programmation des investissements doit démarrer par l'identification participative des projets communautaires au niveau du hameau, ainsi que des projets d'intérêt général identifiés au sein des différents programmes de l'administration locale.

La principale difficulté, à ce stade, concerne l'intégration des processus de planification participative et des techniques récemment introduites par de nombreuses agences de financement (extérieures ou du secteur public) du développement local.

Etant donné qu'il est nécessaire de « rationner » les ressources publiques limitées, la sélection des projets (étape ultérieure à celle d'identification) est une autre étape clé du processus de programmation des investissements. Cette étape doit être correctement structurée et facilitée de façon à ce qu'elle soit totalement transparente, plus participative et bien informée. La Section B de ce chapitre détaille cette étape plus avant.

Il sera également nécessaire de développer des institutions de planification participative à large représentation dont la fonction sera de sélectionner les projets et de recommander la version du PIL à l'organe décisionnaire local (voir l'exemple du Nicaragua à l'Encadré 46). Le personnel local des CL peut être amené à faciliter la prise de décisions au sein de ce type d'institutions participatives, en informant les membres des objectifs des plans stratégiques locaux et des cibles annuelles et pluriannuelles décidées dans les plans d'action des CL ; pour ce faire, on pourra utiliser des techniques appropriées d'aide à la décision (méthode des critères de choix ; classification des projets, etc.) Enfin, il est important de mettre l'accent sur le fait que pour que l'exercice de sélection de projets – un exercice déterminant pour la préparation du PIL - soit vraiment sérieux et constructif, il sera important de fixer un plafond budgétaire réaliste. Ces ressources budgétaires proviendront principalement des revenus locaux des CL et des transferts fiscaux de l'Etat, mais elles pourront aussi inclure des ressources conditionnelles ou inconditionnelles en provenance d'agences ou de programmes nationaux.

3. La planification et budgétisation annuelles des CL

Parce que dans le domaine de la planification, de nombreux pays ne possèdent pas un ensemble complet de réglementations, l'exercice annuel de planification et de budgétisation des CL est souvent le seul instrument de planification prévu par la loi.

Lorsque tel est le cas et dans le contexte élargi de la GDP, le principal défi sera de considérer l'exercice de budgétisation comme un outil de planification parmi tout un ensemble d'instruments, plutôt que comme un simple outil de contrôle des dépenses.

A cette fin, les formats de budget organisés autour de « programmes » ou « axés sur la performance » sont de plus en plus préférés aux formats traditionnels organisés autour de lignes budgétaires et axés sur les intrants. Ainsi, les formats de budget axés sur les résultats visent à permettre l'établissement de liens plus transparents et plus directs entre, d'un côté, les décisions budgétaires des CL et, de l'autre, les objectifs stratégiques et les cibles des plans de développement local et les implications budgétaires du PIL au niveau des dépenses récurrentes. En outre, ces formats de budget permettent aussi d'améliorer la transparence du document lui-même et de faciliter la mise en place d'approches participatives pour sa préparation.

Lorsque l'on passe d'un format de budget traditionnel à un format de budget axé sur les résultats, un problème classique réside dans la difficulté à faire coïncider la nouvelle nomenclature des catégories de dépenses – dépenses « administratives » et « de développement » - et la nomenclature traditionnelle - dépenses « récurrentes » et « d'investissement ». Les CL gagneraient en effet à ce que l'on clarifie ce point précis, en permettant que les dépenses « de développement » puissent à la fois couvrir les dépenses « d'investissement » et les coûts « récurrents », et qu'on leur donne un minimum de flexibilité pour aborder la question des coûts de fonctionnement et d'entretien des infrastructures, ainsi que la question des coûts associés à la gestion et à l'appui technique lors des étapes de définition et de réalisation des infrastructures. Ces questions sont également abordées au Chapitre II.

C. Promouvoir la participation populaire dans le cycle de gestion des dépenses publiques : des enseignements généraux

1. Justification et stratégie des PDL

Une dernière remarque d'ordre général concerne la question de la participation, terme dont on abuse fréquemment. La promotion de la plus grande implication possible des populations locales dans les exercices de planification, de budgétisation et de gestion des dépenses publiques locales est importante pour les deux raisons suivantes :

- Il s'agit tout d'abord d'une fin en soi, car la participation permet de renforcer le pouvoir des populations (il est maintenant reconnu que la participation aux affaires publiques et communautaires est un droit élémentaire) ;
- Il s'agit aussi d'un instrument permettant d'améliorer la planification, car la participation permet de s'assurer que le processus local de prise de décisions sera

Encadré 44 – Proposition de classification budgétaire pour les dépenses locales : le cas du Cambodge

Une matrice de classification des dépenses a été proposée au Cambodge pour guider les Conseils communaux lors du processus de budgétisation des transferts fiscaux réservés, soit pour les dépenses « administratives », soit pour les dépenses « de développement ». Cette nouvelles classification a nécessité un certain nombre d'ajustements préalables dans le processus local de budgétisation, puisqu'elle a nécessité que les Conseils communaux convertissent les transferts fiscaux destinés à financer l'administration générale et le développement local en contributions aux dépenses récurrentes et aux dépenses d'investissement. Lors du processus de budgétisation, les Conseils doivent en outre anticiper les possibles nouvelles responsabilités, en matière de dépenses de fonctionnement ou de dépenses de développement, qu'un changement de régulation pourrait leur assigner, ainsi que les montants minimaux ou maximaux des fonds transférés qu'ils peuvent utiliser pour les dépenses récurrentes et d'investissement.

	Dépenses récurrentes	Dépenses d'investissement
Dépenses administratives	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnités des Conseillers • Salaires du personnel local et autres dépenses de personnel • Loyer • Entretien de routine des locaux administratifs et petites réparations • Charges • Essence, lubrifiants et entretien des véhicules • Autres biens consommables 	<ul style="list-style-type: none"> • Achat des locaux du Conseil • Grosses réparations et gros travaux d'entretien pour les locaux administratifs • Achat de mobilier et d'équipement pour les locaux du Conseil et les locaux administratifs
Dépenses de développement	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de personnel et autres coûts associés au fonctionnement de l'infrastructure locale et à l'offre de services • Appui aux programmes de développement gérés par les ONG locales et les organisations communautaires, y compris l'éducation et les campagnes de sensibilisation, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles et les autres programmes ayant un impact sur le bien-être des populations locales • Entretien de routine de l'infrastructure économique et sociale 	<p>Les études, la conception, la construction, la réparation et l'entretien des :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Routes et des ponts • Marchés • Infrastructures d'éducation et de santé, centres communautaires • Réseaux d'irrigation, infrastructures pour le stockage des produits agricoles • Eau et électricité • Autres infrastructures économiques et sociales

informé de la façon la plus large possible par les opinions et l'expertise locale, et qu'ainsi, il apportera tous les bénéfices escomptés de la décentralisation.

De façon succincte, on peut dire que les PDL visent à atteindre ces deux objectifs en :

- a. Tentant de promouvoir la participation du public aux processus de planification et de budgétisation. Les procédures des PDL exigent de façon explicite que le processus local de planification reçoive des apports actifs du public ; en d'autres termes, ils offrent aux citoyens autant d'opportunités que possible de faire entendre leurs opinions au moment, entre autres, de l'identification des problèmes, des besoins et des solutions appropriées.
- b. Tentant de promouvoir le rôle des organes représentatifs. Les PDL tentent de maximiser le rôle des organes représentatifs (conseils, comités, assemblées, etc.) dans la prise de décisions concernant le développement local, assurant par là même une participation du public aussi grande que possible dans les processus formels de prise de décisions. C'est pour toutes ces raisons que les PDL tentent également

Encadré 45 : La mesure de la participation : le verre est-il à demi plein ou à demi vide ?

Les opinions sur l'efficacité des efforts déployés par les PDL pour promouvoir la participation des populations aux processus de planification locale ont tendance à tomber dans les deux camps opposés suivants :

- Certains reprochent aux PDL que seule une fraction de la population locale soit impliquée et que les femmes et les pauvres, en particulier, soient souvent sous représentés lors des réunions de planification locale. Pour cette catégorie d'observateurs, la comparaison s'établit avec un niveau idéal de participation, c'est une implication totale des populations locales, et c'est à cette aune qu'ils mesurent les résultats des PDL.
- D'autres observateurs plus positifs soulignent le fait que les PDL, de façon typique, permettent une implication bien plus grande du public, y compris des femmes et des pauvres, que ce qui ne serait le cas sans leur intervention. Cette catégorie d'observateurs comparent les résultats obtenus en matière de participation avec les pratiques habituelles des CL, c'est-à-dire une participation minimale ou nulle du public. En outre, ces observateurs gardent à l'esprit les contraintes liées à la pérennité financière et institutionnelle, ce qui limite le type de mesures qui peuvent être introduites.

La conclusion est simple : toute discussion sur l'efficacité des stratégies de participation doit se baser sur une définition claire des termes de la comparaison (comparaison par rapport à une situation idéale ou par rapport à ce que serait la situation sans l'intervention du projet ?) et doit reconnaître les contraintes rencontrées dans la mesure de la participation effective.

de promouvoir le rôle des CL élues et représentatives. Lorsque le cadre légal le permet expressément, les PDL cherchent à promouvoir une représentation active et informée ; lorsque le cadre légal est moins explicite, les PDL tentent de concevoir des mécanismes permettant aux organes représentationnels s'assumer autant de responsabilités que possibles.

L'expérience des PDL suggère que la participation ne s'obtient pas sans coûts et sans difficultés et qu'elle a ses limites.

2. Coûts associés à la promotion de la participation et de la représentation

Bien qu'on ne puisse jamais déplorer qu'il y ait « trop » de participation, la participation peut s'avérer coûteuse en termes de temps et de ressources, non seulement pour

Encadré 46: Introduire la notion de participation - quelques leçons élémentaires

- La participation ne s'obtient pas juste parce que le terme est mentionné dans le libellé de l'objectif du projet : elle nécessite l'introduction de mesures et procédures spécifiques ;
- Les directives et procédures de planification participative définies dans un autre contexte ne peuvent pas être importées ou transposées de façon automatique. Bien qu'il existe des éléments génériques aux processus participatifs, chaque pays concerné se doit de développer système qui lui est propre. Cela requiert des délais raisonnables et des phases de consultation, d'itération et de révision sur la base de l'expérience précédemment acquise. Les procédures initialement définies doivent être considérées comme temporaires et être testées pendant au moins un cycle ou deux avant adoption finale;
- On doit accorder aux différentes langues et cultures l'importance et le respect qu'elles méritent. Au Malawi, le mot Chichewa signifiant participation, *tangata*, peut se traduire en français par exploitation, révélant ainsi des années de mauvais traitement infligé par le régime Banda ; de la même façon, de nombreux fonctionnaires en Ethiopie associent toujours la notion de participation avec celle de « travail bénévole » effectué soit sur les infrastructures routières, soit pour protéger les terres agricoles ;
- La plupart des personnes impliquées dans ce processus doivent être formées aux techniques participatives. La formation doit être fonctionnelle et dispensée préférentiellement au niveau des collectivités locales ;
- Les directives sous forme de manuel doivent être simples, concises et agréables à lire. Le manuel doit inclure des pages vierges pour la prise de notes afin de permettre aux lecteurs de le personnaliser. La partie théorique peut être présentée en appendice, dans l'introduction, voire même dans un document séparé, et de simples photos ou diagrammes peuvent l'illustrer, même si nombre de spécialistes sont d'avis que de telles illustrations relèvent plutôt de « l'amateurisme. »

les organisateurs, mais aussi pour les participants eux-mêmes (un problème qui souvent négligé). Cela concerne à la fois les processus de consultation du public, lesquels peuvent prendre beaucoup de temps et nécessiter des efforts très soutenus, et les aspects plus représentationnel de la participation, tels que le financement des réunions des assemblées locales ou des élus locaux, le paiement d'indemnités pour les participants, etc.

L'expérience des PDL suggère qu'il est également beaucoup plus onéreux et difficile de promouvoir la participation dans les zones rurales que dans les zones urbaines, et ce, pour diverses raisons :

- a. L'habitat isolé et clairsemé typique de ces zones implique des frais de déplacement et des coûts de communication bien plus élevés que dans les villes, ainsi que de plus grandes difficultés pour faire parvenir l'information aux participants potentiels ;
- b. Les plus faibles taux d'alphabétisation rencontrés dans les zones rurales, ainsi que la plus faible sensibilisation des populations, nécessitent des mesures spéciales de formation, d'appui et de facilitation des processus ;
- c. Les ressources humaines et institutionnelles (ONG, groupes de la société civile, personnel des CL) requises pour fournir cet appui sont typiquement plus rares dans les zones rurales que dans les villes, ce qui implique que le personnel ou les organisations d'appui doivent être « importés » ;
- d. Les participants potentiels, particulièrement les pauvres et les femmes, sont souvent bien plus occupés à des activités de survie ou leur permettant d'assurer leur existence, dans les champs ou dans leurs foyers, que les résidents urbains.

Il résulte de ces caractéristiques spécifiques que nombre des meilleures pratiques souvent citées en exemple pour la promotion de la participation (telles que les expériences menées au Brésil sur le thème de la budgétisation participative) ne sont pas directement transposables dans la plupart des zones rurales.

Un des principaux défis que doivent relever les PDL est la recherche du bon équilibre – même si le fait travailler au niveau local, plutôt qu'à des niveaux supérieurs, leur facilite sans doute la tâche. Au niveau ministériel, en effet, il sera souvent difficile d'obtenir ne serait-ce qu'un niveau minimal de véritable participation, alors qu'au niveau des ONG, les ressources abondantes investies dans la promotion de la participation aboutissent souvent à des niveaux de participation qui ne pourront être maintenus sur le long terme.

3. Les partis pris et les conflits d'intérêt

Pour terminer, nous aborderons la question des problèmes inhérents à la création d'un espace institutionnel permettant aux populations locales de se rassembler pour influencer les processus locaux de planification et de prise de décisions :

- a. Une plus grande participation du public n'est pas la garantie que la voix des

pauvres sera entendue. Les réunions populaires ont en effet tendance à être dominées par un petit nombre de participants : ceux qui s'expriment le mieux, les plus sûrs d'eux et les plus instruits. Cette caractéristique va donc souvent à l'encontre des intérêts des pauvres et des groupes de populations marginalisées, lesquels n'ont peut-être d'ailleurs même pas la possibilité d'assister aux réunions, trop occupés qu'ils sont à assurer leur existence et celle de leurs familles. Afin de contourner ce problème, il faudra s'attacher à trouver des mesures palliatives (procédures particulières, formation spécifique des facilitateurs, etc. ;

- b. Plus la participation de public sera grande, plus grand sera le besoin de réconcilier avec soin les intérêts divergents. La plus grande variété de propositions et de priorités qui sera obtenue, à l'issue des processus de consultation, grâce à une large participation du public peut compliquer le processus de planification, et ce, de plusieurs façons :
 - Les processus nécessiteront l'utilisation de procédures et techniques plus « pointues » permettant de comparer les différentes propositions – souvent très disparates – et de les classer par ordre de priorité en toute transparence, ce qui sera très important pour que le processus conserve toute sa légitimité.
 - Lorsque les procédures de consultation sont ouvertes et équitables, il se peut qu'elles encouragent l'établissement d'un consensus en faveur des « intérêts communautaires », au sens large, plutôt qu'en faveur de propositions qui bénéficieraient à un sous segment spécifique de la communauté, ce qui pourra parfois aller à l'encontre des efforts qu'il conviendrait de déployer pour réduire la pauvreté de groupes spécifiques de population.

4. Le besoin de dispositions délibérées, spécifiques et « simplistes »

En raison, en partie, des considérations exposées ci-dessus, l'expérience des PDL suggère qu'il conviendra de prendre des dispositions tout à fait délibérées et spécifiques pour traduire l'objectif de promotion de la participation en résultats concrets, même si, par moments, ce type de dispositions pourra aller à l'encontre de l'instinct ou des préférences du personnel des PDL.

Deuxième Partie. Le processus de planification locale

A. Aperçu et clarifications

Cette section définit le cadre conceptuel pour le développement d'un processus participatif de planification locale (PPL) au niveau des collectivités locales. Ce cadre vise notamment à décrire l'ensemble des procédures et compétences qu'il sera nécessaire de développer au sein des collectivités locales et autres administrations de niveau inférieur de façon à garantir un processus décisionnel transparent, intégral, efficace et équitable pour l'affectation des ressources publiques locales.

Un certain nombre de problèmes restent néanmoins à résoudre si l'on veut que le PPL soit à la hauteur de cet enjeu. Ces problèmes s'expriment à trois niveaux :

- Le cadre légal et institutionnel du PPL ;
- La planification stratégique ou à moyen terme ;
- Les activités et étapes annuelles du PPL et leur calendrier correspondant.

1. Les caractéristiques du processus de planification locale (PPL)

Les termes de « planification locale » et « planification participative » sont fréquemment utilisés par les agences de développement et sont usuels dans la littérature spécialisée. Ces termes pouvant recouvrir des significations multiples, certaines polémiques et malentendus malencontreux en résultent parfois. A cet égard, on peut identifier trois principales « écoles » :

- Certains experts associent encore le terme de planification avec le processus technocratique autoritaire portant sur la collecte de données, l'identification des besoins par des experts, le calcul du rapport coûts/bénéfices des diverses options, l'identification d'objectifs quantifiés et la recherche des orientations stratégiques ;
- En réaction à cette définition très limitée, probablement, d'autres experts ont récemment associé la planification participative à des techniques de planification clairement non technocratiques ou à des méthodes permettant de solliciter directement l'opinion des communautés et d'évaluer leurs besoins ou propositions ;
- D'autres experts, enfin, rapprochent l'idée de planification avec un exercice détaillé et analytique de vision à long terme dont le but est de déterminer les stratégies et de fixer les objectifs de développement local. Cet exercice peut être mené au niveau communautaire, au sein d'une unité administrative donnée, pour une certaine zone agro économique ou encore pour un bassin économique dans son ensemble.

Encadré 47: Aperçu sur le PPL - ce qu'il est et ce qu'il n'est pas

Le PPL vise à mettre en place des mesures, procédures et outils institutionnels qui :

- Encouragent la communauté à formuler ses besoins et priorités (ce n'est pas un exercice autoritaire);
- Sont opérés régulièrement annuellement ou pluri annuellement (ce n'est pas un exercice unique et définitif). Voir la section suivante pour un éclairage sur les différents types d'exercice de planification, de programmation et de budgétisation ;
- Sont durables et reproductibles et sont cohérents avec les moyens potentiellement disponibles localement à moyen et long terme (ainsi, les PPL n'utilisent pas nécessairement les techniques de consultation ou de diagnostic les plus exhaustives ou les outils des technologies de l'information les plus à la pointe du progrès parce qu'il est de toute façon peu probable que ces techniques et outils puissent être utilisés sans aide extérieure excessive) ;
- Sont opérés au sein d'une zone spatiale délimitée sous juridiction des collectivités locales (et non pas au sein d'une zone spatiale délimitée simplement pour des raisons techniques, comme par exemple pour des raisons agro écologiques) ;
- Assurent une évaluation transparente et « technico-rationnelle » et donnent lieu à une sélection des besoins et priorités selon des critères préétablis (et pas simplement pour des raisons purement politiques, bien que ces dernières se révèlent tout aussi importantes et légitimes) ;
- Aboutissent à un plan d'investissement avalisé par l'organisme légal des collectivités locales (plutôt que par un comité mis en place dans le cadre du seul projet ou tout autre organisme parallèle) ;
- Établissent un lien direct entre le processus de planification et le processus annuel de budgétisation des collectivités locales (au lieu d'en être indépendant) ;
- Sont assujettis à des contraintes budgétaires provenant d'un mécanisme visant à simuler l'existence d'une enveloppe de subventions sans conditionnalités (plutôt que d'être opérés dans l'insécurité financière) ; voir le chapitre 2.
- Ont pour objectif d'aménager toutes les ressources dont disposent les collectivités locales (plutôt que seules subventions accordées par les PDL).

Encadré 48: Les instruments de planification caractéristiques au niveau des collectivités locales

Planification périodique stratégique ou à long terme. Cet exercice, pas toujours obligatoire, se déroule normalement tous les 3 à 5 ans, selon la taille et le type de collectivités locales. Il a pour fonction, tout à la fois, de constituer une base de données et de déterminer un cadre stratégique qui sera propice à la résolution des problèmes de développement ou à l'exploitation d'un potentiel de développement. Il sera reflété dans un document de planification assez détaillé sur lequel figureront notamment les données socio-économiques essentielles de la zone.

Programmes d'investissement pluriannuels. Cet exercice pluriannuel n'est, lui non plus, pas toujours obligatoire. Il facilite la retranscription des idées de planification stratégique en investissements dont les coûts auront été calculés précisément. Il est exécuté sur un cycle glissant de deux, trois ou cinq ans. Le document final peut être inclus dans le document de planification stratégique ou de planification à long terme.

Planification et budgétisation annuelles. Cet exercice fait partie intégrante des compétences clés dévolues aux collectivités locales et il doit en général rigoureusement respecter un calendrier prédéfini. Son but est d'estimer les revenus budgétaires disponibles et d'identifier les investissements prioritaires et les dépenses récurrentes à l'intérieur du cadre de planification stratégique et du programme d'investissement pluriannuel.

Comment le processus de planification locale (PPL) s'intègre-t-il dans ces processus?

Le PPL apporte essentiellement un appui aux divers processus annuels de planification stratégique et de budgétisation, notamment en :

- Elargissant le processus à la communauté en vue de solliciter la contribution et l'expertise de ses membres ;
- Encourageant la prise de décisions en matière de planification au niveau institutionnel le plus décentralisé possible ;
- Permettant que l'accent sur la pauvreté et le développement soit continuellement gardé;
- Appuyant l'adoption d'un processus transparent et responsable, s'agissant de l'identification des dépenses d'investissement, dans le respect de contraintes budgétaires clairement définies ;
- S'assurant que les décisions de planification sont dûment reflétées au niveau du budget.

Dans certains cas, les PDL apportent également un appui à la planification stratégique à long terme ou à la définition des programmes d'investissement pluriannuel, lorsque les réglementations ou législations en vigueur (comme au Népal, au Mali et au Sénégal) préconisent la définition de ce type de documents, ou incitent à ce que de tels documents soient définis. Dans ce type de contexte, les PDL visent généralement à concevoir un processus de planification aussi intégral que possible. Lorsque les plans stratégiques à moyen ou long terme ont déjà été formulés par les collectivités locales, le PPL annuel doit s'articuler autour d'eux.

Encadré 49: Exemples de provisions légales et de régulations relatives à la planification et la budgétisation au niveau local

Sénégal. Les compétences des collectivités locales en matière de planification sont stipulées dans l'Article 198 de la Loi 96-06 (1996). Le décret d'entrée en vigueur No. 96-1133 énonce les compétences relatives à la planification pour chaque niveau et type de collectivités locales et décrit brièvement le processus : « Le conseil rural prépare le plan de développement local et gère tous les projets de développement ayant trait à tout ou partie de la communauté rurale. »⁴

Bénin. L'Article 84 de la Loi 97-029 (1999), en complément au mandat plus large de la Loi 96-056 (1996) qui stipule que le rôle des collectivités locales est de préparer et de mettre en œuvre des plans de développement économique, social et culturel au niveau local, précise que chaque commune doit préparer un plan de développement. Cette compétence est elle aussi brièvement décrite comme suit : « La commune formule et adopte son plan de développement et s'assure que celui-ci est mis en œuvre conformément aux pratiques nationales en vigueur dans le domaine de l'amélioration du niveau de vie de la population dans son ensemble ».

Malawi. L'Alinéa VI de l'Article 51 de la Loi relative au Gouvernement Local (1998) ne fait pas état de la fonction de planification à proprement parlé, mais stipule simplement que les assemblées de district « ... doivent, au plus tard quatre-vingt-dix jours avant le début de la prochaine année fiscale, préparer des estimations détaillées des revenus et dépenses pour l'année fiscale en cours et doivent soumettre ces estimations au Comité des Finances du Gouvernement Local [...] ».

Népal. Par contraste, le Chapitre 5 de la Loi d'Autonomie Locale (1999) contient une série d'articles très détaillés et des provisions assez approfondies sur la préparation des plans de développement au niveau du district et sur leurs projets constitutifs.

Face à cette multitude d'opinions divergentes, il est nécessaire de dresser un portrait exhaustif du type de processus de planification locale (PPL) que les PMA souhaitent promouvoir.

2. Elargir le contexte du PPL aux instruments de planification

Pour être à même d'identifier le type de PPL appuyé par le FENU, il est nécessaire d'isoler les divers types d'instruments de planification locale. Ces instruments sont présentés dans l'Encadré 48. Chaque instrument possède ses propres objectifs et calendriers.

B. Le cadre légal et institutionnel des PPL

Le cadre légal, institutionnel et de régulation qui régit les fonctions budgétaires et de planification des collectivités locales est le fondement du PPL.

1. Dispositions légales et de régulation

Dans la plupart des pays, la législation des collectivités locales fait provision du rôle et mandat qui leur sont échus en matière de planification, budgétisation et de contrôle des ressources publiques.

A l'exception du Népal, les exemples donnés dans l'Encadré 49 suggèrent toutefois que ces dispositions légales sont le plus souvent très générales et ne fournissent que peu de précisions sur le contenu détaillé ou la structure des plans et budgets, ou encore sur le processus qui doit être suivi pour les élaborer. Elles n'en demeurent pas moins le point de départ incontournable du PPL et déterminent les paramètres légaux dans lesquels ce processus doit être conceptualisé et développé.

En étudiant ces dispositions légales, il sera également important d'identifier les aspects de la législation ou des régulations en vigueur qui paraissent flous, superflus, inadaptés ou antinomiques et que le PDL pourra s'attacher à réformer, en prélude à un changement au niveau des politiques nationales.

2. Identifier ou mettre en place divers organismes de planification

Il est ici question d'identifier les institutions et autres organismes représentant la communauté locale qui seront à même de veiller à la supervision des différentes étapes ou fonctions clés du cycle de PPL (ainsi que détaillé plus loin à la section III.B.3.) Ces institutions s'emploieront, entre autres, à identifier les besoins de la communauté, puis à formuler, examiner et sélectionner les propositions, avant d'approuver les plans finaux et de les intégrer au budget des collectivités locales.

Dans certains cas, ces organismes ont déjà été constitués légalement et leur rôle est déjà clairement défini. Par exemple, une législation cambodgienne (dont l'avant-projet de loi fut élaboré avec l'appui du FENU) met en avant un cadre institutionnel pour la mise en œuvre du PPL relativement clair et intégral (voir l'Encadré 50).

Le Cambodge est néanmoins une exception en la matière. Le plus souvent, on ne sait pas clairement « qui fait quoi » et les organes chargés de la planification doivent fréquemment, soit être créés *ex nihilo*, soit être réformés en profondeur. En conséquence, il est important que les PDL ait également pour objectif d'apporter tout type de clarification institutionnelle qui sera jugé nécessaire (voir Chapitre 1).

On peut distinguer les deux principaux types d'organes de planification suivants:

- Les institutions de niveau communautaire ou des collectivités locales de niveau inférieur ;
- Les institutions des collectivités locales du niveau supérieur ou de l'administration locale.

i. Les institutions de niveau communautaire

Ces organismes sont nécessaires à la juste représentation et formalisation des vues et des priorités chères au public et jettent une passerelle entre les collectivités locales et la

Encadré 50: Institutions de planification locale légales au Cambodge

Les Conseils Communaux : Ils approuvent les plans et programmes d'investissement.

Les Chef des Communes (pouvoir exécutif) : Ils préparent et soumettent les plans et programmes d'investissement à l'approbation du Conseil Communal.

Les Comités Communaux au Plan et au Budget : Ils assistent les Chefs Communaux dans la mise en œuvre du processus de planification.

Le Forum de Planification : Un organisme consultatif permettant au public de participer au PPL.

Encadré 51: Exemples d'institutions communautaires désignées par la loi

Tanzanie : Les Comités de développement de village ou de circonscription.

Cambodge : Les Comités de développement villageois.

Ouganda : Les Conseils de village et de paroisse.

Mali : Les Conseils de village ou de hameau.

Népal : Les Comités de développement de circonscription.

Timor Leste : Les Conseils de suco.

communauté. Ils ont également l'avantage de grandement réduire les coûts de transaction associés à la participation. Ces coûts peuvent en effet s'avérer très lourds dans les zones rurales, comme indiqué plus haut dans les chapitres 1 et 3.

Au niveau inférieur de la collectivité locale, la législation en vigueur prévoit souvent une clause officialisant ce type d'institutions communautaires ou de comités délégués (voir l'Encadré 51). Lorsque ces institutions sont légitimées localement, elles représentent une ressource organisationnelle considérable, notamment quand il s'agit de recueillir et d'institutionnaliser l'opinion de la communauté au sens large. Ces institutions ont donc un rôle important à jouer dans le PPL.

Il est cependant important de savoir que même si elles existent, ces institutions ne sont pas toujours entièrement représentatives. Dans d'autres cas, on constate qu'il existe un vide institutionnel caractérisé par l'absence d'organismes officiellement en charge de la planification au niveau communautaire. Il sera alors nécessaire d'innover et d'expérimenter pour mettre en place des institutions compétentes et représentatives et parvenir à institutionnaliser les activités du PPL au niveau communautaire.

Lorsqu'on s'attachera à combler ce type de vide juridique, il conviendra d'étudier en profondeur les aspects suivants :

- Les implications des différentes modalités électorales (voir aussi Chapitre 1C) ;
- Lorsque les responsables des CL sont élus pour représenter des zones ou circon-

scriptions territoriales spécifiques (comme c'est le cas en Afrique de l'Est, du Sud et en Asie du Sud), il est important que les représentants élus de chaque zone soit aussi membres des organismes communautaires en charge de la planification de ces zones, de préférence en tant que Présidents. Ceci assure un lien plus organique entre les organismes communautaires et les collectivités locales, renforce l'interaction entre les citoyens et leurs représentants et encourage également à ce que chacun assume ses responsabilités;

- Lorsque les responsables des CL sont élus sur la base d'un scrutin proportionnel (comme c'est le cas en Afrique francophone et dans d'autres pays influencés par les modèles politiques de l'Europe continentale), ils n'ont pas vraiment de rôle officiel à jouer au sein des organismes communautaires. Néanmoins, c'est dans ce type de contexte que le besoin de mettre en place des organismes communautaires se fait peut-être encore plus pressant, notamment afin de garantir une représentation plus efficace -et géographiquement plus équitable- des intérêts communautaires ;
- L'importance des autorités locales traditionnelles. Lorsque les chefs locaux ont l'habitude de jouer un rôle clé dans les affaires locales (comme c'est le cas dans de nombreuses régions d'Afrique et d'Asie du Sud et du Sud-Est), il est nécessaire de trouver un moyen de les associer aux institutions communautaires en vue de garantir leur soutien, faire usage de l'autorité locale dont ils jouissent et éviter qu'ils ne nuisent au bon fonctionnement de ces organismes. Une intégration réussie des chefs locaux a été la clé du succès et de l'acceptation des PDL dans des pays comme le Niger. Par contraste, il s'est avéré difficile d'impliquer à leur juste valeur les chefs locaux dans le processus de planification locale au Malawi, notamment en raison d'un manque d'harmonisation entre les limites des zones sous juridiction des chefs et les circonscriptions électorales des élus de district, l'engagement des chefs locaux ayant été considéré comme de nature à diminuer la portée de l'action des élus locaux;
- Sécurité financière. Il est aussi essentiel de se rappeler que la viabilité des institutions de planification au niveau communautaire est souvent fonction des ressources financières dont elles sont dotées. Ce point fut relevé lors d'un exercice récent d'évaluation des PDL au Mali, où l'on a constaté que le risque de faibles niveaux de participation à la planification communautaire augmentait dès que les communautés n'étaient pas assurées que leurs propositions seraient financées. Il s'agit cependant d'un domaine pour lequel les recommandations ne sont pas encore très claires. *Voir au Chapitre 2.C.1 le débat sur l'allocation des droits aux subventions au niveau des organismes de planification communautaires.*

Une ultime mise en garde. Bien que l'existence d'institutions communautaires intermédiaires soit nécessaire à l'émergence d'un PPL intégral, efficace et reproductible, il ne suffit pas de se contenter d'alimenter ce processus en propositions et priorités concernant tous les secteurs publics. En effet, il importe aussi de correctement mettre

en œuvre toutes les procédures liées au PPL, de faciliter la planification, de structurer et diffuser une information pertinente et d'appuyer le processus dans son ensemble – autant de points qui seront abordés plus loin dans ce chapitre à la section 3.

ii. Les organismes de planification des collectivités locales

La législation relative au fonctionnement des CL définira normalement les structures des diverses institutions des CL :

- Les conseils des CL;
- Les organismes exécutifs des CL et leur personnel ;
- Les comités sectoriels des CL, les comités à la planification et aux finances et organismes affiliés.

Ces organismes ont un rôle clé à jouer, notamment dans la gestion du PPL, dans les phases finales d'évaluation et d'approbation des propositions de projet et dans l'établissement d'un lien entre les plans, d'un côté, et les budgets d'investissement et budgets récurrents, de l'autre.

Il se peut que les organismes locaux déjà en place soient jugés inaptes à mener à bien les activités requises et qu'ils doivent être renforcés ou réformés. L'expérience du PPL a permis d'identifier différentes raisons à ces faiblesses :

- Le conseil (municipal/communal/régional) élu peut donner l'impression d'être insuffisamment représentatif ; sa légitimité politique peut être globalement mise en doute ou il peut ne pas représenter tout l'éventail des intérêts des citoyens de la région. Ces situations justifient souvent le recours à des aménagements innovateurs supplémentaires, même s'ils ne sont que temporaires ;
- Plus particulièrement, il est important de s'assurer que certains segments de la population sont bien représentés au sein des organismes locaux de planification (notamment les femmes et les représentants de groupes marginalisés tels les castes les plus basses en Asie du Sud). Des aménagements tels que l'introduction de mesures de discrimination positive peuvent s'avérer nécessaires, bien qu'ils puissent s'avérer problématiques par ailleurs (comme dans les pays où la tradition républicaine et francophone en matière d'égalité est forte – voir Chapitre 1.C) ;

Encadré 52: Ecueils à éviter : évincer les autorités coutumières

Le Projet de Renforcement des Capacités Communautaires de la Banque Mondiale au Timor Oriental a délibérément exclu les chefs des *suco* et autres autorités coutumières des Comités au plan de niveaux villageois et provinciaux au prétexte louable de ne pas vouloir trop renforcer leur pouvoir. Cette exclusion a influé sur la composition des gouvernements locaux, lesquels ont par la suite grandement limité l'efficacité des Comités au plan et rendu laborieuse la résolution des conflits inéluctables liés au foncier ou à la mobilisation de la main d'œuvre lors de la mise en place du projet, autant de domaines dans lesquels les chefs coutumiers exercent une autorité incontestée.

Encadré 53: Exemples d'innovations institutionnelles au niveau des collectivités locales

Au Sénégal et au Mali, le système électoral en vigueur au niveau local ne garantit pas automatiquement le droit de représentation à toutes les communautés vivant sous une même juridiction. Dans les deux pays, des Comités au plan ont été établis au niveau villageois pour identifier les priorités de développement, puis transmettre cette information aux CL. A Tombouctou (Mali), ces organes ont pris la forme de Comités populaires au plan composés de chefs villageois, de femmes et de jeunes responsables de l'analyse des besoins de la communauté et de l'élaboration des propositions de projets, lesquelles seront alors soumises à l'approbation des instances communales. Au Sénégal, le processus a conduit à la création de Comités de développement villageois assumant la fonction de planification et composés de la même façon que leurs équivalents maliens. Des Comités intra communaux ont aussi été créés, avec pour responsabilité l'examen des priorités villageoises et des besoins intra communaux aux fins d'alimenter ensuite le processus de planification au niveau des CL. Dans les deux cas, le processus de planification locale se superpose aux processus déjà existants et permet une représentation populaire au sein des Conseils des CL. Au Sénégal, cette innovation est actuellement en train d'être légalisée afin d'élargir sa portée au niveau national.

Au Niger, deux types d'institutions communautaires ont été introduits. Le premier consiste en un Comité de développement villageois (CDV) composé au maximum de 8 membres, dont au moins deux femmes. L'admission est libre pour tous les adultes mais le Secrétaire Général du CDV doit savoir lire. Les chefs locaux président ces Comités à titre honoraire en considération de leur autorité coutumière. Les Comités de développement local composés de délégués de tous les CDV de la commune complètent les CDV et font l'interface entre ces derniers et le Conseil de bourgade, actuellement à l'état embryonnaire et en cours d'étude.

Au Mozambique, des Conseils consultatifs de district (CCD) ont été établis en tant que précurseurs des Conseils de district actuellement à l'essai et dont les membres seront élus. Les CCD offrent une plateforme participative au processus de planification jusque-là inexistante, comblant ainsi un vide institutionnel. Cette innovation est elle aussi largement reproduite, bien que le gouvernement hésite encore à établir des Conseils de district officiellement élus.

Au Bangladesh, le PDL a cherché à identifier l'institution la plus apte à combler le vide institutionnel ressenti en deçà du niveau des *parishads*. Des Comités de développement régionaux (CDR) à l'admission libre et composés de sept membres furent d'abord créés. Ces comités étaient présidés au niveau régional par un membre élu de la circonscription (une région regroupe trois circonscriptions et compte une population de 10 000 habitants en moyenne). Les régions se sont néanmoins avérées trop peuplées et les CDR n'ont pas réussi à engager efficacement la communauté dans le PPL. Des Comités de développement de circonscription (CDC) présidés par un membre élu de la circonscription sont maintenant à l'essai (une circonscription compte une population de 3 500 habitants en moyenne). L'expérience a montré que grâce à leur plus grande proximité avec les populations, ces comités permettent une plus grande participation des populations, en particulier des femmes qui éprouaient jusqu'alors de la difficulté à se déplacer loin du foyer. Entre-temps, le pays a adopté une législation étendant les *gram sarkars*, auxquels les CDC sont maintenant intégrés, à tout le pays.

Encadré 54: Compétences caractéristiques des organismes locaux chargés de la planification

- Les Comités de secteur (notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture) peuvent alimenter le PPL en propositions et évaluer ou donner des conseils sur des propositions émanant des institutions communautaires ;
- Les Comités au plan et au finance passent les propositions en revue avant de sélectionner celles qui sont jugées prioritaires, s'assurent que les engagements financiers en matière de budget récurrent sont respectés et préparent le plan et le budget ;
- L'organe exécutif, puis le Conseil, passent en revue et avalisent le plan et budget proposés pour adoption officielle et soumission à un organe d'autorité supérieure pour approbation finale ou adoption définitive.

- Les organismes émanant des CL peuvent ne pas bénéficier de l'expertise technique suffisante pour leur permettre une prise décision informée dans le domaine de la planification. Il peut être alors indispensable de faire appel à un appui extérieur ;
- Il est souvent nécessaire de garantir une représentation sectorielle lors du processus de planification, en particulier dans les pays où les charges ministérielles restent hiérarchiquement décentralisées et où aucun compte ne doit être rendu aux collectivités locales (comme dans la plupart des états francophones). Sans la participation de représentants des différents secteurs, le processus de planification locale peut aboutir à des duplications, ou alors on court le risque que les propositions communautaires ne soient pas reprises au niveau des plans sectoriels. L'introduction d'instruments de coordination innovateurs peut donc parfois s'avérer nécessaire.

Dans tous les cas, l'objectif est également de tester ces innovations dans le but de les faire adopter à l'échelle nationale et de les intégrer au cadre législatif et de régulation national.

iii. Responsabilité dans les domaines de la coordination et de l'appui à la planification

La question des acteurs responsables de la coordination et de l'appui à la planification sur le terrain est la dernière à aborder. Les PDL ont approché cette question de différentes manières :

- Au sein des CL importantes ou de niveau supérieur (tels les districts en Ouganda ou au Malawi), les fonctions d'appui à la planification et de coordination incombent généralement à des fonctionnaires au plan ou à des unités spécialisées ;
- Au sein de CL moins importantes ou de niveau inférieur (tels les ADC au Malawi ou les communes au Vietnam), l'appui à la planification est une fonction qu'exercent des équipes du district composées de fonctionnaires et d'employés locaux ;
- Dans certains cas (comme dans les Communautés rurales au Sénégal ou dans les communes au Mali), les PDL ont subventionné l'intervention de consultants et

Encadré 55: Exemples d'innovations institutionnelles dans les PDL

Niger : Le PDL a établi au sein du sous-projet pilote et embryonnaire des « pré-communes » des comités chargés d'évaluer des microprojets, de lancer des appels d'offre, de chapeauter la phase de suivi et d'évaluation des réalisations et de superviser les problèmes liés à la propriété foncière et à la sécurité alimentaire. Afin d'apporter un appui plus soutenu à ces comités, des organes de coordination et de conseil composés de responsables de certains départements ou d'administrations locales et d'ONG ont également été créés. Il a été difficile de rendre ces organes opérationnels, mais une fois que des organes élus seront en place, les conseillers élus parviendront mieux à encourager la participation et la collaboration de tous.

Guinée : La légitimité en matière de représentation des conseils de CRD est sérieusement remise en question du fait d'une présence au pouvoir ininterrompue, sans tenue de nouvelles élections. En réponse à ce problème, le PDL a établi des Comités de développement communautaire qui agiront comme des forums de libre expression au sein desquels la planification locale pourra se faire de façon plus transparente.

Ouganda : Le Conseil provincial n'a pas les ressources humaines suffisantes pour revoir, développer et évaluer des propositions de planification. Pour résoudre ce problème dans le respect de la loi, un Comité au plan et à l'investissement a été établi afin d'élargir l'éventail de personnel disponible, les membres de ce comité provenant non seulement du Conseil, mais aussi de la société civile (instituteurs locaux, fonctionnaires retraités, etc....).

Bengladesh : Bien que la loi rende obligatoire la présence de femmes en tant que membres élus des Conseils de *l'union parishad*, leur rôle n'est pas clairement défini. Le PDL a donc appuyé leur participation en leur garantissant des postes de collaboratrices dans les Comités de développement de la circonscription et de présidentes et vice-présidentes dans les Comités au plan et les Comités sectoriels de l'UP.

Cambodge : Afin de rapprocher les communes et les départements sectoriels déconcentrés lors des processus de planification, des ateliers d'intégration ont été organisés pour permettre l'intégration du processus de planification communautaire, d'une part, aux processus de planification des départements sectoriels décentralisés, des ONG et des bailleurs de fonds, d'autre part. Ces ateliers visaient également à ce que des accords formels soient négociés entre ces diverses agences locales afin d'appuyer la mise en œuvre des plans de la commune.

Encadré 56: Renforcer durablement les institutions appuyant la planification locale

Le PDL du Bangladesh a appuyé l'introduction d'équipes d'aide à la planification locale. Après avoir été constituées, ces équipes de six personnes (quatre hommes et deux femmes habitant localement et possédant au minimum un diplôme d'éducation secondaire) ont été formées aux techniques fondamentales d'appui à la planification, leur rôle étant de faciliter le processus de planification au niveau des comités de développement de la circonscription. Les coûts de formation et les rémunérations journalières à hauteur de 3 \$US sont financés grâce à un prélèvement de 5% sur les subventions annuelles accordées à l'*union parishad*.

De tels mécanismes ne permettent cependant pas de garantir que les résultats seront probants : la qualité de l'appui ne peut pas toujours être optimale, les membres de l'équipe peuvent se désengager si d'autres opportunités d'emploi se présentent et les CL ne voient pas toujours d'intérêt à ce qu'ils soient maintenus.

d'ONG extérieurs pour appuyer le processus de planification au niveau de CL de niveau inférieur.

La dernière option est la moins pérenne à moyen et long terme et ne sera vraisemblablement pas reproduite à grande échelle. Pour cette raison, elle doit n'être utilisée qu'en cas d'absolue nécessité (voir l'Encadré 56).

C. Les fonctions de planification dans un système à niveaux multiples

Chaque pays, quasiment, possède au moins deux niveaux de CL ou de collectivités territoriales, si ce n'est davantage (voir l'Encadré 57).

Il est ici nécessaire de définir les compétences et responsabilités de chaque niveau, c'est-à-dire préciser le type de décisions de planification qui doivent être prises aux niveaux inférieurs et celles que l'on doit prendre aux niveaux supérieurs.

Avant de ce faire, il est important d'apporter quelques nuances au principe bien connu de la subsidiarité – la dévolution du plus d'autorité possible au niveau le plus inférieur possible s'agissant des décisions de planification :

- **Les mandats légaux.** La législation en vigueur régissant le fonctionnement des CL fait normalement mention des compétences associées à chaque niveau de collectivités ou d'administration. Bien que cela constitue un bon point de départ, ces provisions légales ne sont souvent que de peu d'utilité, étant donné :
 - Leur imprécision (par exemple, elles mentionnent « le secteur de l'éducation primaire » sans préciser les compétences relatives aux sous rubriques : construction d'écoles, réhabilitation et maintenance ; acquisition de mobilier et de livres ; recrutement et formation des maîtres, etc.) ;

Encadré 57: Exemples de systèmes à hiérarchie multiple

Ouganda : Cinq niveaux administratifs différents existent au sein du Conseil local bien que seuls les districts (CL5) et les provinces (CL3) constituent à proprement parler de véritables CL;

Ethiopie : On trouve dans chaque région les niveaux administratifs suivants : la zone, le *woreda* (équivalent du district) et le *kebele* (équivalent de la commune) ;

Eritrée : la *zoba* (région) et la sous-*zoba* (sous région)

Bengladesh : L'*upazila* (sous district) et l'*union* (district)

Encadré 58: Confusion sur la capacité des collectivités locales à planifier

La dévolution des fonctions de planification aux administrations ou CL de niveau inférieur est souvent contestée en raison de la faiblesse des capacités au niveau local. Cet critique naît du fait qu'il existe une confusion entre :

- Les situations où les organes locaux de niveau inférieur ne peuvent légitimement pas assumer la responsabilité finale de certains investissements parce que ceux-ci tombent hors de leur juridiction légale pour les raisons soulignées ci-dessus ; et
- Les situations où ces organes ont besoin d'un appui technique pour approfondir le plan, préciser les coûts, déterminer les normes relatives à la construction ou les achats, entre autres, pour être capables de réaliser les investissements qui tombent légitimement dans leur sphère de responsabilité. Il faut ici reconnaître que l'on peut confier aux CL une responsabilité provisoire vis-à-vis d'une fonction particulière (comme par exemple celle de l'irrigation à petite échelle) sans qu'ils ne possèdent les capacités techniques requises en la matière (c'est à dire compter un ingénieur en irrigation dans leurs rangs).

Voir aussi le Chapitre V sur le renforcement des capacités.

- Leur incohérence (elles empiètent sur les compétences légales des départements sectoriels déconcentrés ou celles d'autres collectivités);
- Leur manque de pertinence, en décentralisant soit trop peu, du point de vue de ce qui serait souhaitable, soit trop, du point de vue de ce qui est réaliste.
- **Les externalités socio-économiques, « les effets de retombée ou de réseau » etc.** En matière de planification, plusieurs éléments militent en la faveur d'un processus d'approbation qui ne se déroule pas au niveau le plus bas:
 - Lorsque les bénéficiaires potentiels directs ou indirects de certains investissements résident dans une zone géographique plus étendue que celle couverte par la juridiction de niveau inférieur des collectivités locales; habituellement, les bénéficiaires directs des réalisations sur le terrain sont en nombre limité et

peu dispersés géographiquement, alors que les bénéficiaires indirects sont plus nombreux et plus dispersés sur le plan géographique.

- Lorsque les investissements portent sur des infrastructures faisant partie d'un réseau interdépendant aux ramifications qui dépassent la juridiction du niveau inférieur des CL (comme, par exemple, des infrastructures d'approvisionnement en eau ou de drainage, ou des systèmes de chaînes du froid pour l'approvisionnement en vaccins) ;
- Lorsque les investissements peuvent des retombées négatives sur des personnes vivant en dehors de la juridiction de niveau inférieur (par exemple un système d'irrigation qui puise l'eau d'une rivière, affectant les populations en aval).
- **Externalités fiscales : implications en matière de budget récurrent.** Les investissements nécessitant des dépenses récurrentes à long terme, s'agissant de leur exploitation et de leur entretien (voir Chapitre 3.D), ou dont la réalisation nécessitera la collaboration d'un grand nombre de personnel des CL ou de l'administration de niveau supérieur doivent être approuvés à ce niveau supérieur.

Au final, à chaque niveau de planification correspondra un programme local d'investissement spécifique Les investissements sont catégorisés de la façon suivante :

- Les investissements communautaires approuvés au niveau le plus inférieur ; et
- Les investissements de niveau supra communautaire, ou investissements publics, approuvés à au niveau supérieur de CL.

Si cette distinction n'est pas établie dès le départ ou si elle est incorrectement établie (dans le cas, par exemple, où l'on attribue de façon automatique les investissements en deçà d'un certain coût plafond à la responsabilité du niveau inférieur de CL et les investissements au-delà de ce coût à la responsabilité du niveau supérieur), cela finira par prêter à confusion et entraînera à terme des erreurs dans la prise de décision de planification.

Il conviendra également de ne pas oublier de :

- Partager l'enveloppe de subventions entre les différents niveaux (voir le chapitre 2.C) ;
- Etablir une liste des investissements éligibles au financement, (voir la discussion détaillée au chapitre 2).

Tableau 16 : Tableau illustrant la possible répartition des responsabilités de planification dans un système à deux niveaux de CL

Type d'investissement	Externalités socio-économiques au sens large, retombées, etc.	Externalités fiscales (par exemple implications budgétaires pour le niveau supérieure)
Investissements communautaires typiques Puits et trous de forage Chemins villageois, pistes et passages hydrauliques Réhabilitation ou équipement d'écoles primaires Réhabilitation ou achat de matériel pour centres de santé primaires Petits programmes d'irrigation ou de protection de réserves d'eau Moulins à concasser communautaires Programmes de formations techniques communautaires Activités économiques de groupe	Rarement – les bénéficiaires sont généralement locaux	Rarement – Ne nécessitent généralement pas de prélèvement supplémentaire dans le budget des CL ou de personnel supplémentaire pour l'O&M
Investissements supra communautaires (ou publics) typiques Chemins et routes inter communales Nouvelles écoles primaires ou centres de santé Hôpitaux Collèges Internats Réserves d'eau plus larges ou protection contre les inondations	Eventuellement Rarement Eventuellement Eventuellement Eventuellement Eventuellement	Eventuellement Eventuellement Eventuellement Eventuellement Eventuellement Rarement

Note : Cette liste n'est qu'une illustration. Elle doit être adaptée au contexte de chaque pays dans le respect de la législation nationale

Encadré 59: Avantages et inconvénients de la différenciation dans l'attribution des compétences en matière de planification entre CL de même niveau

Avantages : Permet de faire coïncider les compétences des CL avec leurs capacités et d'encourager à une meilleure performance, rendant ainsi un changement de classe de B à A possible;

Inconvénients : Peut contredire la législation et les politiques en vigueur ou s'avérer problématique sur le plan politique; Peut compliquer le travail de suivi centralisé des CL.

Tableau 17 : Illustration des fonctions remplies par les différents acteurs de la planification locale en Ouganda

Catégories de projet d'investissement			
Caractéristiques	Projet d'investissement communautaire	Projets de province	Projets de district
Exemples de projets typiques	<ul style="list-style-type: none"> • Protection des sources ou construction de puits ; • Réhabilitation d'écoles (mobilier, matériel, rénovation des bâtiments, logement des maîtres etc.) ; • Trottoirs et autres travaux secondaires sur routes et ponts ; • Parcelle de démonstration de café 	<ul style="list-style-type: none"> • Forage ; • Réhabilitation du centre de santé ; • Nouvelles crèches ; • Travaux dans les écoles primaires ; • Passages hydrauliques et ponts communautaires; • Petits programmes de sensibilisation pour le sous comté (campagne de sensibilisation sur l'hygiène) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de digues et barrages ; • Nouveaux centre de santé ; • Nouveaux chemins ; • Services offerts pour plusieurs sous comtés (par exemple des écoles techniques, des collèges) ; • Programmes de vulgarisation ou de sensibilisation dans la (santé, éducation, agriculture, etc.) couvrant plus d'un LLG ; • Gros travaux de réhabilitation de chemins
Bénéficiaires	Groupe bien défini d'utilisateurs ou de bénéficiaires (par exemple, les parents et enfants d'une école)	Peut être un petit groupe bien défini de bénéficiaires mais plus vraisemblablement un groupe plus large (la population tout entière du sous comté peut bénéficier d'un centre de santé)	Vraisemblablement un large groupe de bénéficiaires (par exemple tous ceux dans le district qui peuvent bénéficier d'un nouveau chemin)
Coûts récurrents	Pas de coût récurrent au niveau du sous comté ou au delà	Coûts récurrents limités au niveau du sous comté	Obligation de prendre en charge les coûts récurrents au niveau du district
Niveau de ressources	Ne nécessite pas le recours légal à un appel d'offres	Peut ou non nécessiter le lancement légal d'un appel d'offres	Peut ou non nécessiter le lancement légal d'un appel d'offres
Sélection des propositions	Au niveau de la <i>paroisse</i>	Au niveau du sous comté/de la division/ du conseil municipal	Au niveau du district
Autorisation des ressources	Au niveau du sous comté/de la division/ du conseil municipal	Au niveau du sous comté/de la division/ du conseil municipal	Au niveau du district

Différentiation des charges associées aux fonctions de planification pour les CL de même niveau hiérarchique

Le cadre législatif et légal de la plupart des pays considère toutes les CL de même niveau hiérarchique sur un pied d'égalité: elles jouissent toutes des mêmes pouvoirs et des mêmes fonctions officielles. L'exception réside dans la différenciation souvent réalisée entre les pouvoirs et fonctions des CL urbaines et celles des CL rurales de même hiérarchie.

Si le cadre législatif et légal le permet, une stratégie de projet ou option d'intervention envisageable peut consister à autoriser un certain degré de différenciation dans les l'attribution des compétences en matière de planification sur la base de l'évaluation des capacités ou des performances des différentes CL par rapport aux objectifs fixés. Une approche dualiste pourrait ainsi voir le jour, qui consisterait à autoriser les CL plus performantes (de Classe A) à planifier un ensemble plus large d'activités d'investissements, alors que les CL moins performantes (de Classe B) auraient un champ de planification plus limité. Jusqu'à présent, cette différenciation n'a été mise en place dans aucun PDL bien qu'elle soit reflétée dans le nouveau cadre législatif et légal des CL de plusieurs PMA (Cambodge, Népal et Vietnam).

D. Le cycle de la planification locale et de la budgétisation : éclairage

1. Le cadre de planification stratégique

Bien que le PPL s'occupe principalement du cycle annuel de planification et de budgétisation, certains d'entre eux appuient également une planification plus stratégique ou à moyen terme au niveau des administrations/niveaux supérieurs et inférieurs des CL. Ces plans stratégiques – dont la préparation est souvent obligatoire – offrent aux CL l'opportunité d'établir un cadre stratégique dans lequel les plans et budgets annuels peuvent être préparés. Dans certains pays, comme en Ouganda, ces plans et budgets annuels peuvent en partie également découler des priorités exprimées au niveau du budget national provisionnel à moyen terme.

Habituellement, la planification stratégique débute par une analyse de situation fondée sur le profil socio-économique de la juridiction en question. La collecte et l'analyse des données représentent les phases initiales de l'analyse de situation, laquelle

Encadré 60: Les délais de dépôt du budget local au Malawi

L'Article 51 de la Loi sur le Gouvernement Local (1998) stipule que « l'Assemblée doit, au plus tard 90 jours avant le début de la nouvelle année fiscale (le 1^{er} juillet), préparer des estimations détaillées de ses revenus et dépenses pour l'année fiscale en cours... et doit [les] soumettre... au Comité des Finances du Gouvernement Local... »

En d'autres termes, les budgets doivent être prêts au plus tard le 31 mars de chaque année.

permettra aux planificateurs d'identifier les forces et faiblesses des systèmes publics de prestation de biens et services et de déterminer quelles seront les grandes orientations programmatiques. L'analyse de situation révélera également la distribution spatiale de la pauvreté ou de l'accès aux services publics, ce qui permettra de mettre au point des programmes bien ciblés.

Les plans stratégiques des CL ne sont généralement pas préparés à partir d'un budget trop contraignant et c'est la raison pour laquelle ils se limitent souvent à un énoncé général des domaines prioritaires de développement (sectoriels et géographiques), sans préciser de liste détaillée d'investissements. Comme tels, ils peuvent donc constituer une base intéressante pour fixer les grandes orientations du processus annuel de planification. Il doit être cependant noté que dans certains pays (comme au Vietnam, où le plan quinquennal comporte de puissantes directives politiques), ces plans stratégiques peuvent au contraire représenter un carcan et constituer un frein à la véritable prise en compte des vues de la population locale.

En principe, le processus de planification stratégique doit être aussi participatif que possible. Cependant, il est probable que le recours à des méthodes participatives entraînera des coûts importants. L'option la plus réaliste consiste alors en l'établissement d'un groupe de travail spécifique qui aura la charge de préparer le plan stratégique, puis le fera largement circuler pour recueillir des commentaires avant que l'avant-projet final ne soit soumis pour approbation à l'organe décisionnel approprié (conseil municipal/communal/régional, assemblée, etc.).

2. Le cycle annuel de planification et de budgétisation

i. Objectifs

L'objectif visé est l'établissement d'un cycle régulier d'activités basé sur un calendrier précis liant le PPL au processus budgétaire annuel. Ce faisant, il conviendra :

- D'allouer un délai suffisant à chaque étape du processus ;
- De respecter les délais légaux de préparation du budget annuel et le cycle fiscal officiel des CL.

ii. Le cycle fiscal des CL et les délais de préparation du budget

L'objectif est ici de s'assurer que le PPL est bien en phase avec le processus de budgétisation des CL. Tout manquement à cet objectif aura pour conséquence que les plans resteront du domaine des listes de souhaits, avec des propositions d'investissements sans budget correspondant et ne pouvant être exécutées, ou ne pouvant être exécutées qu'à travers des mécanismes parallèles aux procédures légales des CL, mécanismes qui nuiraient à la transparence du processus et à la responsabilisation des CL.

La date limite de finalisation du budget représente ainsi le point de départ pour la détermination du début du cycle de planification. Cette date correspond le plus souvent au début de l'année fiscale des collectivités locales, date normalement fixée

soit dans la législation, soit dans le cadre de régulation. C'est à cette date que les CL doivent soumettre les projections de revenus et de dépenses aux échelons supérieurs pour autorisation (ces projections ne découlent malheureusement pas assez souvent d'un processus de planification transparent et intégral) (voir l'Encadré 60).

L'année fiscale étant généralement comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre ou entre le 1^{er} juillet et le 31 juin, les délais limites de dépôt de propositions de budget tombent normalement aux mois de novembre/décembre ou de mai/juin chaque année (au Malawi, les budgets doivent être remis trois mois avant le début de l'année fiscale, ce que représente un délai particulièrement long).

Le calendrier du PPL et les différentes étapes doivent donc être définies à rebours de la date de dépôt légal du budget local.

iii. Les étapes génériques du PPL

Bien qu'il existe de grandes variations, certaines étapes génériques clés s'appliquent à la plupart des PPL. Elles peuvent être regroupées comme suit (même si leur ordonnancement peut varier) :

- a. **Evaluation des ressources budgétaires** : lorsque les CL procèdent à la compilation des estimations de tous les revenus - toutes sources confondues- qui seront disponibles pour l'année fiscale suivante. Ce calcul doit inclure non seulement les estimations de revenus locaux, mais aussi et c'est très important, les estimations des montants des transferts fiscaux en provenance du gouvernement central. Il est alors essentiel que le Montant Indicatif annuel de Planification – ou le montant du financement provenant de l'enveloppe de subventions du PDL – soit connu et communiqué aux CL avant que ne démarre cette première étape (voir également le chapitre 2 B pour une discussion approfondie) ;
- b. **Revue préliminaire, analyse et orientation stratégique** : lorsque les CL passent en revue les performances lors de l'année écoulée, mettent au point une stratégie pour l'année à venir et fixent les grandes orientations pour le travail des organes de planification locaux et communautaires. Ces grandes orientations portent le plus souvent à la fois sur les priorités telles que définies dans le plan stratégique et/ou le programme d'investissement (si ces derniers ont été préparés) et sur le processus de planification lui-même. Cette étape peut aussi inclure la mise à jour des bases de données (par exemple « les livres de compte villageois » en Ouganda). Cette étape ne figure pas dans tous les PDL ;
- c. **Formulation des besoins, priorités et propositions par les populations**, à l'usage des collectivités locales ou à travers les collectivités locales à l'usage d'autres organes communautaires, et par les comités sectoriels et autres organes en charge de la planification locale;
- d. **Présélection des investissements, préparation des propositions, calcul des coûts et évaluation des propositions** par les organes sectoriels et autres organes en charge de la planification locale ;

- e. Revue, classement et sélection des propositions par le Comité au plan ou le Comité des finances des CL à la lumière des ressources budgétaires disponibles ; dans certains cas, ce travail est réalisé de paire avec un organe de consultation au mandat plus large ;
- f. Compilation de l'avant-projet du plan d'investissement et de budget par les fonctionnaires au plan ou des finances et par le Comité au plan (ou le Comité des finances du CL sur la base des propositions d'investissement ;
- g. Approbation finale du plan d'investissement et du budget récurrent et d'investissement par l'autorité/les autorités (s) légal(es) (organe exécutif, conseil municipal/communal/régional) ;
- h. Approbation du budget par l'autorité supérieure (le gouverneur, le préfet, le Ministre chargé des CL) et déblocage des fonds ;
- i. Exécution du plan d'investissement (cet aspect ne faisant pas à proprement parler partie du PPL, il fera l'objet d'une discussion détaillée au chapitre 3 C).

Le schéma suivant présente de façon simple le cycle annuel de planification/ budgétisation du PDL du Bangladesh (lorsque les étapes présentées précédemment correspondent au cycle du projet) :

Tableau I8 : Le cycle annuel de planification/budgétisation du PDL du Bangladesh (année fiscale : juillet à juin)

Etape	Jan	Fév.	Mar	Avr	Mai	Juin	Juin	Août	Sep	Oct	Nov	Déc
(a)				X								
(b)												
(c)												
(d)												
(e)												
(f)												
(g)						X						
(h)							X					
(i)												

Notes :

- Le nombre d'étapes correspond aux activités génériques présentées dans le texte ci-dessus ;
- L'essentiel du travail d'exécution est en fait réalisé d'octobre à janvier (selon le calendrier agricole)

Dans de ce cadre assez large, les activités et délais requis pour la réalisation de chaque activité varieront selon le contexte institutionnel et social du pays et selon les différentes contraintes inhérentes au cycle budgétaire national. Des exemples plus détaillés de PPL sont présentés aux chapitres suivants.

E. Planification locale : problèmes et enseignements

Cette section recense les nombreux problèmes rencontrés lors du processus de planification locale et les outils utilisés par les PDL et dégage des enseignements tirés de l'expérience. Par commodité, chaque problème abordé le sera en respectant l'ordre des étapes génériques du PPL présentées dans la section D.2.iii de ce chapitre.

1. Estimation des ressources budgétaires

La communication au moment opportun du montant des ressources disponibles (montant indicatif annuel ou enveloppe de subvention) est essentielle à cette étape. Le moment exact où ce montant doit être communiqué aux CL n'est pas le même d'un PPL à l'autre, mais il importe que cette communication soit faite le plus tôt possible et certainement avant l'exécution de l'étape (e) ci-dessus (*Classement et la sélection des propositions d'investissement*) - ceci pour s'assurer que tous les acteurs du processus de planification connaîtront le montant dont ils disposent et quelles sont les limitations budgétaires. A défaut, et sans la force d'un budget contraignant, la planification se transformera en enregistrement d'une liste de doléances. Un des problèmes inhérents à de nombreux mécanismes nationaux de transfert fiscal a précisément trait au manque de synchronisation entre le niveau central et le niveau local, ce qui entraîne une incertitude budgétaire. Voir aussi le chapitre 2 B.

2. Analyse préliminaire et orientation stratégique

L'encadré intitulé *Orientation stratégique pour la planification annuelle* donne quelques illustrations de cette étape qui ne fait pas partie intégrante de tous les PDL.

L'existence de directions stratégiques peut s'avérer utile car :

- Ces orientations offrent au gouvernement central et aux CL de niveau supérieur la possibilité d'énoncer leurs priorités – et de pouvoir ainsi opérationnaliser les plans stratégiques. Elles permettent alors aux CL de jauger correctement la teneur des propositions des différents secteurs et de les comparer (voir aussi le Chapitre 3 B sur le problème des classements) ;
- Dans les pays où les CL de niveau inférieur soumettent les propositions de projets aux CL de niveau supérieur pour accord de financement (comme au Népal, où les DDC financent les projets des VDC), les CL de niveau inférieur peuvent se faire une meilleure idée des types de projets qui seront susceptibles d'être approuvés et financés.

Néanmoins, les conseils stratégiques et les directives en matière de planification peuvent parfois aussi diminuer la qualité de la participation et empêcher la libre expression des souhaits des populations, notamment dans les pays où les « conseils » prodigués sont plutôt perçus comme étant imposés (comme en Eritrée ou au Vietnam) ou lorsque les CL ne sont que des organes déconcentrés se souciant potentiellement davantage des « conseils » en provenance du niveau central ou de la hiérarchie supérieure, que des priorités locales.

Tableau 19 : La planification locale en Ouganda (année fiscale : juillet à juin)

Calendrier	Etapes
Juillet	• Passage en revue de l'efficacité du Comité à la planification technique (CPT)
Août	• Diffusion d'informations relatives à la planification dans les paroisses/ circonscriptions
Septembre	• Appui à la planification de niveau village/paroisse
Octobre	• Analyse de situation au niveau des CL de niveau inférieur (CLI) • Discussion et sélection des problèmes et opportunités (Analyse SWOT pour les CLI) • Vision des CLI et fixation des objectifs
Novembre	• Identification des priorités d'investissement au niveau des CLI • Conférence sur le budget
Décembre	• Transmission des propositions de projets communautaires au niveau du district/ municipalité pour passage en revue
Janvier	• Développement de profils de projets communautaires
Jan/ Février	• Passage en revue des profils de projets communautaires par les comités ad hoc
Février	• Compilation de l'avant-projet du plan de développement
Mars	• Passage en revue de l'avant-projet du plan de développement par l'organe exécutif • Peaufinage de l'avant-projet du plan de développement par le CPT
Avril	• Discussion et approbation du plan de développement par le conseil • Finalisation du plan de développement • Soumission du plan de développement approuvé au niveau supérieur pour approbation
Mai/Juin	• Comptes-rendus sur les décisions finales auprès des conseils locaux de niveau inférieurs (de paroisse/circonscription et de village/cellule).

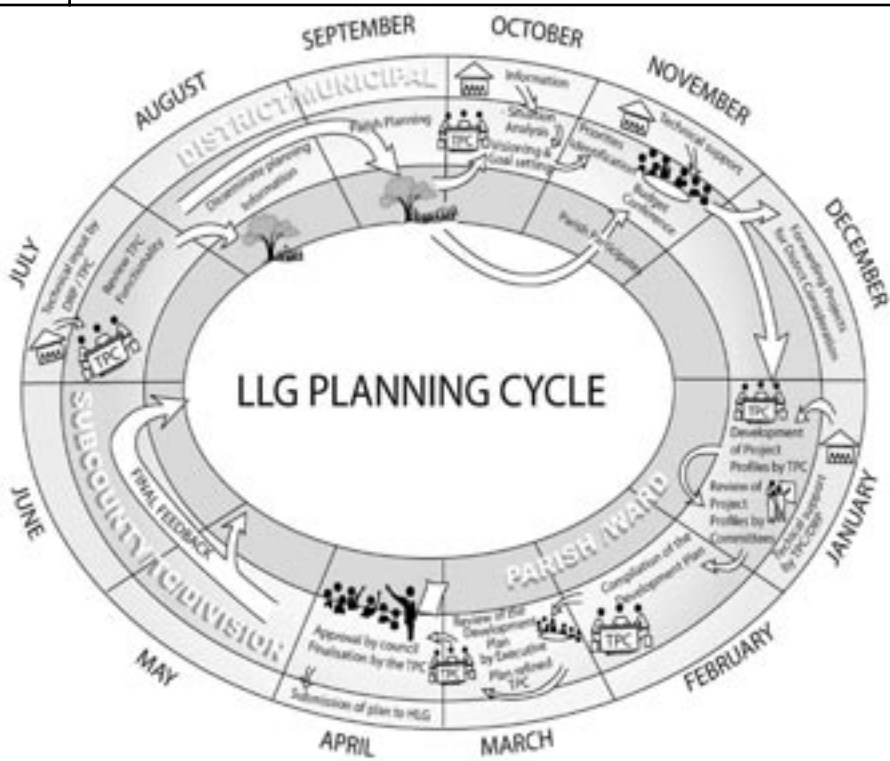


Illustration 7: Le cycle annuel de planification et de budgétisation au Cambodge

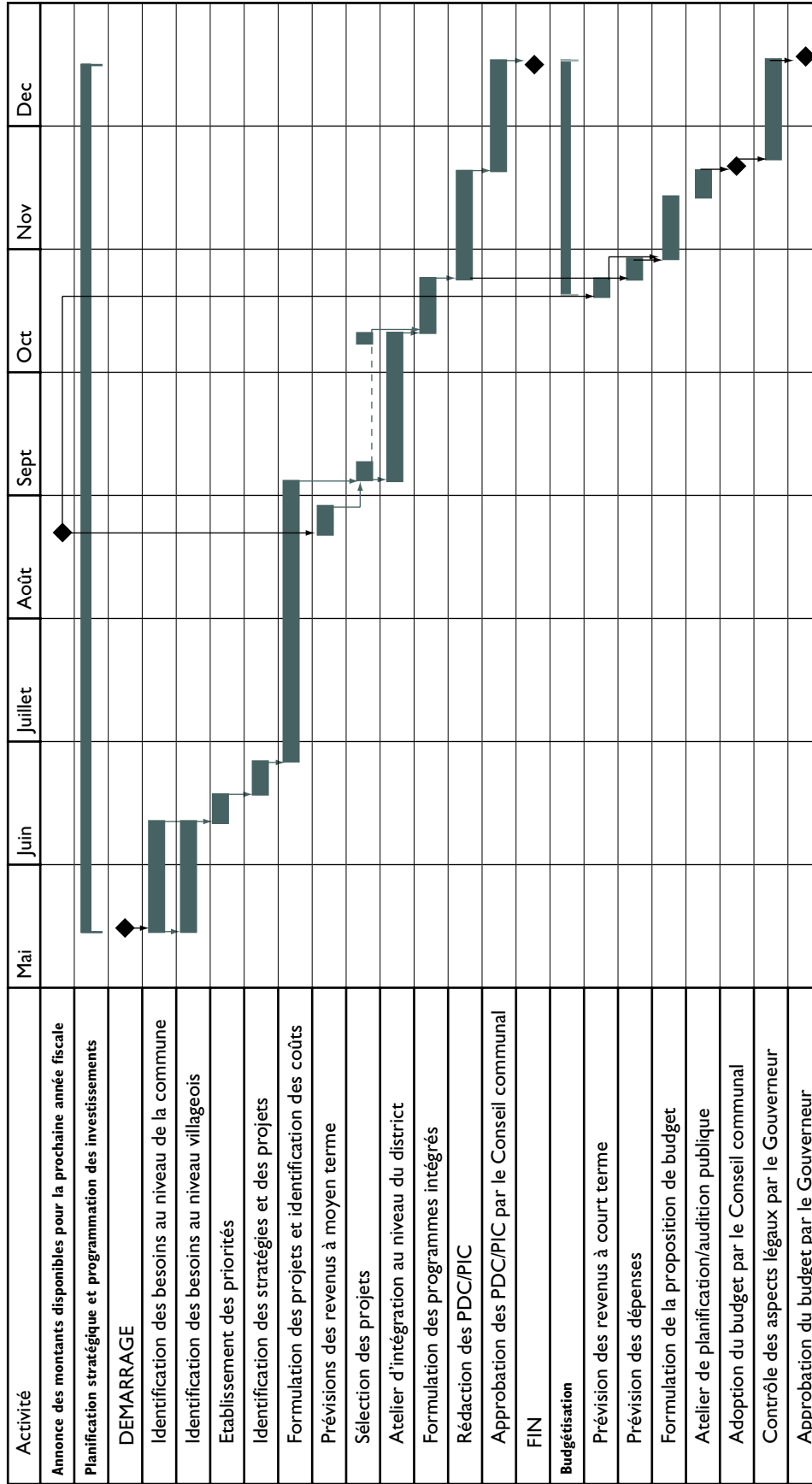


Tableau 20 : Cycle annuel de planification et de budgétisation, PDL d'Anseba, Eritrée

(Année fiscale janvier à décembre)

	Janv.	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sep.	Oct.	Nov.	Déc.
Les régions, sous-régions et villages	<p>Début de l'exécution du programme pour l'année en cours issu de l'autorisation budgétaire du mois de décembre de l'année précédente</p>											
Exécutent	<p>1. Les performances de l'année passée sont annoncées aux villages et aux sous régions. 2. Début des évaluations de niveau communautaire comme fondement du cycle de planification de l'année suivante (à la fin, identification préliminaire des projets qui seront finalisés en janvier)</p>											
Planifiant	<p>Etape 1 : Participation du village et définition du projet préliminaire</p>	<p>Etape 2 : Confirmation au niveau provincial et sélection initiale de « faisabilité » et du budget</p>	<p>Etape 3 : La région approuve les requêtes d'appui technique pour appuyer le processus initial de conception et de sélection</p>	<p>Etape 4 : La région s'assure que les documents du projet sont finalisés et servent de base à la préparation du budget</p>	<p>Etape 5 : La région finalise le rapport annuel, le plan et le budget et les soumet au <i>Baito</i> ;Après autorisation, les soumet au MGL</p>	<p>Etape 6 : Le MGL consolide le(s) rapport(s) régional (aux) annuel(s) dans le budget du MGL</p>	<p>L'information du rapport annuel est communiquée afin de tenir le village informé des décisions</p>	<p>Négociation avec le Trésorier pour déterminer le montant des allocations budgétaires pour l'année suivante</p>	<p>Prestation de services, renforcement des capacités et réalisation des projets d'infra-structure</p>	<p>Soumission du programme de travail pour l'année suivante</p>	<p>Planification du nouveau programme de travail</p>	
Passent en revue	<p>Soumission du 4^{ème} rapport trimestriel d'avancement</p>			<p>Soumission du 1^{er} rapport trimestriel d'avancement</p>			<p>Soumission du 2^{ème} rapport trimestriel d'avancement</p>		<p>Soumission du 3^{ème} rapport trimestriel d'avancement</p>			

3. Expression des besoins et des priorités et propositions communautaires

On recense différents outils pour l'analyse des problèmes communautaires et le classement des besoins et propositions par ordre de priorité.

Les approches orthodoxes d'Évaluation Rurale Participative (ERP) encouragent souvent une utilisation extensive d'outils et de méthodes de diagnostic pour aider à identifier les problèmes, les potentiels et les priorités des populations. Cependant, l'expérience du PDL suggère que le « kit d'ERP » tel que le proposent la plupart des ONG est souvent mal pensé.

- Les populations locales sont supposées passer beaucoup trop de leur temps dans des réunions quand le coût d'opportunité du temps est très élevé, surtout pour les plus pauvres ;
- Les coûts liés à la facilitation des exercices sont souvent trop élevés pour que ces exercices soient répliquables ;

Encadré 61: L'orientation stratégique en matière de planification annuelle

En Ouganda, elle est plutôt formalisée. Au début du PPL annuel, le district et les conseils de niveau inférieur (sous comté et paroisse) :

- Passent en revue les circulaires et directives sur la planification annuelle publiées par la hiérarchie supérieure (le Ministère des Collectivités Territoriales pour les districts, les districts pour les conseils inférieurs), les Montants indicatifs de planification disponibles pour tous les niveaux, ainsi que les calendriers proposés ;
- Tiennent une conférence sur la planification/budget avec le conseil, les membres du comité au plan et d'autres parties prenantes clés afin d'identifier les priorités, les zones stratégiques etc., en conformité avec le plan de développement stratégique (pluriannuel).

Au Népal (avant la suspension des organes élus locaux suite au conflit), le processus débutait avec la publication des directives nationales de planification dans lesquelles étaient spécifiées les estimations du budget du Comité au développement du district (CDD). Les CDD devaient ensuite passer en revue ces directives avant d'élaborer les directives à destination des Comités au développement de village (CDV) et des communautés locales et de les en informer lors de la tenue d'ateliers villageois. Cette première étape était supposée s'étaler sur un mois (novembre/décembre).

Les CDV se rencontraient alors afin d'étudier les directives de planification et se faire une vague idée de l'orientation générale de leurs propres plans de développement. Cette étape était suivie de réunions du Comité de la circonscription au cours desquelles on abordait et analysait la question des priorités au niveau de la circonscription et des villages. Une fois les priorités fixées, le CDV se rencontrait pour finaliser son plan annuel, se décidant alors sur les priorités à considérer (à partir des propositions de la circonscription) et choisissant les projets qui seraient financés par ses propres ressources et les projets qui seraient soumis au DDC pour financement.

- Ces exercices créent des attentes qui seront difficiles à combler ;
- En terme du contenu des listes de priorités identifiées, le résultat obtenu est souvent à peu près similaire à celui obtenu dans le cadre d'exercices plus simples et plus rentables.

Au titre des exercices simples et moins onéreux réaliser, on peut retenir les suivants :

L'analyse des problèmes

Dans les pays où le taux d'alphabétisation est faible, les problèmes d'ordre local peuvent être analysés en utilisant une gamme d'outils et de méthodes simples :

- Des discussions de groupes permettant d'obtenir les points de vue de personnes appartenant à des catégories sociales différentes (par exemple les femmes, les personnes âgées, les jeunes, les hommes) ;
- Recensements simples des infrastructures existantes et de leur histoire ;
- Marches le long de transects avec des représentants communautaires pour stimuler un débat au sujet des problèmes locaux ;
- Simplification de l'analyse des problèmes en commençant par la compréhension des problèmes d'ordre local et de leurs origines ;
- Exercice de cartographie villageoise afin de stimuler un débat et des discussions autour des problèmes d'ordre local.

Outils simples de classement

Au niveau des institutions communautaires (comités de village ou de circonscription), des procédures très simples peuvent être utilisées afin de garantir que les propositions de projets seront sélectionnées de façon cohérente et transparente à partir de l'analyse des problèmes. De telles méthodes sont également très adaptées aux zones à faible taux d'alphabétisation.

- **Simple classement des préférences.** Les participants peuvent exprimer simplement de façon ordinale les propositions qu'ils privilégient en votant à main levée, en traçant des croix sur un tableau, en utilisant des coquilles de noix sur le sol, autant d'exercices qui permettront de comptabiliser les préférences pour chaque proposition ;
- **Classement par paires.** Cet exercice de classement, normalement conduit auprès

Encadré 62: Se méfier des analyses de problèmes uniquement basées sur la situation de lieu

L'expérience au Bangladesh a montré que les discussions basées sur une situation de lieu (par exemple dans quelles zones doit-on réaliser des infrastructures ?) tournent rapidement au parti pris et portent uniquement sur des questions connexes à l'utilisation des infrastructures physiques. Le débat s'éloigne alors des problèmes sans caractéristique spécifique de lieu qui peuvent particulièrement intéresser, par exemple, les femmes (comme les problèmes liés aux qualifications ou à la santé publique).

Encadré 63: Eviter la manipulation des exercices de classement

L'enjeu est tel, pour les différents segments de la communauté, que certains groupes de pression ou d'intérêt exercent souvent une pression considérable pour que soient adoptées les propositions qu'ils privilégient, et ce quels que soient les mérites objectifs de ces propositions.

Il n'existe pas de mesures absolues pour éviter que de telles « manipulations » n'aient lieu ; elles sont, somme toute, symptomatiques de tous les forums démocratiques de par le monde. Néanmoins, une information claire destinée au grand public, des procédures bien élaborées et une facilitation extérieure performante du processus (dans la mesure où ces interventions peuvent être financées durablement) sont autant d'éléments qui pourront aider à les prévenir.

d'un groupe, est plus élaboré et vise à articuler au mieux les préférences comparatives et à réduire les possibilités de manipulation. Il consiste simplement à organiser des « tournois » de classement, en demandant aux participants de comparer des listes de propositions selon un critère unique pour attribuer des points à chaque proposition. Le classement final des propositions est établi par le simple décompte des points obtenus. Cet exercice génère normalement beaucoup de discussions a posteriori sur les mérites relatifs de chaque proposition - ce qui ajoute encore aux mérites de l'exercice.

Tableau 21 : La méthode du classement par paires

Projet A -Accès routier					
Projet B -Centre de santé	B				
Projet C -Ecole	C	C			
Projet D -Marché	A	B	C		
Projet E -Eau potable	E	E	C	E	
	Projet A (Accès routier)	Projet B (Centres de santé)	Projet C (Ecole)	Projet D (Marché)	Projet E (Eau potable)
Nombre de fois où le projet est privilégié	1	2	4	0	3
Donc Priorité	4	3	1	5	2

Quelques problèmes pratiques

L'expérience des PDL suggère qu'un nombre important de problèmes pratiques doivent être pris en considération lors du processus de consultation des communautés :

- Les communautés doivent être tenues informées bien à l'avance de l'heure et de la date de la session de planification ;
- Etant donné que les consultations communautaires doivent avoir lieu dans toutes les communautés sous la juridiction des collectivités locales, la durée des sessions ne doit pas dépasser un à deux jours, de façon à permettre aux facilitateurs de couvrir tous les villages dans des délais, et à des coûts, raisonnables ;
- Les résultats obtenus lors de réunions de consultation communautaire doivent être retranscrits et archivés pour information.

Directives et modes opératoires pour les institutions communautaires en charge de la planification

Les différentes institutions communautaires en charge de la planification doivent disposer de directives claires et cohérentes, même si celles-ci n'ont pas de réelle existence légale, eu égard à :

- L'objectif qu'elles poursuivent ;
- La sélection de leurs membres (si ces organes ont été institués récemment sans base légale) ;
- La définition des procédures s'agissant, par exemple, des dates et lieux des réunions, de la façon de travailler, de la gestion des négociations ;
- Aux différents outils à utiliser (voir Encadré 64).

Formats des propositions réglementaires

Lorsque que les idées de propositions auront été classées par ordre de priorité, il est essentiel que les propositions soient précisées sous un format harmonisé et contenant suffisamment d'informations pour permettre au niveau hiérarchique supérieur de procéder à une évaluation cohérente. Tout manquement en la matière rendra le travail d'évaluation des propositions par la hiérarchie supérieure plus ardu et rallongera inutilement la durée de ce processus, car les échelons supérieurs devront alors répondre eux-mêmes aux questions restées en suspens et effectuer des visites de terrain. Le Tableau 22 offre un modèle de format réglementaire pour les propositions communautaires utilisé au Népal.

4. Sélection, élaboration des propositions, calcul des coûts et évaluation

Etude de faisabilité

Les propositions prioritaires sont communiquées par les institutions communautaires à l'administration de hiérarchie supérieure qui évaluera leur faisabilité, les détaillera sur le plan technique et estimera leurs coûts. Un certain nombre des problèmes souvent rencontrés lors de cette étape sont présentés dans l'Encadré 65.

Le processus d'évaluation nécessitera le plus souvent une interaction soutenue entre l'organe d'évaluation et l'institution communautaire à l'origine de la proposition, ainsi que des visites de terrain fréquentes par les techniciens, ce qui pourra retarder

le processus car les techniciens ne sont pas toujours disponibles en nombre suffisant et l'organisation des visites de terrain peut s'avérer compliquée. Il importe donc de fixer des délais suffisants pour que cette étape du PPL puisse avoir lieu dans de bonnes conditions. L'inclusion du processus d'évaluation dans la phase de consultation communautaire a contribué à faire gagner du temps au Vietnam.

L'expérience des PDL a montré que le calcul des coûts initiaux des propositions communautaires doit être raisonnablement précis. Une sous-estimation des coûts à ce stade de la planification pourra entraîner des problèmes lors du processus ultérieur

Encadré 64: Directives à destination des Comités de développement de circonscription au Bangladesh

Une absence de directives claires au cours du premier cycle annuel de planification a eu pour conséquence de limiter la composition du Comité au plan à 7 personnes dans certaines zones, alors que dans d'autres, le Comité s'était réuni en session plénière avec la participation de 80 à 100 personnes. D'autre part, le fait que ce soit une femme membre de l'*Union Parishads (UP)* qui ait assumé la fonction de Président du Comité dans certaines zones a provoqué des réactions négatives de la part des autres membres des UP. Pour y remédier, les directives qui suivirent furent élaborées avec l'*Union Parishad* qui assume l'autorité dans cette juridiction :

« Les Comités au développement de circonscription (CDC) sont établis dans toutes les circonscriptions concernées par le processus de planification locale. Le CDC sera composé : d'un membre élu de l'*union parishad* de cette circonscription qui présidera le Comité ; d'un membre féminin élu de l'*union parishad* représentant la zone de la circonscription ; et de cinq membres de la société civile cooptés à cette occasion. La composition du CDC doit être approuvée par le Comité au développement de l'union ou par un comité ad hoc. Les responsabilités du CDC sont de :

- Tenir les membres de la circonscription informés sur le Projet SLGDF et sur ses activités dans la circonscription ;
- Etablir des liens avec les UFT afin d'organiser des évaluations participatives dans la circonscription portant, en particulier, sur la question de la représentation des femmes et des autres groupes désavantagés lors des réunions ;
- Aider à collecter des informations sur les perspectives de développement dans la circonscription ;
- Réaliser des propositions de projet (selon le schéma du formulaire A) identifiées par les membres de la circonscription pour financement par le biais des ressources financières des FDL ou d'autres sources ;
- Présenter ces propositions lors de la réunion initiale de sélection de l'UDC ;
- Préparer et transmettre les évaluations de faisabilité pour chaque programme sélectionné par l'*union parishad* pour exécution dans la circonscription ;
- Etablir des Comités de mise en œuvre des programmes pour les programmes approuvés et rédiger des rapports d'avancement à destination de l'UDC ».

Tableau 22 : Format d'une proposition de projet du VCD (Népal)

1. Nom du VCD		
2. Date de la réunion du Conseil du village qui a mené à la proposition		
3. Titre du projet		
4. Proposition préliminaire		
(a) Problème identifié par le projet		
(b) Type de projet (cocher le secteur)	Santé	
	Education	
	Routes/ponts etc....	
	Agriculture	
	Développement Communautaire	
	Autres	
(c) Description du projet		
(d) Estimation approximative des coûts	Coûts totaux	NR
	Contribution locale	NR
	Contribution du VCD	NR
	Financement requis	NR
(e) Niveau de priorité du projet		
(f) Nombre de bénéficiaires	# Bénéficiaire H/H	
	# Bénéficiaires femmes	
	# Bénéficiaire DAG H/H	
(g) Modalités de réalisation/mise en œuvre		
(h) Modalités pour l'exploitation et d'entretien		
(i) Autres informations (lieu, spécificités, etc.)		
5. Certification	Signé :	Signé :
	Le Président du VCD	Le Secrétaire du VCD

d'appel d'offres, car si les coûts estimatifs sont sous-évalués, les entrepreneurs souhaitant répondre à l'appel d'offres dans les limites du budget imposé n'y parviendront pas. Afin d'aider les responsables techniques des collectivités locales à réaliser des estimations de coûts précises, les PDL peuvent leur fournir des budgets « standards » par type d'investissement sur la base des expériences passées.

Le Tableau 23 présente les différents canevas d'évaluation de projets utilisés au Cambodge et au Vietnam.

Encadré 65: Deux enseignements relatifs au phénomène de « discrimination » ou de « biais » dans la sélection des propositions communautaires

L'expérience du PDL suggère qu'un PPL ne s'appuyant que sur des propositions communautaires peut avoir deux limitations importantes :

Biais en faveur des « problématiques facilement solutionnées »

Les propositions communautaires se focalisent généralement sur les problèmes qui peuvent être facilement « solutionnés » - d'où la prépondérance de projets de construction de puits, d'écoles ou de cliniques (ou encore de travaux de protection des sols au Bangladesh ou de pompes d'irrigation au Cambodge) et de propositions d'investissement « standards ». A l'inverse, très peu nombreuses sont les propositions d'investissement nécessitant une évaluation technique préalable, telles que celles relatives aux programmes d'irrigation ou aux mesures de protection des réserves en eau.

La diffusion d'informations sur les options à la disposition des communautés ainsi que le déploiement d'un appui technique auprès des communautés en prélude aux consultations communautaires peuvent avoir un effet positif et corriger ce type de biais, mais ne sont pas toujours réalisables.

Biais en faveur des intérêts locaux

La logique de l'intérêt collectif amène souvent les groupes communautaires ou Comités de village à se focaliser sur des problèmes qui les concernent directement, plutôt que sur des problèmes intéressant les villages voisins ou d'intérêt public plus général. Un PPL qui n'est nourri que des seules propositions communautaire peut alors être biaisé en faveur d'investissements aux retombées très localisées ou à l'impact stratégique limité.

Pour combattre ce biais, les institutions de niveau supérieur des collectivités locales représentant des zones spatiales plus larges doivent être en mesure d'introduire leurs propres propositions dans le processus. Cette pratique est cependant souvent rejetée par les pourfendeurs de la participation communautaire qui craignent un retour à un contrôle et à une manipulation centralisés.

Tableau 23 : Canevas pour l'évaluation des projets (au Cambodge et au Vietnam)

	Cambodge (Formulaire II)	Vietnam (Etude de faisabilité participative)
1. Titre et code du projet	Inclus	Inclus
2. Nom du village/commune/district	Inclus	Inclus
Section A : Formulation du VCD		
A.1 Cadre de planification du VCD (a) Problème à résoudre (b) Contexte de la planification (lien à d'autres projets, liste de priorités, autres discussions) (c) Participation dans la préparation (conseillers techniques/PIC/ONG)	Inclus	Inclus
A.2 Informations sur le projet (a) type ; (b) description sommaire (c) documents joints, tels le croquis de l'emplacement, dessins de constructions (ceux-ci peuvent souvent être des dessins standard), formulaires relatifs aux quantités	Inclus	Inclus
A.3 Aperçu sur la réalisation (a) Calendrier proposé des constructions (b) Partenaires de la/des réalisation/entrepreneurs (c) Résumé des coûts (travail des entrepreneurs, contribution villageoise, autres contributions, subventions requises) (d) Calendrier des premiers paiements	Inclus	Inclus
A.4 Faisabilité (a) Nombre de bénéficiaires/foyers bénéficiaires (b) Coût par foyer bénéficiaire	Inclus	Inclus et élargi aux aspects: (a) Techniques (solidité technique ?) (b) Justifications économiques, en termes de coût par foyer bénéficiaire (c) Sociaux, à la fois en termes de nombre de bénéficiaires, de catégories et de participation dans la réalisation (d) Environnementaux (présence d'effets positifs ou adverses)
A.5 Déclaration	Inclus	Inclus
B. Evaluation de faisabilité par le CDC/CDB/UDC		
B.1 Cadre général de planification		
B.2 Plan du projet		
B.3 Détails de réalisation		
B.4 Faisabilité		
B.5 Approbation et requête budgétaire	Ajustement nécessaire pour correspondre au format LDF : Peut ne pas être approuvé et comporter des suggestions d'ajournement, de financement supplémentaire, etc.	

Encadré 66: Liste de contrôle pour l'évaluation des propositions communautaires

Problèmes de propriété foncière : Etude des dispositions existantes en matière de propriété foncière et des mesures incitatives pour faciliter l'investissement à long terme de la part des utilisateurs des ressources naturelles, la bonne exploitation de ces ressources et leur conservation ; les droits primaires et secondaires des utilisateurs locaux ;

Aval des bénéficiaires: Les projets doivent être pleinement acceptés par les bénéficiaires locaux (y compris les groupes marginalisés et les minorités) et être considérés comme des investissements prioritaires ;

Respect des normes sociales : Les projets doivent être conformes aux cultures et croyances locales ;

Prise en compte des intérêts des femmes : Les projets doivent répondre aux problèmes spécifiques des hommes comme des femmes;

Viabilité économique : Analyse de la viabilité économique des projets (le subventionnement d'activités purement économiques est généralement exclu) ;

Problèmes de gestion : Analyse de la capacité du groupe local d'usagers à gérer et entretenir les infrastructures et les biens d'équipement;

Faisabilité technique : Analyse de la réussite de projets similaires antérieurs ou réalisés dans d'autres localités ; Les projets doivent aussi être familiers pour les bénéficiaires locaux ; Les projets doivent être à la portée des entrepreneurs ou prestataires de services locaux;

Viabilité financière : Analyse des coûts récurrents (pour l'opération et l'entretien) associés à toute nouvelle infrastructure (les propositions de projet prennent-elles en considération ces coûts et quelles provisions font-elles pour les supporter?) ;

Effets sur l'environnement : Analyse des effets sur l'environnement et des risques y associés;

Problèmes d'ordre sectoriel : Les projets doivent être évalués par rapport aux objectifs de politiques et programmes sectoriels (normes nationales et plans nationaux ou régionaux des ministères concernés).

5. Classement par ordre de priorité et sélection

Le besoin de rationner les ressources rares

Les PPL aboutissent parfois à des propositions dont le coût cumulé total excède considérablement le montant des fonds disponibles, ce qui amènera à ne sélectionner que certaines propositions, pour en rejeter ou en ajourner d'autres. Afin de garantir que ce processus permette de sélectionner les investissements les plus intéressants, tout en restant cohérent et transparent, il est nécessaire d'adopter une méthode d'évaluation et de classement plus approfondie, c'est-à-dire une méthode qui permette d'identifier plus clairement le rapport coûts/bénéfices de chaque proposition, contrairement aux méthodes de classement utilisées au niveau de la communauté. Cette étape plus « technique » est malheureusement fréquemment négligée (voir l'Encadré 67).

L'analyse coûts/bénéfices : la base du classement et de la sélection

Les étapes d'évaluation, de priorisation et de sélection des propositions d'investissement issues du PPL présentent un défi méthodologique dans la mesure où les investissements proposés :

- Ne génèrent généralement pas de revenus directs, ce qui signifie que leurs bénéfices ne peuvent être quantifiés en simples termes monétaires et que les techniques standard d'analyse coûts/bénéfices développées par de nombreuses agences ne peuvent être utilisées ;
- Concernent des secteurs divers (cliniques, puits, écoles, routes, etc.), ce qui signifie que les bénéfices escomptés prennent diverses formes qualitatives et que les ratios standard de comparaison de rentabilité comme celui du «coût par personne assistée» (souvent utilisé afin de comparer les investissements non générateurs de revenus dans un même secteur) ne sont pas adaptés.

Pour illustrer la difficulté méthodologique rencontrée lors du classement des diverses propositions, le Tableau 24 présente un exemple partiellement avéré d'un outil simple utilisé en Ouganda par les collectivités locales.

Tableau 24 : Format pour la priorisation et la sélection des investissements en Ouganda

Ordre	Liste des projets	Coût en Shillings Ougandais	Nombre de bénéficiaires	Impact direct sur la réduction de la pauvreté	Environnement protégé ?	Classement et ordre	
1.	Réhabilitation d'un centre de santé – X	20.000.000	70 personnes	Oui	-	?	?
2.	Réhabilitation d'un pont piéton	500.000	35 familles	Non	-	?	?
3.	Protection des sources	600.000	70 personnes	Oui	○	?	?
4.	Nouvelle école primaire	150.000.000	400 élèves	Oui	-	?	?
5.	Sécurité alimentaire (manioc)	50.000	35 familles	Oui	-	?	?
6.	Gestion de l'information	50.000	35 familles	Non	-	?	?
7.	Contrôle parasitaire	3.000.000	35 familles	Oui	○	?	?

Une revue rapide de l'outil présenté ci-dessus montre clairement la difficulté que peut avoir une seule personne (sans parler de tout un comité) à classer des propositions de façon claire et démontre qu'il est important de mettre au point des outils et des directives pratiques, simples et cohérents et de former leurs futurs utilisateurs.

Encadré 67 : Un problème étonnamment fréquent – la sélection des propositions en fonction des seuls bénéfiques escomptés

Il est surprenant que les outils dont les bailleurs de fonds et autres ONG font la promotion (et dont l'utilisation fut encouragée au départ par certaines équipes de PDL) opèrent souvent un classement des propositions simplement en fonction de l'impact prévu sur la pauvreté ou des autres bénéfiques escomptés, ou encore en fonction du nombre de bénéficiaires, sans considération de leurs coûts. Les méthodes de classement en fonction des bénéfiques ne s'avèrent pas particulièrement problématiques dans le PPL lorsque les préférences sont identifiées au niveau communautaire, car à ce niveau, les coûts des différents investissements proposés sont souvent à peu près analogues et les priorités sont décidées par consensus.

Elles deviennent néanmoins problématiques lorsque qu'elles sont appliquées à des niveaux supérieurs du PPL (à un niveau ou un autre des collectivités locales) et lorsque les coûts des différents investissements proposés, et la priorité qui leur est dévolue, varient fortement d'une proposition à l'autre. Une simple approche préférentielle aura ici tendance à favoriser les investissements les plus importants, entraînant une affectation inadaptée ou inefficace des fonds et réduisant l'impact sur les bénéfiques nets totaux de développement des fonds à disposition.

Il apparaît ainsi qu'il est primordial de développer un outil qui comptabilise, évalue et regroupe les différents types de bénéfiques escomptés et les compare aux coûts d'investissement (et autres coûts) en vue d'obtenir un ratio coût/bénéfice qui puisse être comparable ou, mieux encore, une estimation des bénéfiques nets pour chaque proposition. La structure générale et théorique des coûts et bénéfiques potentiels est présentée dans l'Encadré 68.

Bien que la structure générique et théorique de l'outil idéal soit plutôt claire, aucune agence de développement, pas même le FENU, n'a réussi à ce jour à développer un outil qui soit simple, pratique et adaptable à tout type d'investissement. La Note Technique du PDL du Timor Leste présentée à l'annexe de ce chapitre est la tentative la plus récente en la matière, mais cet outil n'a pas encore fait la preuve de sa totale pertinence (voir l'Encadré 69).

6. Elaboration de l'avant-projet du plan d'investissement, de la matrice de financement et du budget

Le Comité au plan ou aux finances des collectivités locales concernées doit établir la liste des propositions d'investissement prioritaires et procéder comme suit :

Identifier les sources appropriées de financement

La tendance générale est de supposer que l'enveloppe de subventions du PDL représentera la seule source de financement. C'est oublier que la plupart des collectivités locales ont accès à de multiples sources de financement, même si les subventions du PDL représentent souvent la plus importante ou la plus fiable de ces sources.

En outre, il est fréquent que des ONG, des programmes sectoriels du gouvernement ou encore des fonds sociaux opèrent dans la région et constituent, dans une certaine mesure, d'autres possibilités de financement pour certains types d'investissement. Afin de faire bon usage de chaque source de financement disponible et de promouvoir une approche plus intégrée, il sera utile d'établir une matrice semblable à celle présentée dans le Tableau 25.

Encadré 68 : Structure générique des coûts et bénéfices à comparer

Bénéfices

- La valeur du service qui a été amélioré, ou celle de l'accès accru à ce service, grâce à l'investissement (en tenant également compte de la priorité qui a été accordée au secteur dans le plan stratégique)
- Le nombre total de bénéficiaires ;
- Le nombre de bénéficiaires pauvres ;
- Le nombre de femmes bénéficiaires et de bénéficiaire issus d'autres groupes marginaux;
- Les bénéfices liés à la protection de l'environnement (s'ils ne sont pas déjà comptabilisés au titre des bénéfices du secteur)

Coûts

- Coût total d'investissement
- Coûts récurrents sur le long terme
- Coût exceptionnel lié à une difficulté de réalisation particulière

Encadré 69 : Enseignements issus de l'expérience portant sur la sélection des investissements: Politiques locales et discrimination en faveur des investissements bénéficiant au plus grand nombre

L'expérience des PDL suggère que les investissements ne sont pas toujours sélectionnés uniquement en fonction d'une analyse technique coûts/bénéfices. Les politiques locales favorisent en effet presque toujours les investissements qui bénéficieront au plus grand nombre possible de communautés (village, circonscriptions), même si ce choix se fait souvent au détriment d'investissements publics intercommunautaires plus stratégiques et qui pourraient avoir un impact plus direct sur la pauvreté. Ainsi, l'objectif de lutte contre la pauvreté qui pourrait être atteint par le biais d'un aménagement efficace des ressources publiques est souvent sacrifié sur l'autel de l'équité spatiale ou intercommunautaire - bien que cette dernière dimension perde de son importance après deux ou trois cycles de planification.

Cela dit, l'aménagement des ressources est un processus éminemment politique nécessitant négociations et compromis partout dans le monde, et peut-être encore davantage au niveau des collectivités locales, ce qui est tout à fait normal. Dans ce contexte, l'appui à la planification vise avant tout à informer le processus de négociation politique, à le rendre plus transparent et à présenter les différentes options.

Tableau 25 : Matrice d'identification des sources adéquates de financement

Programmes d'investissement sélectionnés	Sources de financement			
	Subventions inconditionnelles du PDL ou revenus propres	Sources plus « conditionnelles » de financement		
		Programme sectoriel	ONG	Fonds social
Forage	X Coûts d'investissement		X Formation à hygiène publique	
Ecole		X Coûts d'investissement		
Clinique	X Coûts d'investissement		X Formation de l'équipe et kit médical	
Fonds de crédit communautaire renouvelable				X

Le développement de cette approche intégrée pour le financement du développement communautaire dans le cadre des PDL représente un élément critique pour une assimilation réussie du PPL et l'optimisation de son impact. A défaut, le PPL demeurera un processus de planification utilisé dans le seul cadre d'un projet financé par un bailleur extérieur.

La clé du succès d'une telle approche de financement intégrée dépendra des deux aspects suivants :

- Il faudra s'efforcer de convaincre les autres bailleurs travaillant dans la région du PDL, ou les sources potentielles de financement, qu'il ne doit y avoir qu'un PPL intégré dans cette région (et géré par les collectivités locales), PPL qui servira de base à l'identification de tous les projets d'investissements publics et collectifs;
- Si les ONG et les fonds sociaux ne souhaitent pas affecter directement les fonds sur les comptes des collectivités locales, il faudra au minimum les encourager à faire des affectations « imaginaires » et à informer les CL de leurs priorités et intentions.

Le plan de travail relatif à la réalisation de l'investissement

Des plans de travail doivent être élaborés pour chaque investissement sélectionné et doivent inclure :

- Un calendrier qui tienne compte des contraintes nombreuses et variées, telles les facteurs saisonniers, la charge de travail des départements techniques clés et autres types de contraintes (par exemple la date choisie par les ONG pour dispenser une certaine formation et lancer les campagnes de sensibilisation pourra influencer la date à laquelle les forages devront être réalisés), etc.

Tableau 26 : Timor Leste : Plan d'Investissement et Budget Annuels du Comité au Développement de Province

Plan d'investissement annuel/Budget annuel						
SDDC : _____						
Pour AF 200_/200_						
Ordre de priorité	Titre du projet et description	No. d'identification du projet	Emplacement	Estimations budgétaires (\$)		Budget total
				Contribution locale	Contribution du LDF	
1						
2						
3						
4						
...						
...						
	Services d'appui technique (5% maximum de l'allocation du LDF)		-		-	
TOTAUX						

Date d'autorisation du SDDC : _____

Signatures : (1) Secrétaire général du SDDC : _____ (2) Trésorier du SDDC : _____

Date : _____

Encadré 70 : Risques de contrôle importun liés à la formation professionnelle des responsables de projets et à la responsabilité envers le bailleur de fonds

Les personnels ou responsables de projets de développement ont généralement suivi une formation leur permettant d'évaluer des propositions communautaires en réalisant l'évaluation des impacts économiques et sociaux et ont tendance à vouloir mettre cette formation en pratique ou à penser que c'est ce que l'on attend d'eux. En effet, sur le plan professionnel, il est très valorisant pour eux d'avoir voix au chapitre en matière de choix des propositions émanant des communautés et des collectivités locales, surtout lorsque les membres des communautés et des collectivités locales ne possèdent pas les aptitudes techniques requises. En outre, ils ont très souvent l'impression d'être redevables auprès des bailleurs de fonds qui financent leurs projets et considèrent qu'ils manqueraient à leur devoir s'ils n'exerçaient pas la fonction pour laquelle ils ont été formés. Néanmoins, il est important de comprendre que cette inclinaison :

- Va largement à l'encontre de l'objectif de renforcement des capacités et d'autonomisation des organes locaux, lesquels doivent au contraire être encouragés à prendre leurs propres décisions, faire leurs propres erreurs et rendre compte de leurs actions ;
- Est malavisée parce qu'un PDL - à plein régime - génère normalement plus de cent propositions par an. Ces propositions sont donc en nombre bien trop important pour être confiées à un ou deux Chargés de programmes ou fonctionnaires du PNUD qui ne seraient pas capables de les sélectionner et les évaluer de façon satisfaisante, sauf à travailler sur le terrain à temps plein.

Il convient ici de préciser que la meilleure stratégie à adopter pour réconcilier l'objectif de renforcement durable des capacités locales avec la responsabilité individuelle des responsables de projets s'agissant de la qualité des investissements réalisés est de concentrer les efforts sur l'élaboration de directives claires et sur le contrôle *ex post*.

- Une répartition claire des responsabilités incombant aux divers acteurs impliqués dans les procédures d'achat, la supervision etc.

Ces propositions de plan de travail doivent être, si possible, rendues publiques avant le début de l'étape suivante (utilisation de panneaux d'affichage, annonce par les élus, etc.).

7. Approbation finale du plan d'investissement et des budgets récurrents et des budgets d'investissement

Le Comité au plan ou aux finances doit soumettre son plan d'investissement et les budgets correspondants à l'approbation de l'organe décisionnaire requis, selon les procédures légales en vigueur. Cette étape s'intègre dans le processus annuel d'approbation du budget. Lors de cette étape, les planificateurs et élus locaux peuvent avoir besoin de

l'appui des PDL afin que ces avant-projets de plan et de budgets soient plus compréhensibles, donc transparents. S'agissant du budget, en particulier, et notamment en Afrique francophone, les nomenclatures standard pour les postes budgétaires telles qu'elles sont définies dans les régulations des collectivités locales sont en effet loin d'être simples, particulièrement pour les élus des communes dont le taux d'alphabétisation est faible et les aptitudes mathématiques limitées.

Les sessions de travail de l'organe décisionnaire doivent si possible être annoncées à l'avance pour permettre au public d'y participer et de contribuer aux présentations - ou du moins de les écouter - et aux discussions relatives aux propositions. La participation du public aux discussions autour du budget sera néanmoins tributaire des provisions légales et réglementaires en vigueur, car il se peut que ces sessions ne soient pas ouvertes au public et doivent se dérouler à huis clos.

Une fois approuvés, les plans et les budgets devront être présentés au public (notes d'information sur des tableaux d'affichage, réunions organisées par les élus, etc.)

8. Approbation finale du plan et du budget par les échelons supérieurs

L'intervention d'administrations d'échelon supérieur pour l'approbation des plans et budgets des collectivités locales n'est pas nécessaire dans tous les pays.

Le plus souvent, et dans les pays où les collectivités locales n'assument traditionnellement pas de responsabilités prépondérantes, la tendance est à l'approbation préalable des plans et budgets des collectivités locales par un fonctionnaire local du gouvernement central (le préfet, le gouverneur ou le fonctionnaire des finances sous la tutelle du gouverneur). Ainsi, dans les pays francophones, les budgets des communes sont évalués et approuvés sur la base de leur légalité. Sur le plan technique, cette étape permet de s'assurer de la seule légalité des plans et budgets et elle ne doit donc pas entraîner de changements drastiques au niveau des priorités énoncées (tout changement drastique dans l'orientation des plans et budgets constituerait une forme de contrôle).

Il est bon d'ajouter que l'expérience des PDL suggère que la tentation consistant à vouloir passer en revue les priorités fixées au niveau local n'existe pas que chez les fonctionnaires du gouvernement central. Il n'est pas rare que les équipes de projet du PDL, des chargés de programme du FENU ou encore des fonctionnaires du PNUD souhaitent jouer un rôle dans l'évaluation et l'approbation finale des propositions d'investissement et des plans déjà approuvés par les collectivités locales.

Troisième Partie. Réalisation du programme d'investissements

A. Contexte et clarifications

1. Souligner l'importance de l'étape de mise en œuvre

L'exécution du programme d'investissements constitue la phase de réalisation des investissements identifiés et sélectionnés en amont du processus de planification. Elle représente la production de « l'offre » en réponse à la « demande » générée lors de la phase de planification participative.

Cette phase d'exécution revêt une importance particulière, puisqu'aux yeux du public, elle représente la phase qui va permettre que les projets qu'ils ont identifiés comme étant prioritaires voient enfin le jour et à juste titre, le public mesurera l'efficacité des collectivités locales à leurs capacités à réaliser ces investissements. Souvent, en outre, la qualité des services offerts aux populations sera fonction de la qualité intrinsèque de l'exécution du programme d'investissements.

L'expérience montre pourtant que les PDL ont davantage réussi à développer des méthodes efficaces, inclusives et participatives pour l'articulation de la demande en biens et services publics qu'ils n'ont réussi à satisfaire directement cette demande dans des délais raisonnables et de manière efficace et adaptée. Nombre de PDL constatent ainsi que la mise en œuvre des programmes d'investissements nécessite plus de temps que prévu et résulte parfois en des infrastructures de mauvaise qualité. A l'évidence, les concepteurs et gestionnaires des PDL doivent prêter plus d'attention au problème d'exécution qu'ils ne l'ont fait par le passé.

Déléguer les responsabilités de réalisation

L'idée que l'application des principes de subsidiarité à la réalisation des programmes d'investissements peut améliorer le sentiment de propriété locale -et donc renforcer

Encadré 71 : La discrimination en faveur des approches de planification participative

L'expérience des PDL a montré que tant la littérature spécialisée, que la communauté du développement au sens large, abordent la question de la prestation de services publics locaux par la seule mise en œuvre de processus de planification en négligeant les étapes ultérieures, notamment celle de la réalisation des infrastructures et autres investissements. Il se peut que ces étapes soient peu séduisantes d'un point de vue technique et manquent d'intérêt sur le plan conceptuel, ce qui peut expliquer cette tendance.

Autrement dit, de l'intérêt porté depuis peu à des approches de planification participative visant permettre l'expression de la demande est née la tendance à supposer qu'aucune intervention n'est nécessaire pour stimuler l'offre. Cela n'est pas toujours le cas, particulièrement dans les régions rurales pauvres des PMA.

Encadré 72 : Bénéfices liés à la délégation des responsabilités pendant la phase d'exécution des programmes d'investissements

Bengladesh : Des vérifications réalisées sur le terrain au niveau des passages hydrauliques à ciel ouvert réalisés sous différentes modalités ont révélé de grosses disparités entre les réalisations effectuées dans le cadre du PDL appuyé par le FENU et celles effectuées dans le cadre des programmes décentralisés habituels (avec planification et financement des infrastructures par le département d'ingénierie local -LGED). Tous les passages hydrauliques construits par le LGED étaient visiblement de qualité inférieure à ceux construits par PDL, s'agissant notamment des techniques de construction, des matériaux utilisés, de la qualité du travail et de la capacité des services. Les programmes du LGED ont en effet tenté de réduire les dépenses en ayant recours à des matériaux de moindre qualité et inadaptés, en réduisant la main d'œuvre utilisée, ainsi qu'en limitant les activités de supervision et la participation des communautés locales. Ces coupes budgétaires ont résulté non seulement en des problèmes sérieux au niveau de l'exécution et de la qualité des travaux, mais elles auront aussi des effets à long terme sur la longévité générale des infrastructures. Les vérifications effectuées sur le terrain ont confirmé que le modèle suivi par le PDL permettait une meilleure utilisation de matériaux de meilleure qualité, de la main d'œuvre et des autres facteurs de production et permettait le respect de normes techniques strictes en matière d'épaisseur des dalles et des murs et de qualité des plâtres, des fermetures et des finitions. De plus, les experts ont confirmé que ces structures pouvaient supporter deux fois plus de poids qu'une structure ADP (Annual Development Plan Grant) et auraient une durée de vie de 25 à 30 ans, soit de 3 à 5 fois plus longue que celle des structures ADP. La très bonne qualité des réalisations du PDL fut en partie fonction de la qualité et du sérieux des processus d'exécution et de supervision.

Cambodge : Une étude détaillée d'un réseau de passages hydrauliques et d'autres infrastructures réalisées après délégation des responsabilités au Fonds Communal Sangkhat appuyé par le FENU a montré que les coûts de réalisation de ces passages avaient été systématiquement inférieurs (de 6 à 28 %) aux coûts standard pratiqués par les entrepreneurs privés. Cependant, l'étude a aussi démontré que ces différences de prix pouvaient être justifiées par le désir des entrepreneurs de maintenir leur marge et de réduire ainsi les coûts au détriment de la qualité du travail.

l'efficacité et la flexibilité du processus d'exécution et améliorer la qualité des biens produits (en général)- est généralement bien acceptée. Plus le public est impliqué directement dans la mise en œuvre du programme d'investissements, plus il sera attentif à sa bonne exécution et sera enclin à contribuer financièrement.

Malgré ces avantages, les responsabilités ne peuvent être déléguées aux niveaux inférieurs que de façon limitée. Ces limitations s'expliquent en grande partie par la complexité technique du travail requis.

Structure du chapitre

Le chapitre qui suit se concentre sur la réalisation des investissements (ou la « production » des biens), plutôt que sur la gestion des biens et services qui en découlent.

La première partie donne un aperçu des principales définitions et terminologies usuelles et présente les différentes étapes du processus de réalisation des investissements. Chaque phase d'exécution est ensuite étudiée, avec présentation des différentes options et des principaux enseignements issus de l'expérience.

B. La réalisation des investissements : un cadre général

1. Investissements et biens

Les types de biens et services identifiés par les populations lors des PPL varient considérablement d'un pays à l'autre ou d'une communauté à l'autre: infrastructures « standard » (écoles, centres de santé, etc.), infrastructures plus spécifiques à la zone (ponts, irrigation, protection des sols, etc.), équipement ou ameublement de locaux existants (bureaux d'école, troussees médicales etc.), facteurs de production agricole (plants, pompes), logiciels informatiques (formation virtuelle pour le renforcement des capacités), etc.

Dans le présent manuel, une distinction est faite entre l'investissement à proprement parlé –lequel est plutôt considéré comme un processus (la construction d'un bâtiment, l'achat de matériel, la formation etc.) – et le bien proprement dit –lequel est considéré comme le produit final issu du processus d'investissement (un bâtiment, une pompe manuelle, des ressources humaines renforcées, etc.). Ainsi, les investissements sont à la base de la création de tous les biens et services.

2. Décomposition des activités liées à la réalisation de l'investissement

Les activités de mise en œuvre ou de réalisation de l'investissement sont décomposées selon le type d'investissement envisagé comme suit :

Clarifier la notion de « propriété »

Bien qu'on ne lui accorde pas toujours toute son importance, la première étape pour la réalisation de tout type d'investissement est la délimitation des responsabilités de mise en œuvre et de réalisation. De même, il conviendra d'identifier qui sera le « propriétaire » du bien produit.

Déterminer qui sera responsable de la réalisation de l'investissement

Cela se fera en adhérant au principe de subsidiarité (comme pour la détermination du niveau auquel incombe la responsabilité d'approbation des propositions lors du PPL, comme on l'a vu à la section B.1 de ce chapitre), et en considération des aspects de faisabilité et d'efficacité.

Autant que possible, les PDL doivent donner la responsabilité globale de la réalisation des investissements aux collectivités locales qui financent les investissements en question. Ainsi, lorsqu'un programme d'investissements est financé à partir du budget d'une commune rurale, c'est normalement le Conseil communal/municipal (ou son organe exécutif) qui doit se porter garant de la bonne réalisation du programme et doit ainsi endosser la responsabilité du projet (il sera *maître d'ouvrage*

dans les pays francophones). En tant que propriétaires finaux et principaux bailleurs de fonds de l'investissement, les collectivités locales auront la responsabilité d'ensemble pour la réalisation de l'investissement et la supervision de ce processus.

La phase d'identification des responsabilités peut se compliquer lorsque les mandats respectifs des collectivités locales et des agences décentralisées sectorielles sont vagues ou se chevauchent. Pour éviter tout problème en aval de l'investissement, il est important que l'avant-projet du programme d'investissements approuvé par le PPL détermine bien chaque responsabilité dans la phase de réalisation.

Identifier le « propriétaire » final du bien produit

Bien que dans le cadre des PDL, la responsabilité de la réalisation de l'investissement (*la maîtrise d'ouvrage*) soit confiée presque invariablement aux CL finançant l'investissement en question, il en va autrement en ce qui concerne la propriété du bien final issu de l'investissement. Cette question est abordée de façon succincte ici, mais fait l'objet d'une discussion détaillée dans la section III.D de ce chapitre intitulée Gestion et Entretien.

Il n'existe pas de raisons particulières justifiant l'impossibilité de confier la propriété définitive ou conditionnelle d'un bien obtenu à partir d'un investissement réalisé par une collectivité locale donnée à d'autres entités/organes. En général, au contraire, les collectivités locales choisiront de confier la propriété du bien à l'entité la plus à même d'exploiter et d'entretenir correctement ce bien :

- Dans le cas d'un puits creusé manuellement pour lequel la gestion et entretien (G&E) sont assurés par des usagers locaux, la propriété de ce bien financé par la CL peut, en pratique, être confiée à un comité communautaire ou un comité d'usagers ;
- Dans le cas d'un centre de santé ou d'un collège, pour lesquels la G&E sont assurés par des administrations décentralisées, la propriété de ces biens peut être confiée à un service social approprié.

Dans d'autres cas, les collectivités locales pourront décider de conserver la propriété du bien ; ce peut être le cas pour des routes locales si les activités d'entretien leur ont été confiées, ou pour des marchés, même dans le cas d'une gestion déléguée.

Définition précise de l'investissement

Bien que le PPL aura préalablement identifié le profil de chaque investissement en soulignant ses paramètres principaux, tous les autres paramètres doivent être **conceptualisés dans le détail** pour permettre la réalisation, et ce, dans le respect des normes techniques cohérentes et adéquates.

Modalités de réalisation

Si les modalités de réalisation dépendront des régulations légales en vigueur, elles s'articulent généralement, et pour simplifier, autour de deux options à la disposition des collectivités locales :

- Les collectivités locales peuvent sous-traiter la réalisation de l'ouvrage à une agence spécialisée, habituellement une entreprise privée, un sous-traitant, un ingénieur ou un artisan (bien que les agences gouvernementales et les ONG honorent aussi des contrats de sous-traitance), auquel cas un processus d'appel à la concurrence ou de sélection du maître d'œuvre est généralement lancé, processus intitulé « achat de services » ou « appel d'offres » dans cette section.
- Les collectivités locales peuvent également déléguer la réalisation directe de l'investissement à un organe communautaire ou à un groupe d'utilisateurs, ou encore, dans des cas plus extrêmes, à elles-mêmes, selon la modalité d'approvisionnement direct. Dans le cadre de cette option, l'entité responsable de la réalisation sera en général également responsable de la gestion et de l'entretien de l'ouvrage.

L'étape qui succède à celle du choix du mode de réalisation est celle de l'identification d'un maître d'œuvre/fournisseur individuel pour chacun des investissements.

Les enseignements issus de l'expérience concernant cette étape sont présentés dans la section suivante.

Supervision et suivi techniques

Afin de s'assurer, entre autres, que les plans de construction sont suivis ou modifiés de façon appropriée et que seuls les matériaux les plus adaptés sont utilisés, les travaux de construction devront faire l'objet d'une supervision technique et d'un suivi périodiques par une agence indépendante.

Gestion financière

Il conviendra d'identifier un organisme local qui sera chargé de payer les différents entrepreneurs intervenant dans la conception, l'approvisionnement, la réalisation des ouvrages et la supervision des travaux et de tenir les comptes.

Ce point est abordé dans le détail dans les sections suivantes.

3. Les acteurs

En dernier lieu, il est important d'identifier les différents acteurs qui jouent un rôle dans les activités énoncées ci-dessus. On peut citer les suivants :

- Les organismes des collectivités locales : les Conseils municipaux/communaux/régionaux, organes exécutifs, Comités ;
- Les services déconcentrés de l'Etat: ils peuvent être sous l'autorité des CL, de plusieurs niveaux ou bien, dans d'autres cas encore, totalement décentralisés et indépendants des CL;
- Les Comités ou Conseils de village ou de circonscription ;
- Les membres des communautés ou les groupes d'utilisateurs ;
- Les entrepreneurs privés, bâtisseurs, techniciens, artisans ;
- Les ONG spécialisées.

Encadré 73 : Exemples de régulations opposées s'agissant de la réalisation d'ouvrage

Népal : Les provisions des « Régulations Financières et Administratives pour les Organismes Locaux » (LBFAR) offrent deux options principales pour l'exécution des programmes d'investissements des collectivités locales :

- La délégation des responsabilités d'exécution aux comités d'usagers (CU). C'est l'option recommandée par le LBFAR pour l'exécution de tout projet dont la valeur ne dépasse pas 1.000.000 NR (environ 15.000 USD en 2004). Cependant, les LBFAR autorisent aussi dans certains cas les CU à réaliser les projets de plus d'1 million de NR ;
- La sous-traitance à des entrepreneurs du secteur privé ou du secteur public dans le respect de tout un ensemble de procédures d'appel d'offres.

Les LBFAR précisent aussi que dans des circonstances normales, les collectivités locales ne doivent pas avoir recours à la procédure d'approvisionnement direct et doivent passer par un appel d'offres. Néanmoins, dans le cas où les procédures d'appel d'offres n'ont pas attirées d'offres suffisamment intéressantes et si les CU sont dans l'impossibilité de mener à bien l'exécution du projet, les gouvernements locaux peuvent alors librement sélectionner un entrepreneur selon la procédure d'approvisionnement direct.

Afrique francophone : Bien qu'il n'existe aucune référence explicite aux options d'exécution dans la législation et les régulations en vigueur au niveau local en Afrique francophone, les régulations en vigueur en matière de trésorerie et de gestion financière rendent très improbable la possibilité de sous-traitance à des groupes communautaires ou des groupes d'usagers (voir chapitre 2.G).

Encadré 74 : Les préférences en matière de réalisation d'investissement dans le Bangladesh rural

Au Bangladesh, les régulations officielles stipulant que les contrats de plus de 50.000 TK (environ 850 USD en 2004) doivent être soumis à un appel d'offres ciblant les entrepreneurs privés s'appliquent également au niveau local. En deçà de ce seuil, les collectivités locales peuvent déléguer le processus d'exécution des programmes à des groupes communautaires ou d'usagers. En conséquence, les *union parishads* essaient souvent de s'assurer que les montants des contrats passés dans le cadre du PDL et des programmes de développement n'excéderont pas cette valeur. Cela leur permet en effet d'éviter d'être redevable d'une marge de 17.5 % applicable aux entrepreneurs privés et leur garantit un certain contrôle sur l'exécution des travaux (pour les projets de plus de 50.000 TK, les contrats sont généralement gérés au niveau le plus élevé de l'*upazila* par le Département d'Ingénierie du Gouvernement Local (une agence centralisée) ou par d'autres départements de même niveau hiérarchique). Les *unions parishads* considèrent aussi que la corruption est plus visible et que la qualité des travaux est médiocre dans le cas de programmes exécutés par des entrepreneurs privés, alors que les réclamations faites au niveau de l'*upazila* quant à la qualité du travail sont souvent ignorées.

Encadré 75 : Des modalités d'exécution flexibles dans le nord de la région Gondar en Ethiopie

Dans le nord de la région Gondar en Ethiopie, et à partir des financements du Projet du Fonds de Développement Woreda, les *woredas* ont utilisé les deux modalités, c'est-à-dire, soit sous-traiter la réalisation des investissements à des entrepreneurs privés, soit déléguer cette réalisation à des communautés locales. Cette flexibilité s'est révélée très bénéfique, puisque :

- La modalité de recours à des entrepreneurs privés après appel d'offres a été la norme dans le cas des projets stratégiques, tels que la construction d'écoles primaires, ou de projets considérés comme plus complexes et réclamant de plus gros moyens ;
- La modalité de réalisation par les groupes communautaire, avec l'appui approprié des départements techniques du *woreda*, a été la norme dans le cas de projets de plus petite taille, tels que la construction manuelle de puits, les travaux de captage de sources ou la création de pépinières.

C. Les modalités de production de l'offre

Il s'agit ici de parler de modalités qui sont au cœur de la réalisation du programme d'investissements. Il convient d'abord de choisir une modalité de réalisation, puis de sélectionner un constructeur ou fournisseur.

1. Options

Comme on l'a déjà noté, deux principales modalités de réalisation ont été retenues dans le cadre des PDL:

- i. La sous-traitance à des entrepreneurs/fournisseurs de services spécialisés du secteur privé (mais pas toujours), sélectionnés sur la base d'un appel à la concurrence ou d'un appel d'offres;
- ii. La délégation de la réalisation, soit à un groupe communautaire ou d'utilisateurs, soit (mais beaucoup plus rarement) à un département spécialisé des collectivités locales par le biais de procédures de mise en régie. Dans les deux cas, la sélection du fournisseur de services ne se fera pas par appel à la concurrence.

Le choix entre l'une ou l'autre de ces options devra se faire en considération d'aspects pratiques, ainsi que des deux autres aspects suivants :

- i. Le cadre légal et de régulation qui peut, ou pas, autoriser les deux options. L'Encadré 73 fait l'inventaire de deux cadres de régulation en opposition sur le thème des modalités de réalisation des ouvrages/investissements ;
- ii. Les attitudes et perceptions qui prévalent au niveau local et peuvent influencer considérablement les collectivités locales (en tant qu'investisseurs) dans leur choix d'une modalité de réalisation. Un exemple est présenté dans l'Encadré 74.

Encadré 76 : Des régulations pilotes en matière d'achat de services au Mali

Le Projet d'Appui aux Communes de Tombouctou (TCSP) a démarré au Mali en 1999, juste avant que n'ait lieu la toute première élection locale et à une époque où il n'existait pas encore de texte de loi en matière d'achat de services au niveau communal. Le projet a par conséquent introduit ses propres régulations (qui s'appliquent uniquement aux investissements financés par le FDL), se basant sur un modèle utilisé par un autre bailleur de fonds et l'adaptant aux circonstances. Un seuil pour différents types d'achats a ainsi été établi (par exemple pour l'approvisionnement direct, la comparaison de factures *pro forma*, l'appel à la concurrence limité ou l'appel d'offres). À quelques petites modifications près, ces procédures furent ultérieurement adoptées au niveau national.

Lorsque la modalité de sous-traitance à des entrepreneurs privés est perçue comme étant de nature à encourager la corruption, à conduire à la réalisation d'ouvrages de mauvaise qualité ou encore, à compliquer voire empêcher le contrôle des entrepreneurs/fournisseurs, les collectivités locales tendent à favoriser le recours *de facto* à l'option d'exécution par les communautés. Comme la section suivante le démontrera, chaque option comporte en fait ses avantages et ses inconvénients.

L'expérience du FENU suggère que, toutes choses étant égales par ailleurs, le seul fait que les collectivités locales puissent choisir entre ces deux options est déjà très positif. La possibilité donnée aux collectivités locales de pouvoir choisir l'une ou l'autre de ces modalités leur apporte en effet la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux situations diverses et aux contraintes locales. Par exemple, les entrepreneurs peuvent être réticents à répondre à un appel d'offres concernant des projets de petite taille dans des régions reculées ou peuvent répondre par une offre exagérément élevée, auquel cas on choisira l'option de réalisation par des organisations communautaires. À l'inverse, si l'exécution par des organisations communautaires paraît adaptée dans le cas de micro-réalisations ne nécessitant le recours qu'à des technologies simples, elle peut s'avérer incongrue dans le cas de projets plus importants. L'exemple donné dans l'Encadré 75 illustre bien la manière dont les *woredas* jonglent avec les différentes options selon les circonstances en Éthiopie.

2. La sous-traitance à des entrepreneurs privés

La sous-traitance à des entrepreneurs privés spécialisés requiert en général des procédures d'appel d'offres ou d'achat de services dont l'objectif principal doit être l'achat de services de haute qualité à des prix compétitifs. Ainsi, les procédures d'appel d'offres ou d'approvisionnement en services doivent être développées dans l'optique de rentabiliser au mieux les coûts et de minimiser les risques de clientélisme et de corruption.

Régulations

Il s'agit tout d'abord de déterminer s'il existe des régulations nationales relatives à l'achat de services par les collectivités locales et, si tel est le cas, de passer en revue leurs dispositions. Lorsque ces régulations sont en place, les PDL devront les suivre, mais avec

Encadré 77 : Réduction des coûts par le biais de l'appel à la concurrence

Vietnam : L'expérience du Fonds de Développement des Infrastructures Rurales (RIDEF) au Vietnam a montré que le processus d'appel à la concurrence peut mener à des réductions de coûts substantielles et à une affectation plus efficace des ressources financières limitées. Par exemple, l'évaluation à mi-parcours a montré que les offres finales retenues étaient en moyenne inférieures de 10 % aux estimations de coûts initiales ; dans certains cas les offres finales se situaient à 25% au dessous des estimations de coûts. Cette économie a permis aux communes et districts de planifier des projets supplémentaires.

Cambodge : La composante FDL du projet CARERE a introduit des procédures d'appel d'offres dans le processus de planification locale qui ont eu un effet déflationniste sur les coûts. L'évaluation finale de la 2^{ème} phase du projet a montré que les coûts après appels d'offres étaient réduits de 6 à 21 % en moyenne par rapport aux estimations initiales.

l'objectif de les tester pour, le cas échéant, proposer des innovations ou des améliorations.

Dans certains cas, en particulier dans les pays où la décentralisation est encore à l'état embryonnaire, il se peut qu'il n'existe aucune régulation relative à l'achat de services par les collectivités locales. Dans d'autres cas, les régulations peuvent s'avérer trop restrictives, s'agissant notamment du seuil appliqué pour le lancement de procédures d'appel d'offres. Dans de telles circonstances, les PDL peuvent être amenés à mettre en place des procédures innovantes et demander une levée des restrictions (voir l'Encadré 76).

Il se peut aussi que les régulations régissant le processus d'appel d'offres ne soient pas assez rigoureuses et doivent être modifiées. Aucune autorisation spécifique du gouvernement central n'est alors requise et de nouvelles régulations seront instituées pour être testées.

Les options en matière d'achat de services

Pour simplifier, on peut dire que ce qui fait la différence entre la plupart des procédures rencontrées de part le monde concernant l'achat de services par les collectivités locales, c'est le degré d'ouverture à la concurrence. En général, plus le projet d'investissement est onéreux, plus le processus d'achat de services doit être ouvert à la concurrence.

a. Appel d'offres et appel à la concurrence**Introduction**

Dans le cadre des PDL, l'achat de services se fait le plus souvent par le biais d'appels d'offres ou d'appels à la concurrence. Ces procédures présentent en théorie l'avantage de :

- Garantir un certain degré de transparence dans le processus d'achat;
- D'être adaptables à l'achat d'une gamme variée de biens et de services publics ;
- S'assurer que les entrepreneurs sélectionnés posséderont bien l'expertise requise ;

Encadré 78 : Conseil d'appel d'offres dans les communautés rurales du Sénégal

Les Conseils d'appel d'offres de la communauté rurale (CR) ont été établis dans le but d'évaluer les offres soumissionnées pour les projets d'infrastructure de la CR. Ces Conseils sont composés de :

- Membres du Conseil Communal avec droit de vote et compétences légales – trois membres du Conseil de la RC élus et un trésorier local ;
- Membres honoraires choisis parmi les équipes des administrations décentralisées spécialisées qui offrent l'expertise nécessaire à l'évaluation technique de toutes offres ;
- Des observateurs choisis parmi les communautés pour accroître la transparence.

- Réduire le coût des investissements ;
- Forger un lien contractuel entre l'acheteur de services et l'entrepreneur basé sur le respect d'un certain nombre de critères de production et le respect de délais de réalisation.

La conception ou l'évaluation de procédures d'appel d'offres peut maximiser ces avantages théoriques. Il s'agit de:

- Renforcer la transparence en garantissant la présence d'un grand nombre de participants lorsque les offres sont ouvertes et étudiées (fonctionnaires des CL, entrepreneurs, représentants des communautés bénéficiaires), en prêtant attention à la qualité des formulaires utilisés pour évaluer les offres (formulaires qui doivent être standardisés et posséder des systèmes de notation simples) et en s'assurant que les résultats du processus d'appel d'offres sont publiés ;
- S'assurer que les processus d'évaluation des offres prennent en compte les performances passées du soumissionnaire et les moyens actuellement à sa disposition, afin de déterminer l'aptitude des entrepreneurs à réaliser les travaux envisagés ;
- Exercer un contrôle sur les coûts en essayant de tirer au maximum partie de la compétition, en précisant le nombre d'offres nécessaire pour légitimer le processus et en s'assurant que l'information sur les candidats circule le plus largement possible.

Processus

L'appel à la concurrence se déroule normalement en plusieurs étapes et doit respecter un certain nombre de principes :

La phase de préparation de l'appel d'offres: Les documents relatifs à l'appel d'offres sont préparés lors de cette étape. Ils doivent renseigner précisément sur l'objet de l'appel d'offres et sur les critères de sélection des offres, dans un langage accessible à tous les soumissionnaires potentiels. Les documents de l'appel d'offres doivent normalement inclure les éléments suivants :

- Une invitation à soumissionner ;
- Des instructions pour les soumissionnaires (les renseignant notamment sur les critères d'évaluation des offres) ;
- Le type d'offre ;
- Le type de contrat ;
- Les termes et conditions du contrat ;
- Toutes autres spécifications (avec illustrations si nécessaires) ;
- Les listes des biens et leur quantité (si nécessaire) ;
- Les délais et calendrier de réalisation ;
- Toutes annexes nécessaires (ex. à propos des dépôts des offres, obligations etc.) ;

Annnonce de l'appel d'offres et appel à soumissionner : Le lancement de l'appel d'offres doit être notifié et rendu public le plus rapidement possible afin de permettre aux entrepreneurs et soumissionnaires potentiels de disposer d'un délai raisonnable pour préparer leur offre. De plus, l'appel d'offres doit être largement publié (dans les

Encadré 79 : La pré-qualification des entrepreneurs au Cambodge*

Le système de pré-qualification a été lancé dans la province du Siem Reap au Cambodge. Dans un premier temps, les entrepreneurs demandent à être répertoriés auprès du Comité exécutif de la province sur la base de documents prouvant leur expérience, qu'ils se sont acquittés de leurs impôts, leur statut légal, un inventaire de leur matériel et leur expérience professionnelle. Ils sont alors classés par catégorie (routes, bâtiments, etc.) et selon le montant maximum du contrat pour lequel ils peuvent enchérir (de 0 à 5 000 \$, de 5 000 à 10 000 \$ et au delà de 10 000 \$). Aucun entrepreneur légitime n'a été rejeté jusqu'à présent, bien que deux ou trois fonctionnaires du gouvernement (qui ne sont pas autorisés à prendre part aux travaux de secteur public) aient été recalés. Cette liste est actuellement composée de 33 entrepreneurs.

La liste a pour objectif premier de simplifier le processus de sélection des entrepreneurs et de le rendre plus transparent. Les offres de la région Siem Reap sont maintenant évaluées uniquement sur la base de leurs coûts, tous les autres aspects de la sélection ayant soit déjà été étudiés soit lors du processus d'évaluation des qualifications des entrepreneurs, soit le seront au moment de la négociation du contrat.

Ce mécanisme de pré-qualification devrait aussi pouvoir jouer un rôle important pour améliorer la qualité des travaux et pour garantir que ces travaux seront réalisés dans les délais imposés. Bien qu'il soit difficile d'exiger d'un entrepreneur qu'il recommence un ouvrage mal effectué ou qu'il respecte les délais fixés, on pourra à tout le moins exposer les manquements au contrat et, sur cette base, de ne plus lui accorder de nouveau contrat. Selon les responsables du projet, l'équipe et les entrepreneurs de CARERE, un tel système renforce la coopération et la qualité du travail effectué.

**Adapté du rapport d'évaluation finale de CARERE (2000).*

journaux, à la radio, sur des panneaux d'affichage, etc.) afin d'attirer le plus d'offres possibles ;

Ouverture et évaluation des offres: Lors de cette étape, les offres sont évaluées et analysées. Afin de rendre le processus plus transparent, la date et le lieu de l'ouverture des offres doivent être annoncés et les soumissionnaires doivent être invités à y participer. L'expérience montre que l'évaluation des offres est l'une des étapes du processus d'appel d'offres les plus difficiles à gérer de façon convenable et objective, et qu'elle est aussi l'étape la plus facile à manipuler. Les PDL doivent donc veiller à :

- Etablir des critères d'évaluations d'offres prédéterminés, clairs et objectifs. Ces critères doivent généralement être publiés ;
- Encourager la création de Comités d'évaluation des offres (ou des Conseils locaux d'appel d'offres), composés notamment d'une grande variété de représentants institutionnels (acquéreur, départements techniques, bénéficiaires de la communauté, trésorier, etc.) afin de stimuler la transparence sans compliquer le processus ou en multiplier les coûts (l'Encadré ci-dessous présente l'exemple du Sénégal).
- S'assurer que le public et autres organes de supervision, tels que des auditeurs, puissent prendre connaissance des documents d'évaluation des offres ;

Attribution des contrats : L'acquéreur informe le soumissionnaire gagnant et débute les négociations contractuelles (en particulier si le montant de l'offre est supérieur aux estimations initiales de coût). En règle générale, le choix du soumissionnaire gagnant doit être annoncé de façon publique et les PDL peuvent aussi envisager d'informer les perdants de façon explicite ;

Procédures de réparations : Un processus de réparations peut être envisagé dans le cas où les soumissionnaires perdants (ou les entrepreneurs qui n'ont pas placé d'offres parce qu'ils n'ont pas été informés du processus) soupçonnent que le processus d'appel d'offres s'est déroulé de manière irrégulière où lorsque le sceau de confidentialité a été compromis.

Difficultés et contraintes

L'expérience a également montré que de nombreux problèmes peuvent être rencontrés lors des processus d'appel d'offres :

- Un retard dans la réalisation du programme causé notamment par l'absence d'offres adéquates. Ce retard est souvent la conséquence d'une sous-estimation importante des coûts et souligne la nécessité d'une planification rationnelle en amont du projet (voir la discussion précédente sur la planification). Ce retard peut également découler de l'obligation faite à l'acquéreur situé à un niveau de CL inférieur de faire appel à un Conseil d'appel d'offres de niveau supérieur (comme en Ouganda, où les LC3 doivent faire appel au Conseil d'Appel d'Offres du LC5) ;
- La tendance des fonctionnaires locaux à accorder des contrats aux offres les moins coûteuses. En effet, certaines régulations nationales (comme celles codifi-

Encadré 80 : Le renforcement des capacités du secteur privé en Tanzanie

La plupart des PDL encouragent les collectivités locales à faire appel autant que possible au secteur privé pour la prestation des services locaux, ce qui implique généralement que les collectivités locales devront changer leur façon de travailler. Notamment, au lieu de recourir à leur propre personnel technique et à leur propre équipement pour la réalisation des travaux, elles doivent apprendre à lancer des processus d'appel d'offres, puis à sélectionner et superviser les entrepreneurs. Cela nécessite un renforcement de leurs capacités, notamment par l'organisation de programmes de formation pour les membres des Comité d'appel d'offres, ainsi que par la formation du personnel des départements d'ingénierie à la préparation des documents relatifs à l'appel d'offres, à la supervision des entrepreneurs etc.

Dans certains cas cependant, il s'avèrera nécessaire d'appuyer plus directement le secteur privé, pour permettre aux entrepreneurs locaux de répondre aux nouvelles conditions et opportunités de travail. En Tanzanie, par exemple, on avait constaté que les capacités du secteur privé étaient très limitées dans six districts ruraux de Mwanza. Les seuls entrepreneurs capables de répondre positivement à un appel d'offres venaient de Dar es Salaam, ville située à plus de 1 000 kilomètres de distance. Le PDL a donc pris les mesures suivantes :

- Les entrepreneurs privés ont été formés à la préparation d'offres répondant aux appels d'offres lancés par les collectivités locales ;
- Le programme a garanti l'octroi d'un crédit bancaire à huit entrepreneurs locaux pour leur permettre d'acheter le matériel nécessaire au travail de réhabilitation d'infrastructures routières ;
- Suite à cela, ces mêmes entrepreneurs se sont vus garantir chaque année un certain nombre de contrats, (financés par le PDL à partir d'une enveloppe budgétaire affectée exclusivement à la réhabilitation des infrastructures routières), ce qui leur permet de rembourser leur crédit.

Le gouvernement central a depuis lors introduit une disposition consistant à mettre une partie des revenus issus des taxes pétrolières à la disposition des collectivités locales à la condition que ces montants soient alloués à l'entretien des infrastructures routières. Cette nouvelle mesure de transfert fiscal a créé de nombreuses opportunités de travail pour les entrepreneurs privés locaux, lesquels, au moins à Mwanza, ont fait leurs preuves et montré aux collectivités locales qu'ils étaient capables d'effectuer un travail de qualité dans les délais impartis. De plus, le recours à des technologies nécessitant une main d'œuvre abondante a eu des conséquences positives sur l'économie locale toute entière, puisqu'une grosse partie des fonds a été directement réinjectée dans la communauté sous la forme de salaires. Sans l'appui initial du PDL, le secteur privé local n'aurait pas été capable de répondre aux nouvelles conditions et opportunités du marché.

ant le processus d'appel d'offres locaux au Népal) fixent comme critère de sélection l'obligation de choisir l'offre la moins coûteuse. L'expérience a néanmoins montré que le montant de l'offre ne représente qu'un critère de sélection parmi d'autres, ces autres critères pouvant être d'importance égale ou supérieure tels que des critères techniques ou qualitatifs. Les offres doivent ainsi être soumises à une analyse multicritères si l'on veut obtenir de meilleurs résultats.

- Le besoin de renforcer les capacités des fonctionnaires locaux pour que les collectivités locales parviennent à maîtriser les processus d'appel d'offres. Les procédures d'évaluation des offres sont en effet assez complexes et les personnes qui en ont la charge ont souvent besoin de comparer diverses offres, compétences techniques, matériaux et délais d'exécution. Il est donc important que ce type de formation soit dispensé dans le cadre des stratégies de renforcement des capacités des PDL. De plus, les PDL peuvent essayer de simplifier le processus d'évaluation des offres en encourageant les collectivités locales de niveau supérieur, ou le gouvernement central, à établir des listes d'entrepreneurs pré-qualifiés. Cela permet de réduire le nombre de critères et limite la sélection à l'évaluation des coûts. L'Encadré 79 montre comment ce problème est abordé au Cambodge.
- La complexité des documents d'appel d'offres et autres documents contractuels portant sur les termes de référence, les programmes d'activités, les descriptions des quantités de matériaux requises, etc. Les collectivités locales de niveau inférieur manquent souvent du savoir faire technique nécessaire à l'élaboration de ces documents, d'où l'intérêt d'investir une partie des subventions annuelles dans le recrutement de consultants spécialisés qui contribueraient à la rédaction de ces documents (ou d'utiliser une partie des fonds pour rémunérer le personnel technique des niveaux hiérarchiques supérieurs des collectivités locales afin qu'ils apportent leur appui). Les PDL ont aussi essayé de développer des documents et contrats d'appel d'offres au format standardisé ;
- Dans certains pays, en particulier dans les régions rurales les plus isolées, on constate une réticence des entrepreneurs à lancer une offre portant sur de petits projets aux marges de profit minimales, tel les petits projets de forage. Si tel est le cas, on pourra résoudre ce problème en groupant les petits projets et en lançant un appel d'offres unique pour tout un groupe. C'est notamment l'option choisie au Vietnam dans le cadre du RIDEF. Ce regroupement permet notamment d'accroître la valeur de l'appel d'offres et de le rendre plus séduisant auprès des entrepreneurs potentiels. Dans d'autres cas, il pourra s'avérer nécessaire d'encourager les communautés ou les usagers à réaliser eux-mêmes leurs petits projets.
- Il se peut que les entrepreneurs locaux connaissent mal les procédures d'appel d'offres ou qu'ils aient des capacités d'exécution insuffisantes, ce qui les empêchera de répondre en nombre aux appels d'offre. Dans ces circonstances, les PDL peuvent être amenés à appuyer le renforcement des capacités des entrepreneurs locaux de façon à stimuler la réponse aux appels d'offres. L'Encadré 80 présente un exemple concret de ce type d'appui en Tanzanie.

- Certaines procédures d'appel d'offres et d'appel à la concurrence peuvent favoriser les plus gros entrepreneurs (souvent des entrepreneurs venant de l'extérieur), au détriment des petits entrepreneurs (le plus souvent implantés localement). Ceci s'explique notamment par le fait que les petits entrepreneurs font fréquemment partie du secteur informel et n'ont pas les moyens de respecter les procédures d'appels d'offres formulées au niveau national ou qu'ils hésitent à lancer une offre pour des contrats qui ne leur seront pas, ou très peu, payés à l'avance car ils ne disposent pas des liquidités de trésorerie nécessaires. Il est possible de remédier à ce problème en mettant en place des procédures adaptées qui ne disqualifient pas immédiatement les petits entrepreneurs plus informels. Ce faisant, cependant, il faudra veiller à ne pas compromettre le processus tout entier en s'assurant que les entrepreneurs retenus seront fiables.
- Certains fonctionnaires locaux éprouvent des réticences à avoir recours à la sous-traitance ou à lancer des procédures d'appel d'offres. Cette réticence s'explique comme suit : au Bangladesh, par exemple, les allégations de pots-de-vin sont si nombreuses que même les Présidents les plus intègres des *union parishads* hésitent à sous-traiter par crainte d'être accusés ultérieurement de corruption. Le respect des procédures d'appel d'offres peut être encouragé si l'on introduit ce thème dans les critères servant à l'évaluation des performances des collectivités locales ou s'il devient une condition minimale pour accéder aux subventions des PDL (voir le Chapitre 2).

A l'issue du processus d'appel d'offre, lorsqu'un entrepreneur donné aura été identifié pour la réalisation d'un projet particulier, les collectivités locales devront négocier avec lui un contrat. Lorsqu'un formulaire de contrat standardisé existe, comme c'est le cas dans de nombreux de pays, le PDL devra encourager son utilisation. Néanmoins, il sera nécessaire de s'assurer au préalable que les contrats-types respectent les points suivants:

- Les contrats doivent faire mention précise des obligations de l'entrepreneur;
- Les contrats doivent inclure un calendrier d'exécution et préciser les sanctions qui seront appliquées en cas de non-conformité avec les procédures ;
- Un calendrier de déboursement, ainsi qu'une clause de responsabilité en cas de défaut de construction, doivent figurer au contrat. Cette clause devra notamment stipuler le pourcentage de la valeur du contrat devant être retenu pendant une période à déterminer après la fin des travaux jusqu'à satisfaction de toute les normes de qualité;
- Les contrats doivent clairement évoquer toutes les procédures liées à l'arbitrage des litiges entre maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage, ainsi que préciser qui aura la charge de l'arbitrage (avant saisine du tribunal de justice).

Si les contrats-types existants ne couvrent pas tous ces points, il peut être nécessaire d'en introduire de nouveaux pour les processus d'appel d'offres, d'évaluation des offres et de passation de contrats.

b. L'achat direct

Les procédures d'achats de biens et de services peuvent permettre l'achat direct dans le cas de services et de biens ne dépassant pas un certain montant et de certains articles, produits ou biens d'équipement donnés. Les achats directs se feront en deux temps : les devis établis par un nombre minimum de fournisseurs potentiels sont comparés, puis les fournisseurs aux prix les plus compétitifs sont sélectionnés. Cette étape est plus rapide et moins coûteuse que l'appel à la concurrence, mais les risques de fraude étant plus importants, elle doit être limitée aux biens et services peu onéreux.

3. Exécution déléguée ou directe

Cette deuxième option à disposition des CL pour la réalisation des infrastructures s'articule autour de deux axes :

- Déléguer la réalisation ou les responsabilités d'exécution à des organes locaux de niveau inférieur (circonscriptions, Conseils de village, Comités, etc.) ou des groupes communautaires ou d'utilisateurs (comités de parents et de maîtres, groupes d'utilisateurs, etc.), ces derniers étant souvent les « propriétaires » ultimes des infrastructures. Cette option peut être également considérée comme une forme déléguée d'achat de biens et de services ;
- L'exécution directe, qui consiste à confier la réalisation des travaux à une agence de l'organe exécutif des collectivités locales par le biais de procédures de mise en régie.

Les procédures d'exécution directe ou de mise en régie étant rarement suivies de nos jours, cette section s'intéresse plus particulièrement au processus d'exécution dans sa forme déléguée, processus très répandu dans certains pays (notamment au Népal et au Bangladesh). Dans le reste de ce chapitre et pour simplifier, ce mode d'exécution sera appelé « processus d'exécution communautaire », bien que des groupes d'utilisateurs ou des collectivités locales de niveau inférieur puissent aussi collaborer aux travaux.

Régulations

La première chose à faire lorsque l'on réfléchit à la possibilité de recourir à l'exécution déléguée est de vérifier s'il existe une réglementation codifiant ce type de processus. Si une telle réglementation existe, les PDL sont dans l'obligation de la suivre. L'expérience a néanmoins montré que les lois et réglementations en place relatives à l'exécution déléguée sont généralement assez imprécises et que, même si elles sont précises (comme c'est le cas au Népal – voir l'Encadré 81), elles n'en demeurent pas moins le plus souvent inadéquates, ce qui justifie l'introduction de procédures spécifiques par les PDL (procédures qui devront être testées au préalable). Dans les pays où les réglementations portant sur les processus d'exécution communautaire sont peu nombreuses ou inexistantes, les PDL devront probablement pallier à ce manque en élaborant des directives claires qui permettent, entre autres, de renforcer l'exercice des responsabilités et améliorer la transparence.

Encadré 81 : Régulations officielles relatives au Comités d'usagers chargés de la réalisation des travaux au Népal

Au Népal, la Loi d'Autonomie Locale (LAL) et ses régulations connexes non seulement reconnaissent (et encouragent) le recours à l'exécution déléguée par les Comités d'usagers (CU) pour la réalisation des investissements des collectivités locales, mais elles comportent également un certain nombre de provisions relatives à la manière dont les CU doivent s'acquitter de cette responsabilité, par exemple :

- Des règles relatives à la composition des Comités d'usagers, telles que l'obligation faite aux Comités d'être composés d'au moins 30 % de femmes, l'interdiction pour les élus locaux d'occuper le poste de Président, etc.
- Des directives et contrats-types s'agissant des liens contractuels entre les CL et les CU ;
- Des directives strictes portant sur la gestion financière et l'établissement de rapports financiers;
- Des dispositions en matière de supervision technique;
- Le partage des responsabilités pour la gestion et l'entretien des infrastructures.

Malgré l'apparente exhaustivité de ce cadre de régulation, le PDL du FENU a constaté que la gestion du processus d'exécution par les CU manquait souvent de transparence. Le PDL a de ce fait introduit des procédures d'audit social plus rigoureuses qui s'appliquent aux procédures d'exécution par les CU et qui insistent sur l'utilisation de panneaux d'affichage, sur la rédaction de livres de comptes et sur la tenue de réunions régulières avec participation de tous les membres de la communauté (voir le Chapitre 4.B pour plus de détails).

Délégation de l'exécution – réflexions

Dans le cas d'un processus d'exécution communautaire, l'exécution est souvent gérée par un Comité d'exécution et de gestion composé d'élus de la communauté ou de représentants désignés localement. Ces Comités ont la charge de toutes les activités de la phase d'achat de biens et de services (recrutement de la main d'œuvre qualifiée, achat de ciment et autres matériaux), de l'organisation des groupes de travail et de la gestion comptable.

Les processus d'exécution communautaire peuvent offrir un certain nombre d'avantages:

- L'étape d'achats de biens et de services est plus efficace et plus transparente, même si l'expérience du Népal a clairement démontré qu'il fallait, pour ce faire, accompagner le processus en introduisant des procédures solides.
- On constate une meilleure appropriation des projets par les communautés, une meilleure qualité des travaux (c'est le cas au Bangladesh - voir l'Encadré 74), une plus grande mobilisation des contributions locales et une meilleure gestion et un meilleur entretien des infrastructures réalisées ;

- Un contrôle local accru sur l'exécution des travaux;
- Ce peut être la seule façon viable de réaliser les infrastructures dans les régions les plus isolées où les entrepreneurs sont inexistantes ou ne souhaitent pas répondre aux appels d'offres. Compte tenu du rapport évident qui existe entre le niveau de pauvreté des communautés et leur isolement, l'option d'exécution communautaire peut être un moyen efficace pour réduire la pauvreté;
- De même, l'exécution communautaire peut se révéler la seule option viable pour des projets de petite échelle et peu complexes sur le plan technique qui n'intéressent pas les entrepreneurs (tels que les projets de construction de salles de réunion, des systèmes simples d'approvisionnement en eau etc.)

Il existe en revanche un certain nombre de contraintes et d'inconvénients liés à l'exécution communautaire :

- Les Comités d'exécution communautaires ont besoin d'un encadrement et d'un appui technique considérables de la part, entre autres, des collectivités locales, ce qui peut avoir un effet inflationniste substantiel sur les coûts de transaction liés à l'exécution. Quelles que soient les circonstances et compétences spécifiques de chaque Comité, il sera nécessaire de prévoir le recours systématique à un appui technique extérieur pour accompagner leur travail. À défaut, la qualité de l'exécution et des travaux s'en ressentira ;
- Les entrepreneurs ou fournisseurs (potentiels) peuvent être implantés très loin de la communauté, ce qui entraîne des coûts de transaction élevés pour les communautés;
- Si les fonds des PDL sont d'abord versés sur les comptes bancaires des CL (lesquelles les gèreront soit directement, soit par l'intermédiaire des bureaux nationaux du Trésor Public), puis transférés aux Comités d'exécution communautaires avant d'être déboursés, des retards importants peuvent avoir lieu dans les déboursements, ce qui entraînera des délais et complications,
- Si l'exécution communautaire est la seule option connue ou avérée, il se peut que, dans le cadre du PPL, les projets de grande envergure soient discriminés au profit de petits projets plus simples. Par nature, les dispositions d'exécution communautaire sont inadaptées aux projets complexes sur le plan technique, tels que la construction de ponts. La réalisation de ce type de projets par les communautés elles-mêmes aura inévitablement des effets très néfastes sur la qualité ou le fonctionnement des infrastructures réalisées ;
- Les Comités d'exécution communautaire auront normalement besoin d'acquiescer un statut légal avant de pouvoir passer contrat avec des fournisseurs ou des prestataires de services, ou même de recevoir des fonds des collectivités locales. Dans le cas du Népal, où l'exécution par les Comités d'usagers est prévue dans la Loi d'Autonomie Locale, ceci n'est pas un problème ; dans d'autres cas, cette question devra être étudiée ;

Dans des situations où l'on aura conclu que l'exécution communautaire est trop problématique et décidé de ne pas avoir recours à ce mode d'exécution, on pourra tout de même confier aux communautés certaines responsabilités, par exemple le contrôle pour le compte des CL de la bonne exécution des travaux par les entrepreneurs du secteur privé (voir ci-dessous).

Concernant la modalité d'exécution communautaire, une dernière mise en garde s'impose : lorsque ce type de disposition est le mode d'exécution le plus répandu ou le préféré des collectivités locales (comme au Népal ou au Bangladesh), l'expérience a montré qu'il fallait prendre soin de ne pas laisser se créer des groupes communautaires d'exécution « professionnalisés ». De tels groupes ne présentent en effet aucun des avantages autrement attribués à l'option d'exécution communautaire et, d'autre part, ils ne sont pas soumis à la rigueur des procédures d'achat de biens et de services qui s'appliquent aux entrepreneurs du secteur privé, ce qui peut à la longue devenir problématique.

Quelques précisions sur l'exécution directe (mise en régie)

On parle d'exécution directe ou de mise en régie lorsque les travaux sont réalisés par les collectivités locales elles-mêmes ou par l'un de leurs départements (comme le département des travaux publics). A l'expérience, cette modalité d'exécution s'est généralement avérée inadaptée, et ce, notamment parce que les CL ne sont pas soumises aux mêmes obligations de performance que les entreprises du secteur privé. Ainsi, on a constaté que ce mode d'exécution conduisait le plus souvent à des dépassements de calendrier et de budget, à des travaux de qualité inférieure aux normes et à la dilution des responsabilités. Cependant, dans les très rares cas où aucun entrepreneur privé ne serait disponible, la mise en régie s'impose. De même, cette option sera recommandée dans le cas de petits projets plus ou moins éparpillés sur le plan géographique dont on sait qu'ils n'intéresseront aucun entrepreneur privé, bien que ce problème puisse être également résolu en regroupant ces petits projets (voir ci-dessus).

D. Dispositions en matière d'appui technique, de supervision et de contrôle

Lors de l'étape de réalisation des travaux d'infrastructure, deux principaux types d'appui technique seront nécessaires:

- Un appui pour la conception détaillée et la spécification technique du programme d'investissement ;
- Un appui en matière de supervision et de suivi.

1. Conception détaillée et spécification technique

Le PPL aura au préalable dressé le profil de l'investissement en en spécifiant les principaux paramètres techniques. Il importe néanmoins que ces paramètres soient définis dans le détail, et conformément aux normes en vigueur, afin que la construction puisse commencer :

Encadré 82 : Plans-types au Cambodge

« Les plans-types ont été fort positivement accueillis. Cela dit, le besoin de plans-types plus variés se fait sentir pour répondre aux contraintes locales en matière de matériaux disponibles, d'état des sols de conditions hydrauliques. Pour les routes et les écoles, les plans-types sont d'assez bonne qualité, mais ce n'est pas le cas pour les infrastructures d'irrigation. Bien qu'en la matière, l'éventail des différents plans-types réalisés soit assez impressionnant, des carences subsistent en terme de qualité et de diversité.

Le besoin d'une plus grande diversité provient surtout du fait que les techniciens ne savent pas comment adapter les plans-types existants et ne sont pas à même de revoir les calculs. Seuls deux ou trois d'entre eux comprennent ces calculs, alors que d'autres éprouvent même des difficultés à lire les plans. En conséquence, soit les plans sont suivis tels quels, ce qui n'est pas la meilleure chose à faire lorsque des adaptations s'imposent, soit les adaptations apportées sont incorrectes. Il est donc évident que les techniciens ont besoin de formation, même s'il est tout aussi clair qu'aucune formation sur le tas de quelque durée que ce soit ne suffira à transformer ces techniciens en ingénieurs civils qualifiés ».

Source : Evaluation finale de CARERE

- Pour les infrastructures sociales telles que les classes d'école, les centres de santé ou les puits, des plans-types ont généralement été réalisés par les ministères sectoriels concernés (Education, Santé, etc.) Les PDL devront donc s'efforcer de les répertorier pour les transmettre aux CL, ou, si cela s'impose, les modifier pour les adapter aux conditions climatiques et culturelles locales, ou encore aux matériaux disponibles localement. Malgré tout, il pourra s'avérer nécessaire de développer une gamme de plans-types beaucoup plus large afin de répondre au plus grand nombre de besoins possible.
- D'un autre côté, alors que les plans-types peuvent aider considérablement les techniciens locaux, il se peut aussi que les normes utilisées ne soient pas du tout adaptées à la situation locale. Il sera alors essentiel de s'assurer que les normes ne sont pas acceptées et mises en pratique en aveugle et il conviendra d'encourager les CL à attirer l'attention des responsables concernés sur le fait que les normes nationales ne peuvent être appliquées ;
- Les investissements spécifiques à un lieu donné (réseaux d'irrigation, ponts, etc.) nécessitent des études spécifiques et des plans sur mesure en consultation avec les techniciens et ingénieurs locaux.

2. Supervision et suivi

Une fois l'entrepreneur sélectionné à l'issue du processus d'appel d'offres ou le groupe communautaire constitué pour gérer l'exécution des travaux, le maître d'ouvrage (c'est-à-dire l'unité des CL finançant l'investissement) devra s'assurer que tout travail entrepris est correctement supervisé, fonction que l'on a coutume d'appeler « gestion

Encadré 83 : Supervision technique en Ouganda

L'évaluation du DDP de 1998 a montré que les projets réalisés au niveau des districts ont en général été bien supervisés, ce qui n'est pas le cas du gros des investissements réalisés au niveau des sous-comtés et des paroisses qui n'ont jamais reçu la visite d'équipes techniques. Les fonctionnaires des districts ont partout avancé que cette défaillance était due à un manque de ressources. Dans certains districts, les équipes techniques ne pouvaient offrir leur appui technique que si elles étaient entièrement rémunérées par les sous-comtés, bien que les districts soient en partie responsables de la supervision technique.

des contrats ». Le but est ici de s'assurer que les plans et schémas de construction sont respectés ou qu'ils sont correctement adaptés en cas de nécessité et que la qualité des matériaux et de la main d'œuvre utilisés est acceptable (pour éviter que l'entrepreneur ne soit tenté de lésiner à la tâche). L'expérience a montré que le manque de supervision pouvait compromettre la qualité des travaux. Cette considération est valable quelle que soit l'option d'exécution, mais elle est encore plus pertinente dans le cas de l'exécution communautaire.

3. Sources d'expertise technique pour la conception et la supervision

En leur qualité de maître d'ouvrage, les collectivités locales ont à leur disposition diverses sources d'appui :

a. **Fonctionnaires/personnels techniques (locaux) :** Les CL peuvent solliciter l'appui des équipes techniques locales des CL de niveau supérieur (comme les ingénieurs qui sont normalement employés par les CL au niveau du district en Ouganda et des DDC, au Népal) ou celui des équipes des services déconcentrées de l'Etat (les ingénieurs employés par la branche locale du Ministère des Travaux Publics ou les topographes et ingénieurs de la branche locale du Ministère des Transports Routiers, par exemple). Cet appui sera notamment utilisé pour améliorer les plans et schémas de construction existants et pour mieux superviser les entrepreneurs ou les groupes communautaires travaillant à la réalisation des infrastructures. Cette option, généralement très efficace sur le plan des coûts, comporte malgré tout certains inconvénients :

- Elle part de l'hypothèse que les ingénieurs qualifiés sont en nombre suffisant au niveau local et qu'ils peuvent être assignés à la supervision des entrepreneurs qui travaillent pour le niveau hiérarchique inférieur de la CL (comme les sous-comtés en Ouganda). Ainsi que le démontre l'exemple du DDP en Ouganda (Encadré 83), cette hypothèse ne se confirme pas toujours ;
- Les problèmes liés aux coûts de cette approche et au manque de motivation de la part du personnel technique qualifié contacté pour fournir cet appui sont fréquents, en particulier dans les pays où les équipes techniques ne sont pas sous l'autorité directe du maître d'ouvrage (comme c'est le cas dans la plupart des pays francophones, où la ligne de démarcation entre les CL et les services déconcentrées de l'Etat est franche). Dans certains cas (comme au Mali), les CL agissant en

Encadré 84 : Les expériences des PDL en matière de financement des activités de service technique liées aux investissements

- Dans le nord du *Mali*, les communes individuelles recrutent chaque année des ingénieurs ou des *bureaux d'études* pour s'occuper des aspects techniques des investissements qui seront réalisés pendant l'année. Les communes allouent de 5 à 10 % de leur propre budget au paiement de ces services.
- Au *Vietnam*, la supervision technique est confiée à des consultants locaux pour chaque programme d'investissement et le paiement de ces prestations est calculé sur la base d'un pourcentage variable de la valeur totale de chaque programme, en accord avec les réglementations gouvernementales en vigueur (3% pour les projets importants et 5% pour les plus petits).

Au *Népal*, les DDC ont alloué 6% de leurs subventions, ainsi qu'il était prévu, au recrutement de techniciens et de superviseurs à plein temps dont le rôle est d'appuyer la réalisation des plans techniques et de superviser la construction.

qualité de maître d'œuvre ont réussi à éviter ces travers en rémunérant les services du personnel des équipes techniques ou, au minimum, en couvrant leurs frais de déplacement. Les réglementations en vigueur dans d'autres pays, comme le Bangladesh, proscrivent malheureusement ce type de dépenses.

b. Services fournis par le secteur privé (ou par des ONG) : Les CL peuvent également faire appel à des consultants du secteur privé (comme des ingénieurs) ou même des ONG spécialisées dans la réalisation de plans techniques et la supervision des entrepreneurs. C'est souvent la seule issue possible, comme le démontre l'exemple des *communes rurales* du Mali ou des *communautés rurales* du Sénégal qui ne peuvent compter sur l'assistance systématique des services techniques de l'État. Les inconvénients de cette approche sont également nombreux :

- Pour la réalisation des petits projets d'infrastructures, la pratique courante consistant à rémunérer les ingénieurs selon un certain pourcentage du coût total de l'investissement n'est peut-être pas suffisante pour les motiver. Il peut être nécessaire de mettre en place une échelle de rémunération inversement proportionnelle à la taille du projet, ce qui permettrait aux superviseurs des travaux de recevoir un plus gros pourcentage de la valeur totale de l'investissement dans le cas d'un petit projet, que dans celui d'un projet plus important, bien que cela ait tendance à accroître les coûts de transaction ;
- Les ingénieurs consultants peuvent se faire rares dans les zones rurales isolées, en conséquence de quoi les rares ingénieurs disponibles peuvent vite être débordés de travail et fournir alors une supervision de qualité médiocre, ce qui nuira à la qualité finale des travaux.

c. Contrôle exercé par la communauté : Les CL peuvent aussi encourager les communautés à exercer un contrôle sur les travaux en nommant des inspecteurs ou

Encadré 85 : Les procédures de déboursement au niveau des Comités d'usagers au Népal

Le DFDP du Népal propose des directives détaillées à l'adresse des DDC sur la façon dont doivent se faire les déboursements à destination des comités d'usagers (CU) en charge de l'exécution des projets d'investissement :

- Les avances initiales libellées au CU doivent être limitées à 40% de la valeur totale du programme. Cela permet au CU de démarrer l'exécution ;
- Pour obtenir une seconde avance, le CU doit soumettre ses rapports financiers au DDC (ainsi que ses factures ou tout autre document étayant le rapport financier), ces rapport devant porter sur l'utilisation d'au moins 75% de la valeur de l'avance initiale. De plus, l'équipe technique du DDC doit approuver les travaux en cours et contrôler le respect des procédures d'audit social. Lorsque le rapport financier du CU est de qualité satisfaisante et après aval de l'équipe technique du DDC, celui-ci peut alors procéder au paiement de la seconde avance à hauteur de 40% de la valeur totale du programme en question.
- Plus aucun paiement ne doit être effectué au CU jusqu'à complétion des travaux, après quoi l'équipe technique du DDC devra mener une dernière inspection et garantir le respect des procédures d'audit social.

Encadré 86 : Achats de biens et services et corruption

Peu d'activités créent plus de tentations ou offrent plus d'opportunités de corruption que celles liées aux processus d'achats de biens et services par le secteur public. Partout dans le monde, chaque niveau de gouvernement et chaque agence gouvernementale acquièrent régulièrement des biens et services, parfois dans des quantités et pour des sommes astronomiques. Bien que le paiement de pots de vin, lors de ces processus, ne soit pas nécessairement la forme la plus répandue de corruption au sein du secteur public, il est indéniable que ce type de corruption est généralisé et qu'il est très médiatisé. Il est en effet rare qu'un jour se passe sans que l'on n'annonce un nouveau scandale lié aux appels d'offres des services publics quelque part dans le monde... Cela représente une source de gaspillage colossale des dépenses publiques estimée, dans certains cas, à 30 pourcent ou plus des dépenses totales en matière d'achats de biens et de services. Malheureusement, les actions menées pour enrayer ce phénomène tardent à venir.

des Comités de gestion de projets locaux. Cette option est souvent utilisée dans le cadre des PDL ; elle garantit un minimum de contrôle de la part des utilisateurs finaux des infrastructures sur les entrepreneurs privés qui les réalisent. Ce type de contrôle peut cependant difficilement porter sur des aspects techniques et doit à ce titre être davantage considéré comme un complément utile à une supervision technique plus rigoureuse de la part de spécialistes.

d. **Les UGP :** En Tanzanie et en Ethiopie, les Unités de Gestion de Projet (UGP) constituées lors des premières phases des PDL ont aussi apporté un appui technique aux collectivités locales. Cette pratique n'a cependant pas, et fort justement, été la norme, étant donné que le recours à l'assistance technique subventionnée n'est pas une option pérenne. L'expérience a montré, non seulement que cette pratique entraîne une utilisation peu efficace et peu rentable de ressources humaines limitées, mais que cela peut à terme réduire les chances de recours à des sources d'expertise technique plus adaptées et plus pérennes. En conséquence, de nombreux UGP, pendant les deuxièmes et troisièmes phases des PDL, ont délibérément refusé de recruter tout ingénieur diplômé de façon à éviter que les CL ne fassent appel à elles pour la prestation de services techniques.

4. Financement de l'appui technique

Les paragraphes précédents ont présenté les avantages et les inconvénients des différentes possibilités d'appui technique. Dans la plupart des cas, le prestataire de services techniques exigera une rémunération et la plupart des PDL prévoient qu'une petite partie des subventions inconditionnelles ou des budgets individuels des projets de construction (rarement plus de 10% du budget) soit utilisée pour payer ces services, puisqu'ils peuvent être légitimement budgétisés.

E. Le co-financement des investissements et la gestion financière

1. Les contributions communautaires

Dans la plupart des PDL, les communautés sont requises de contribuer directement, et de quelque façon que ce soit, à la construction des infrastructures ou à leur équipement. Cette contribution se fait souvent « en nature » et prend la forme d'une mise à disposition de main d'œuvre. L'expérience a montré que cette contribution ne se fait pas toujours sans problèmes ni complications :

- Il est souvent nécessaire de s'assurer que la contribution des communautaires sous forme de main d'œuvre s'articule adéquatement autour des prestations des entrepreneurs. Pour éviter de gêner les entrepreneurs, les PDL limitent généralement les contributions sous forme de main d'œuvre à de menus travaux, tels que le ramassage du gravier et du sable avant le début des travaux (à utiliser par les entrepreneurs lors de la phase de construction) ou la construction du mur d'enceinte de l'école tandis que l'entrepreneur se charge de la construction de l'école proprement dite. En général, l'expérience a montré qu'il est conseillé d'éviter de pousser les entrepreneurs à dépendre de la main d'œuvre fournie par la communauté ;
- Des problèmes et disputes peuvent surgir au sujet de la qualité du travail à fournir par la communauté s'agissant de la collecte de matériaux, tels que le sable ou le gravier, ou de la construction de briques.
- Enfin, il n'est pas toujours aisé de quantifier financièrement la contribution communautaire en nature, surtout lorsqu'elle est déterminée en fonction d'un

pourcentage variable de la valeur de l'investissement. Le calcul de la valeur monétaire des contributions en nature peut faire l'objet de polémiques.

La question du rapport entre les contributions de la communauté ou des collectivités locales et le coût de l'investissement est abordée dans la section financière au chapitre II.F.

2. Déboursements

Selon les circonstances locales et les régulations en vigueur en matière de comptabilité, les PDL peuvent être amenés à introduire des procédures simples qui permettent de garantir que chaque certificat de paiement émis par le gestionnaire du projet sera accompagné de la documentation nécessaire, y compris de l'évaluation des progrès dans l'exécution du programme réalisée par le superviseur technique. Ceci permettra de s'assurer que le paiement des entrepreneurs ou des comités d'exécution communautaires ne se fait qu'après qu'on ait constaté que les obligations contractuelles ont été observées de façon stricte ou après démonstration que des progrès substantiels ont été réalisés, ce qui permettra d'éviter les déboursements injustifiés. L'Encadré 85 offre un exemple de directives en matière de déboursement adoptées par les PDL dans le cadre d'une exécution communautaire.

3. Mise en service des infrastructures et période de garantie

Au terme des travaux, il est d'usage d'organiser, sous une forme ou une autre, une inspection officielle des réalisations, la mise en service des infrastructures et leur livraison. Ces activités permettront de vérifier que les infrastructures ou réalisations sont conformes au plan et ne comportent pas de défaut particulier. L'inspection finale est généralement effectuée par des fonctionnaires des collectivités locales, des représentants de la communauté, des superviseurs techniques ou, dans le cas où le projet est réalisé par des entrepreneurs, par ces derniers. La période de garantie commence après que l'infrastructure aura été inspectée.

L'expérience a montré qu'on n'accorde pas à la question de la période de garantie toute l'importance qu'elle mérite. Selon le type d'infrastructure ou de réalisation, la période de garantie dure normalement 12 mois. Compte tenu des problèmes qui peuvent être rencontrés lors du processus de supervision technique des entrepreneurs, cette période permettra de détecter tout défaut sérieux dans la construction, défauts éventuels que les entrepreneurs auront obligation de réparer ou de corriger. Il est très important de faire jouer cette garantie et d'exiger des entrepreneurs qu'ils respectent leurs engagements contractuels, faute de quoi on s'expose à des problèmes ultérieurs d'exploitation et d'entretien des infrastructures. Les collectivités locales doivent être encouragées par tous les moyens à contrôler la qualité de chaque réalisation pendant la période de garantie.

F. Post-scriptum : abus, corruption et mise en œuvre

Cette section est consacrée aux problèmes de corruption dans le processus d'achat de biens et services publics. Comme il est indiqué dans l'Encadré 86, ce processus se prête facilement aux abus, aux incuries et à la corruption.

Les PDL n'ignorent pas ces problèmes. Ils savent en effet pertinemment que les fonctionnaires des CL des PMA, élus comme nommés, sont les moins bien payés au monde. Il n'est donc pas tout à fait surprenant qu'ils saisissent les opportunités de pots-de-vin offertes (lesquelles peuvent également émaner des entrepreneurs). Il est du devoir des CL, avec l'appui des PDL, de limiter ces opportunités.

Les abus et les actes de corruption ont généralement lieu pendant les deux phases du processus d'exécution détaillées ci-dessous :

1. Avant ou lors de la phase d'attribution des contrats

Avant ou pendant la phase d'attribution des contrats, les agences responsables de l'achat des biens et services peuvent :

- Imposer des critères favorisant certains fournisseurs au détriment des autres, pour qu'ils deviennent les seuls capables de remplir les conditions imposées par l'acquéreur ;
- Scinder un gros projet (qui devrait se conformer à des procédures d'appels d'offres plus strictes) en une série de petits projets (pour lesquels les procédures sont moins rigoureuses) ;
- Restreindre l'accès à public l'information en limitant la publication des appels d'offres au minimum requis par les procédures (et en favorisant certains entrepreneurs en les informant en premier) ;
- Se servir d'une excuse pour attribuer le contrat à un entrepreneur unique en négligeant l'appel à la concurrence ;
- Rompre le sceau du secret en matière d'offres des fournisseurs et informer certains entrepreneurs du niveau des enchères des autres compétiteurs ;
- Disqualifier des fournisseurs potentiels en imposant des procédures de présélection faussées ou en exagérant les frais de participation ;
- Manipuler le processus d'évaluation des offres de façon à favoriser certains entrepreneurs par rapport à d'autres ;
- Accepter des pots-de-vin.

Parallèlement, les entrepreneurs potentiels peuvent :

- Comploter avec d'autres entrepreneurs afin de fixer le prix des enchères ;

- Comploter afin d'établir un système de participation tournante des entrepreneurs ou de soumettre des offres inacceptables ou inadéquates ;
- Promouvoir des normes techniques discriminatoires ;
- Interférer avec le travail des évaluateurs ;
- Offrir des pots-de-vin.

Les possibilités d'abus ou de corruption sont encore plus grandes lorsque les entrepreneurs sont peu nombreux, ce qui est souvent le cas dans les zones rurales isolées.

2. Pendant la phase proprement dite de construction et de réalisation

C'est après la phase d'attribution des contrats que se développe une des formes de corruption les plus nuisibles. Lors de la phase de construction, l'acquéreur de biens et services peut :

- Fermer les yeux sur le non-respect par l'entrepreneur des normes de qualité, de quantité et d'autres performances stipulées dans le contrat;
- Retarder le paiement des entrepreneurs afin d'obtenir des pots-de-vin ;
- Détourner les biens produits pour la revente ou pour usage personnel ;
- Exiger d'autres bénéfices privés (dessous-de-table, voyages, paiement des frais scolaires des enfants, etc.)

Pour leur part, les entrepreneurs ou les fournisseurs peu scrupuleux peuvent :

- Falsifier les certificats de qualité ou de norme ;
- Surfacturer ou sous facturer ;
- Verser des pots-de-vin aux superviseurs des contrats.

Lorsque les entrepreneurs ont effectivement versé des pots-de-vin ou proposé des devis anormalement bas pour emporter une offre, c'est pendant l'exécution du contrat qu'ils ont généralement la possibilité de recouvrer ces coûts. Que la corruption soit initiée par les entrepreneurs ou par le personnel des CL, elle ne sera possible qu'en cas de coopération et de complicité active entre ces deux parties ou si le personnel des CL fait preuve de négligence dans l'exercice de ses fonctions. Les entrepreneurs peu scrupuleux peuvent ainsi substituer aux matériaux de qualité initialement prévus ou spécifiés dans l'offre, des matériaux de qualité inférieure. Ils peuvent aussi falsifier les quantités de biens et services fournis lorsqu'ils remettent leur facture pour règlement, tout en soudoyant les contrôleurs ou superviseurs des travaux pour qu'ils ferment les yeux. Le personnel des CL, de son côté, outre les pots-de-vin qu'il peut recevoir des entrepreneurs et la complicité qui peut s'établir entre eux pour qu'ils ferment les yeux sur les manquements des entrepreneurs en matière de normes de qualité et de performance, peut aussi détourner une partie des biens et services fournis pour son usage personnel ou pour la revente.

Tout cela souligne clairement le besoin de mettre en place des processus d'achat de biens et de services qui soient aussi transparents que possible et le besoin de contrôler

Encadré 87 : La corruption des CL en Ouganda

Ce problème figurait à l'ordre du jour de la réunion générale annuelle de l'Association Ougandaise des Gouvernements Locaux ainsi que de la Réunion Consultative entre le gouvernement et les bailleurs de fonds.

Prévention : Le cadre légal, législatif et de régulation de chaque pays doit appuyer la prévention de la corruption. Ces lois, politiques et régulations doivent mettre en avant des modes de gouvernance réellement démocratiques, notamment à travers la tenue d'élections libres, la libre sélection des titulaires de postes dans la fonction publique et la promotion d'une communication transparente entre les hommes et les femmes des communautés, d'un côté, et leurs dirigeants politiques, de l'autre, que ceux-ci soient élus, désignés ou nommés. Les mécanismes de gouvernance locale qui appuieront la prévention de la corruption peuvent inclure, entre autres:

- **Un accès transparent à l'information:** Dans le cadre du PDL appuyé par le FENU et dont l'approche a été répliquée par le LGDP financé par la BM, le montant des allocations versées aux provinces a été affiché sur à l'extérieur des bureaux des CL, au vu de tous. Cette approche en matière d'accès à l'information peut être étendue à la publication des noms des entrepreneurs travaillant sur un projet villageois et du montant des budgets qui leur sont confiés ; à la publication des listes de projets en cours d'exécution dans la province, la paroisse ou le village ; ou encore, à la désagrégation des données concernant l'offre de services publics et leur utilisation, dans le but d'identifier les usagers de ses services. Les membres de la communauté seront mieux à même de comprendre leurs dirigeants et de communiquer avec eux s'ils connaissent l'identité des maîtres d'ouvrage des projets, les délais d'exécution et le montant des budgets de construction.
- **Malgré la tenue de réunions portant sur le budget, le processus de planification et de budgétisation du district n'est toujours pas de type « pyramidal » :** Aux yeux des habitants des villages, paroisses et provinces, les CL du district ne font que remplacer le gouvernement central. Les budgets des districts ne prenant pas en compte les problématiques hommes-femmes, les projets ne font aucune distinction entre les impacts différents qu'ils génèrent sur les hommes et les femmes. Un ensemble de directives harmonisées sur la planification participative est actuellement en train d'être vulgarisé afin d'encourager les membres de la communauté à participer plus activement aux processus locaux de prise de décisions. La mise en place de processus visant à garantir la participation de la communauté à la prise de décisions n'est pas encore complètement achevée, mais, idéalement, ils permettront de doter les communautés des pouvoirs nécessaires leur permettant de fixer leurs propres priorités et de faire entendre leurs voix lors des phases de planification et de budgétisation.



Mini centres de pouvoir: Souvent, les personnels des niveaux de CL supérieurs reçoivent un appui non négligeable dans le domaine du renforcement des capacités, notamment par le biais de programmes d'aide au développement. L'expertise et les connaissances acquises n'étant pas transmises au niveau des échelons hiérarchiques inférieurs de l'administration territoriale, ou des communautés, ces programmes de renforcement des capacités aboutissent en fait à renforcer le pouvoir des échelons supérieurs des CL et à les transformer en minis centres de pouvoir.

Le respect des normes établies : En Ouganda, la Constitution, la Loi relative au Gouvernement Local, les Régulations Financières et de Trésorerie du Gouvernement Local et la Charte de Responsabilité et Code de Conduite du Gouvernement Local offrent un cadre légal et de régulation solide permettant de prévenir la corruption au niveau des collectivités territoriales. Les membres –hommes et femmes - des communautés doivent être informés à égale mesure des droits et responsabilités leur incombant dans le cadre de la loi, afin qu'ils soient en mesure de demander aux élus et fonctionnaires locaux qu'ils rendent compte de leur action.

Investigation : Les fonctions d'audit des collectivités locales doivent être renforcées afin de pouvoir détecter et éradiquer le phénomène de corruption. Les processus internes d'audit doivent permettre aux collectivités de détecter les problèmes potentiels et de garantir que le processus de développement bénéficiera équitablement, et en toute transparence, aux communautés locales. Les communautés doivent également être informées du propre rôle qu'elles doivent jouer dans le processus : en tant que bénéficiaires, elles disposent du droit et du devoir de tenir leurs représentants élus et le personnel technique des CL responsables de leurs décisions et de leur action. A ce titre, les organisations de la société civile jouent un rôle prépondérant dans la diffusion continue de l'information au public et dans la protection des intérêts des populations. Les fonctions d'audit au niveau local ou de l'administration centrale ne doivent néanmoins pas être surestimées. Bien que l'appui des bailleurs de fonds aux processus d'audit ne soit pas toujours le bienvenu, il est important d'appuyer l'émergence de systèmes d'audit solides et performants dans l'intérêt même des CL et de la décentralisation

Peines/sanctions : Enfin, lorsque la corruption est avérée, les coupables doivent être condamnés conformément à la loi. Lors de la tenue d'ateliers de réflexion sur la taxation locale, il avait été recommandé de publier dans les journaux les noms et photographies des fraudeurs du fisc les plus notoires. Cette recommandation fut largement suivie et pourrait être appliquée aux fonctionnaires corrompus. Il est cependant important de s'assurer que le principe de présomption d'innocence soit préservé et qu'on ne publie que les cas de fraude ou de corruption avérés. En effet, une certaine tendance des médias à diffamer les personnes « potentiellement » corrompues pourrait bien avoir l'effet inverse à celui recherché.

Quatrième partie : Gestion et Entretien (G&E)

A. Contexte

1. La G&E des infrastructures: la clé de l'accès aux services et aux infrastructures et à leurs bénéficiés

Les investissements en infrastructure ont pour objectif de produire des bénéfices sociaux et économiques à destination de leurs utilisateurs ou de renforcer l'offre de services. Par exemple, la construction de cliniques améliorera l'offre de services de santé ; d'écoles, l'accès à l'éducation ; de puits, l'accès à l'eau potable ; ou de routes, l'accès aux services de transport.

Alors que la réalisation de ces investissements - et les biens qu'ils produisent - est une condition nécessaire à l'obtention des bénéfices escomptés, elle n'est pas une condition suffisante pour garantir l'accès à ces bénéfices: ainsi, pour que les infrastructures génèrent des bénéfices ou des services ayant une véritable valeur aux yeux des usagers, ils doivent aussi être gérés correctement et entretenus de façon continue.

Les points présentés à l'Encadré 88 soulignent l'importance d'une bonne gestion et d'un bon entretien des infrastructures, ainsi que de la définition d'une stratégie et d'un plan pour la gestion des biens.

2. Les problèmes de G&E récurrents et leurs origines

Dans les PMA, les exemples d'infrastructures et d'équipements au fonctionnement plus que précaire et à la maintenance déficiente abondent, limitant ainsi les bénéfices de prestation de services souhaités. Cette situation est la résultante de plusieurs facteurs :

- a. **Des dispositions et mécanismes institutionnels inadaptés.** Il n'est pas rare qu'on accorde insuffisamment d'attention à la question de savoir à l'avance qui aura la responsabilité de gérer et d'entretenir les infrastructures, même après la fin des travaux. Cette négligence conduit aux deux erreurs d'appréciation suivantes :

Encadré 88 : L'importance d'une bonne gestion des biens

- Tous les biens se détériorent
- La négligence conduit à des surcoûts pour la réparation
- Dès que les premiers signes de dégradation sont là, les biens sont déjà endommagés
- La performance des biens diminue
- Les services obtenus à partir des biens deviennent erratiques
- Les risques et menaces sanitaires encourus par le public augmentent
- Les moyens de subsistance sont mis en péril et les gens connaissent beaucoup d'épreuves inutiles
- Le mécontentement du public envers les autorités qui gèrent le bien augmente

Adapté de la brochure de l'Institut Asie-Pacifique pour la bonne gestion des biens.

Consulter www.apigam.com

- Soit on suppose que la communauté des usagers bénéficiant de l'investissement aura à la fois la motivation, et les capacités techniques, de se porter garante de la G&E sans qu'aucun appui extérieur ne lui soit offert ;
 - Soit les usagers sont tout bonnement écartés des fonctions de G&E au prétexte de leur inaptitude à assumer ces responsabilités et qu'ils n'ont pas l'autorité nécessaire, auquel cas la G&E se voit confier à une agence sans aucun intérêt dans l'investissement.
- b. **Une attention insuffisante accordée au financement sur le long terme des dépenses récurrentes liées à la G&E.** Cela peut être dû aux lacunes suivantes :
- La planification des investissements peut avoir été négligée, ou elle n'a pas été intégrée au processus de budgétisation des dépenses récurrentes, en conséquence de quoi les infrastructures sont réalisées sans qu'on ne se soucie des implications en matière de coûts récurrents (comme le recrutement de maîtres dans les écoles, d'infirmières dans les centres de santé, etc.) ;
 - Cet état de fait peut à son tour s'expliquer par la **tendance** généralisée qui pousse à investir le peu de ressources disponibles dans le développement des infrastructures, plutôt que dans des activités d'entretien, ceci pour plusieurs raisons:
 - La recherche de « rentes de situation » (lorsque les entrepreneurs versent des pots-de-vin) ;
 - La plus grande visibilité qu'offrent aux hommes politiques locaux les projets d'infrastructures (il s'agit d'un constat universel);
 - Le fait que les bailleurs de fonds rechignent à allouer des ressources pour le financement d'activités de G&E (en partie parce qu'ils ne souhaitent pas subventionner la G&E, ce qui est légitime).
- c. La mauvaise qualité des travaux et des plans inadaptés. Certains investissements s'avèrent tout simplement difficiles à gérer et entretenir convenablement, notamment parce que :
- Les infrastructures ont été mal conçues ou sont mal situées, ce qui se produit souvent lorsque les populations n'ont pas suffisamment été consultées lors des phases de planification et de conception ;
 - Les constructions sont de mauvaise qualité, ce qui est souvent le résultat d'une supervision technique ou d'un contrôle des travaux inadéquats.

3. La logique et la stratégie des PDL : un rappel

Sans vouloir minimiser les problèmes rencontrés par les PDL dans le domaine de la G&E, il est bon de rappeler que la stratégie des PDL comprend certains éléments de nature à éliminer la cause de quelques-uns de ces problèmes, notamment:

- a. **Le travail et la coopération avec les collectivités locales :** Par contraste avec les approches s'appuyant uniquement sur les ONG ou les groupes communautaires pour la réalisation d'infrastructures, les CL:
- Sont généralement mandatées par la loi pour assumer les responsabilités de prestation de services ;
 - Sont soumises à des pressions plus soutenues de la part de leurs électeurs lorsque des problèmes liés à la prestation de services émergent (voir aussi Chapitre I.A) ;

Encadré 89 : Quelques problèmes rencontrés

Cambodge : Le mauvais entretien est un problème récurrent qui touche toutes les infrastructures rurales du pays. L'équipe d'évaluation a visité de nombreuses infrastructures qui avaient été construites convenablement, mais qui commençaient à se détériorer après seulement un ou deux ans, faute d'entretien adéquat. Les routes deviennent impraticables après quelques saisons des pluies, les grillages entourant les étangs cèdent et les pompes à eau tombent en panne.

Source : CAREERE – Rapport d'Evaluation Finale (2000).

Malawi : « Les systèmes d'entretien des forages et des écoles fonctionnent en partie. Dans les deux cas, les comités disposent d'enveloppes budgétaires spéciales affectées à la facilitation des processus d'entretien, si besoin est. Les comités ne collectent malheureusement jamais assez de fonds pour garantir une prompt réparation en cas de panne, s'agissant notamment des forages. Les fonds sont souvent insuffisants, surtout lorsque la sur utilisation des forages provoque des pannes fréquentes. Les pièces détachées coûtant très cher, les comités préfèrent réparer les pièces défectueuses, ce qui accroît la survenue de pannes. Le manque généralisé d'expertise locale dans la réparation et l'entretien des forages représente une contrainte supplémentaire. Le déficit en la matière est prononcé car seul un petit nombre de personnes sont formées à la réparation et à l'entretien des infrastructures à l'achèvement des travaux ».

Source : Rapport d'évaluation de l'impact de la décentralisation – Le cas du Malawi (2002)

Ethiopie : En moins d'un an, deux des quatre robinets d'une colonne d'alimentation en eau ont été cassés, réduisant ainsi de moitié l'accès à l'eau, et augmentant les temps d'attente à la pompe, à la grande insatisfaction des utilisatrices. Plusieurs mois après la survenue de la panne, aucune action n'avait été prise pour remplacer ces robinets. Les usagers ont affirmé que personne, en particulier, n'était responsable de l'entretien de cette installation et que personne n'avait envisagé de mécanisme de recouvrement des coûts pour permettre l'achat de nouveaux robinets. En outre, personne ne savait clairement où se procurer de nouveaux robinets.

Observations de la Mission de revue technique du Fonds de Développement des Woreda (2000)

b. Les procédures de planification locale : Elles ont pour objectif :

- De garantir une contribution locale dans la conception des infrastructures, leur localisation, etc. ;
- De s'assurer qu'aucun investissement ne sera approuvé sans que le financement des dépenses récurrentes ne soit garanti et sans que les dispositions en matière de G&E ne soient définies, avec les responsabilités en la matière distribuées entre les groupes communautaires, les CL ou les services déconcentrés de l'Etat. (Voir aussi le Chapitre III.B).

Bien évidemment, aucune de ces mesures ne garantit de façon absolue que les fonctions de gestion et d'entretien seront correctement assumées.

4. Les défis

Les défis auxquels les PDL sont confrontés concernent l'identification et la mise en pratique de méthodes innovantes et de nature à encourager les CL et les parties prenantes locales à traiter les activités de G&E avec sérieux. Les infrastructures publiques réalisées par les CL auront en effet peu d'utilité ou une durée de vie limitée si l'on ne s'attache pas à mettre en place des mécanismes de G&E cohérents. De même, sans activités de G&E correctement menées à bien, il ne peut y avoir de bénéfices durables. Jusqu'à présent, l'expérience dans ce domaine ne paraît pas avoir été très concluante et de gros progrès en la matière s'imposent (Voir l'Encadré 89).

B. Les activités de gestion et d'entretien

1. Aperçu

Pour que les infrastructures soient bien gérées et bien entretenues, il faut confier à une agence (un groupe communautaire, les CL ou un service déconcentré de l'Etat) la responsabilité d'une large gamme d'activités, portant sur, entre autres:

- La supervision générale de l'utilisation qui est faite des infrastructures et des services en question, avec pour responsabilité, de s'assurer de la bonne condition des infrastructures et de leur utilité, et d'être à l'écoute des usagers;
- La gestion des activités de mobilisation de ressources financières permettant le fonctionnement des mécanismes de G&E :
- La collecte et la gestion des cotisations des usagers ;
- La gestion de la main d'œuvre lors des travaux communs (concernant les systèmes d'approvisionnement en eau, les programmes d'irrigation, le nettoyage des canalisations de route, etc.) ;
- La gestion des achats périodiques nécessaires à l'entretien des infrastructures (achat d'intrants, de pièces détachées, de médicaments servant à remplacer les stocks, etc.) ;

Tableau 27 : Exemples de gestion des infrastructures par les groupes d'utilisateurs

Type d'infrastructure	Unité de gestion	Types d'appui éventuel
Puits en ciment creusé à la main	Comité de gestion du puits composé de représentants d'utilisateurs	Formation technique portant sur les méthodes de « curage » périodique du puits ; formation portant sur les mesures d'hygiène appropriées
Système d'approvisionnement en eau fonctionnant à partir d'une petite pompe diesel	Comité de gestion de l'eau composé de représentants d'utilisateurs	Formation technique portant sur l'entretien de base de la pompe ; Formation portant sur les méthodes de recouvrement de coûts ; Formation portant sur la gestion financière
Programme d'irrigation par gravité de petite taille	Comité d'irrigation composé de représentants d'utilisateurs	Formation portant sur le contrôle de l'accès à l'eau, le partage de l'eau, la reconstruction périodique des structures de détournement de l'eau, le nettoyage des canaux et la réparation des structures et des digues
Stands et baraques de marché	Comité de gestion du marché composé de représentants d'utilisateurs	Formation portant sur la gestion du marché et la gestion financière
Moulin à maïs	Comité de gestion du moulin composé de représentants de la communauté	Formation portant sur l'entretien de base, le recouvrement des coûts et la gestion financière

- Garantir le respect des engagements pris par les acteurs respectifs avant l'exécution du contrat (par exemple, l'engagement du Ministère de l'Éducation concernant le recrutement de maîtres d'école) ;
- Adopter et mettre en place des règles relatives à l'accès à l'infrastructure ou au bien public (comme le contrôle de l'accès aux ressources naturelles communes par la construction d'enclos autour des pâturages ou le contrôle des temps d'accès des personnes et du bétail aux points d'eau, etc.) ;
- Garantir que l'infrastructure sera bien entretenue.

2. Les options institutionnelles pour la gestion des activités de G&E

Différentes options institutionnelles existent pour les fonctions de G&E :

Gestion communautaire ou gestion par les groupes d'utilisateurs

Le principe général est que la responsabilité directe de la gestion opérationnelle des infrastructures ou des biens publics de niveau communautaire doit, autant que possible, échoir aux utilisateurs. Cette option s'applique cependant plus particulièrement aux infrastructures pour lesquelles le nombre d'utilisateurs est limité et qui ont un rayonnement géographique réduit et dont le fonctionnement ne requiert pas d'appui extérieur particulier (ce qui n'est pas le cas, par exemple, des cliniques ou des écoles, infrastructures nécessitant l'appui de l'État pour fournir le personnel médical ou enseignant).

Autant que possible, les PDL doivent promouvoir les mécanismes de gestion par les

usagers des infrastructures communautaires et renforcer les capacités des groupes d'usagers. L'Encadré 27 offre un exemple de ce type de mécanisme.

L'option de gestion communautaire ou par un groupe d'usagers se limite aux infrastructures ayant les caractéristiques suivantes :

- Les usagers sont peu nombreux et facilement identifiables ;
- Le niveau de recouvrement des coûts de fonctionnement au niveau local est susceptible de suffire à la satisfaction des besoins opérationnels (salaires de l'équipe travaillant à mi-temps, entretien, réparations, etc.) ;
- Les coûts opérationnels sont réduits ;
- La gestion des infrastructures n'est pas trop compliquée ;
- L'expérience en matière de gestion locale de ce type d'infrastructure abonde.

Lorsque les investissements identifiés et sélectionnés par les populations correspondent à cette description, des dispositions appropriées en matière de gestion opérationnelle devront être définies lors du processus de planification, de même que toutes les mesures que l'on jugera nécessaires en matière de renforcement de capacités ou d'appui extérieur. De la même façon que la plupart des mécanismes de financement des PDL prévoient une enveloppe financière destinée au paiement des honoraires de consultants spécialisés (pour la conception technique, l'établissement des devis, l'étude des offres ou encore la supervision des travaux), il peut être utile de prévoir de financer le renforcement des capacités en matière de gestion et d'entretien des infrastructures.

La délégation des responsabilités de G&E à des groupes communautaires ou des groupes d'usagers requiert que l'on accorde une attention particulière aux quelques éléments clés résumés au Tableau 28.

Gestion des infrastructures confiée aux collectivités locales ou aux services déconcentrés de l'Etat

L'option de gestion des infrastructures par des groupes d'usagers n'est pas envisageable pour tous les types d'infrastructures. La responsabilité en matière de gestion opérationnelle des infrastructures devra être confiée à d'autres entités lorsque (i) le recouvrement local des coûts de fonctionnement ne suffira certainement pas à couvrir tous les coûts d'opération ; (ii) le recouvrement des coûts de fonctionnement est extrêmement difficile à gérer ; (iii) la communauté des usagers est très importante, en nombre, et répartie sur une large zone géographique ; (iv) les aspects techniques de la gestion dépassent les capacités des communautés locales. Dans tous ces cas de figure, la gestion des infrastructures devra être confiée aux collectivités locales ou aux services déconcentrés de l'Etat.

Etant donnée la nécessaire participation des CL ou des services déconcentrés de l'Etat dans la gestion de ces types de biens ou d'infrastructures, il importe d'obtenir des engagements fermes de leur part en matière de G&E pendant la phase de planification des investissements. Si ces engagements ne sont pas pris, les infrastructures en question ne doivent pas être sélectionnées.

Tableau 28 : Les différentes questions liées à la gestion des infrastructures par des groupes communautaires ou des groupes d'utilisateurs

Questions	Remarques
Comités de G&E et représentation	La représentation au sein des Comités de G&E peut s'avérer complexe à gérer et varier considérablement selon le type d'investissement. Par exemple, les autorités coutumières peuvent devoir être représentées au niveau des comités de gestion de petits réseaux d'irrigation, en raison de leur compétence à résoudre les problèmes liés au foncier ou à l'organisation de la main d'œuvre communautaire.
Structures de gestion	La tendance au sein des PDL (ou des CL) est à la promotion des comités à tous les niveaux, quels que soient les problèmes de gestion. Dans certains cas, il peut ne pas être nécessaire d'établir des comités mais plutôt de s'assurer qu'une ou plusieurs personnes prennent la responsabilité des activités de G&E. Un puits de surface construit manuellement représente un des exemples d'investissement ne nécessitant pas la formation d'un comité officiel pour que les activités de G&E soient assurées.
Pratiques de gestion adaptées	Les activités de G&E liées à certains infrastructures ou équipements, comme les pompes manuelles, ont des implications financières, eu égard aux fonds qui seront indispensables à l'achat de pièces détachées, entre autres. Dans ce cas, il est bon de simplifier les choses le plus possible et des méthodes sophistiquées et onéreuses sont peut-être superflues. Les usagers ne devront pas obligatoirement faire de contributions mensuelles pour garantir les activités de G&E, mais être simplement prêts à contribuer financièrement lorsque cela s'impose.
Supervision adaptée	Un des points clés pour la responsabilisation des personnes en charge de la gestion financière des activités de G&E est la mesure dans laquelle les « gestionnaires » locaux sont supervisés au niveau local, soit par les CL, soit par la communauté.

Tableau 29 : Exemples d'infrastructures dont la G&E est confiée aux CL ou à des services déconcentrés de l'Etat

Type d'installation	Unité de gestion	Remarques
Ecole primaire ou secondaire	Le Département de l'Éducation des CL ou le Ministère de l'Éducation	Les coûts récurrents associés au fonctionnement des écoles (principalement les traitements des instituteurs) seront relativement élevés ; de plus, les normes et cursus ne peuvent être déterminés au niveau de la communauté
Centre de santé	Le Département de Santé des CL ou le Ministère de la Santé	Cf. ci-dessus
Pont piéton suspendu	Le Département des Travaux Publics des CL ou le Ministère du Transport	Les ponts suspendus sont techniquement complexes à réaliser, leur entretien n'est généralement pas à la portée des communautés locales et il est difficile d'obtenir des cotisations des usagers
Route rurale	Le Département des Travaux Publics des CL ou le Ministère du Transport	L'entretien des routes ne se prête pas à la gestion communautaire – la communauté d'utilisateurs est très large, le recouvrement des coûts est difficile (bien que pas improbable) et les activités de maintenance sont coûteuses et requièrent une expertise technique

La sous-traitance des activités de G&E : dispositions contractuelles et de crédit-bail

Certaines infrastructures, on l'a vu, tombent sous la juridiction des CL ou des services déconcentrés de l'Etat. Lorsque c'est le cas, il est possible d'envisager de déléguer la responsabilité des activités de G&E à des organisations privées (à but lucratif ou non lucratif). Par exemple :

- Dans certains cas, les infrastructures de santé peuvent être gérées plus efficacement par une ONG locale spécialisée, dans le cadre d'une formule de recouvrement et de partage des coûts sur laquelle on se sera accordé ;
- Les infrastructures économiques, comme les installations de marché ou les ferry, peuvent être gérés par un opérateur privé dans des conditions de crédit-bail. Cette solution permet parfois aux CL qui la choisissent d'obtenir des revenus plus importants que dans le cas d'une gestion directe (les innovations en matière de crédit-bail sur les marchés financiers toujours plus compétitifs d'Ouganda et du Bangladesh sont un parfait exemple du potentiel de cette formule) ;
- La réparation et l'entretien des routes peuvent être plus efficaces si opérées par des entrepreneurs privés, dans le cadre d'un contrat à option de renouvellement sur la base de bonnes performances, plutôt que par les départements spécialisés des CL.

Bien que la sous-traitance soit loin d'être fréquente, certains PDL - au Sénégal et en Tanzanie - ont testé cette option avec plus ou moins de succès.

C. Orientations futures des activités de gestion et d'entretien

1. Considérations d'ordre général

Dans la poursuite des efforts déployés pour promouvoir le bon fonctionnement et l'entretien des infrastructures et biens publics, les PDL peuvent être amenés à tenter de répondre à tout ou partie des problèmes suivants :

- Souvent, le personnel et les responsables des CL ignorent l'importance des activités d'entretien et ne savent pas, en la matière, de quoi il retourne. Le concept même

Encadré 90 : La planification des activités d'entretien au Vietnam

Le PDL mis en œuvre dans les provinces de Quang Nam et Da Nang a mis l'accent sur la promotion de la planification des activités d'entretien dans les 122 communes dans lesquelles il est exécuté. Les *Directives relatives à la Maintenance des Infrastructures Rurales* sont contenues dans un manuel publié par le projet, manuel qui propose aux communes un système de planification des activités d'entretien se déroulant sur 6 étapes (de l'évaluation des infrastructures à leur réalisation), renseigne sur les problèmes d'entretien liés aux infrastructures standards, et propose des formulaires standard permettant de contrôler les activités d'entretien. La planification des activités d'entretien prend une place prépondérante dans l'ensemble des mesures de formation développées et proposées par ce PDL.

Encadré 91 : Faire la projection des dépenses de G&E pour les nouveaux investissements

Plusieurs des PDL mis en œuvre en Afrique de l'Ouest francophone (au Mali, Sénégal, Guinée et Bénin) ont bénéficié d'un logiciel simple d'usage, développé par le FENU, qui permet aux fonctionnaires des CL de faire des « simulations » ou des projections pour estimer les coûts qui découleront des activités de gestion et d'entretien des infrastructures. Une fois cette simulation réalisée, l'outil compare les projections de coûts des activités de G&E (ainsi que d'autres dépenses) aux projections de revenus. Cet outil ne résout bien évidemment pas le problème de l'exécution des activités de G&E, mais il permet d'améliorer le cadre dans lequel les décisions en matière d'investissement sont prises, ainsi que de visualiser les diverses dépenses avec un peu plus de réalisme. Il permet enfin d'établir un lien entre les dépenses récurrentes et les budgets d'investissement.

d'entretien est flou, si bien que les techniciens confondent souvent réhabilitation ou réparation avec entretien. Qui plus est, peu de responsables comprennent la notion de coûts d'opportunité associés à la non maintenance des infrastructures. Ces questions, parmi d'autres, doivent être signalées à l'attention des responsables locaux afin qu'on leur accorde l'attention nécessaire ;

- Si la planification des nouvelles dépenses d'investissement est un élément courant et en général bien maîtrisé du cycle normal de planification, il en va tout autrement de la planification des dépenses d'entretien. Les PDL doivent en conséquence tenter de vulgariser cette notion (voir Encadré 90).

Les PDL seront également peut-être amenés à envisager d'appuyer le renforcement des capacités dans le domaine de la planification des activités d'entretien :

- Les PDL devront réfléchir aux mesures permettant d'encourager les CL à consacrer une partie de leur budget aux activités d'entretien des infrastructures placées sous leur responsabilité. Ce besoin doit être mentionné de manière explicite, même si la budgétisation des dépenses d'entretien fait partie intégrante de la planification de la G&E. Il est bon de noter qu'en conséquence, l'action des PDL ne devra plus se limiter à l'appui au processus de budgétisation des dépenses d'investissement, mais que les projets devront également chercher à améliorer le processus de budgétisation des dépenses récurrentes (voir Encadré 91) ;
- Enfin, il semble qu'il serait intéressant de définir des mesures permettant d'inciter les CL à s'occuper des questions de G&E. Ainsi, on pourrait envisager que la bonne gestion des biens et infrastructures publics devienne un des critères d'évaluation de leur performance, comme l'a prévu le PDL Ougandais. Les CL démontrant leur engagement à bien entretenir les infrastructures publiques pourraient alors bénéficier d'une augmentation de leurs subventions.

Encadré 92 : Prendre les activités de G&E au sérieux : une proposition

Pour que la G&E des infrastructures devienne une activité de routine des CL, il est conseillé aux PDL de ne pas attendre la date de mise en activité des infrastructures financées par le FENU pour promouvoir une certaine discipline en matière d'entretien. Les PDL doivent au contraire encourager les CL à s'occuper du bon fonctionnement et de l'entretien de toutes les infrastructures – anciennes ou nouvelles – placées sous leur responsabilité dans se soucier de leur source de financement. Prendre en compte dès le départ les gros problèmes de G&E permettra d'améliorer la probabilité d'institutionnalisation des activités de G&E et d'identifier les méthodes d'exécution les plus adaptées.

2. Décalage entre le cycle de vie des PDL et celui des infrastructures locales: problème et possible solution

Un des problèmes concrets lié aux questions de G&E auquel les PDL doivent faire face concerne le décalage qui existe entre le cycle de vie des projets et celui des infrastructures réalisées grâce au financement du FENU. En effet, ces infrastructures n'étant en général achevées qu'au cours de la deuxième phase du « cycle de vie » des PDL, elles ne nécessitent normalement pas immédiatement de maintenance excessive, d'où la difficulté, pour les PDL, à imposer une certaine discipline en matière de G&E pendant le peu de temps restant avant que le projet lui-même ne s'achève (voir l'Encadré 92).



CHAPITRE 4 :

EXERCICE DES RESPONSABILITÉS, COMMUNICATION ET INFORMATION

A propos de ce chapitre

Ce Chapitre s'intéresse aux différents moyens à la disposition des PDL pour promouvoir des mécanismes permettant l'exercice des responsabilités, dans le but de garantir que la GDP et l'offre de services locales seront efficaces, efficientes et équitables. En premier lieu, il aborde le problème de l'accès concret à l'information dans le contexte des CL en milieu rural. Dans un second temps, il présente les défis de la responsabilité « descendante » : d'abord en exposant la façon dont cette question peut varier d'un contexte institutionnel à l'autre ; puis en énonçant les divers moyens permettant de rendre l'information plus accessible au public. Le chapitre aborde ensuite la question de la responsabilité « horizontale » - c'est-à-dire des branches exécutives locales vers les Conseils municipaux/communaux/régionaux – et ses défis, puis présente l'ampleur des variations selon le contexte et enfin les moyens à disposition des PDL pour renforcer cette relation. En conclusion, l'accent est mis sur la question de la responsabilité des CL vis-à-vis du gouvernement central.

Les questions abordées

Quelle est la relation entre responsabilité et information ?

Quelles sont les différentes facettes de la notion de responsabilité et quels en sont les fondements théoriques ?

Quels sont les problèmes liés à l'information les plus fréquents ?

Comment utiliser l'information pour renforcer les trois facettes de la notion de responsabilité ?

A. Contexte et clarifications

1. Responsabilité et information

L'exercice plein et entier des responsabilités et l'obligation de rendre compte doivent être considérés comme les axes centraux de tout effort d'amélioration de la prestation locale de services publics. La stratégie des PDL présentée dans le Chapitre I repose ainsi dans une large mesure sur l'hypothèse que les CL sont plus susceptibles que le gouvernement central ou les ONG de rendre compte de leurs décisions et de leur action. (Voir l'Encadré 93).

Cette section examine les raisons pour lesquelles les PDL doivent essayer d'améliorer la circulation de l'information, au niveau local comme à d'autres, afin d'accroître la transparence et de renforcer l'obligation redditionnelle. Il convient néanmoins de relever que l'obligation de rendre compte est un thème clé multidimensionnel abordé tout au long de ce guide.

La circulation de l'information ayant trait aux activités (planification, budgétisation, etc.) et ressources (subventions, dépenses, etc.) des CL est essentielle, tant au niveau local - pour informer les électeurs locaux et encourager une participation significative du public dans le processus politique, qu'au niveau central - pour contrôler et superviser les activités locales financées (au moins en partie) par des fonds en provenance de l'Etat central.

Outre l'information portant sur les pratiques et la performance des CL, les citoyens locaux des PMA ont souvent besoin d'être informés sur les aspects clés des normes qui gouvernent la conduite des CL (lois, régulations etc.). Les échelons hiérarchiques les plus élevés de l'administration centrale et locale ayant certaines responsabilités (par exemple fournir un appui ou des orientations) - et donc obligation de rendre compte - à l'égard des échelons inférieurs, ces derniers ont également besoin, de leur côté, d'avoir accès à certaines informations. C'est pour toutes ces raisons que la question de l'accès à l'information et des méthodes de communication de l'information doit être au cœur des préoccupations des PDL.

Ainsi, les PDL ont-ils besoin de formuler et mettre en place des stratégies de communication dont l'objectif est de s'assurer que les parties prenantes de la gouvernance locale sont informées - ou se tiennent informées - des affaires courantes des CL. Lors de la

Encadré 93 : Les deux éléments de l'exercice des responsabilités et de l'obligation redditionnelle

- *Se porter garant* : Le devoir des fonctionnaires ou agents publics locaux est d'informer leurs mandataires constituants (les citoyens, les représentants des citoyens ou d'autres responsables publics agissant pour le compte des citoyens) et de leur rendre compte de leur action ;
- *Exécuter* : La capacité des mandataires constituants à imposer, tout au moins menacer de le faire, des sanctions aux agents de l'Etat qui ont manqué à leur devoir.

Encadré 94 : Selon la Banque Mondiale

« Un enseignement clé applicable partout est ... que plus l'information est disponible, et plus l'information est rendue publique, meilleurs sont les résultats en matière de décentralisation ».

Jennie Litvack, Junaid Ahmad & Richard Bird (1998),

*Repenser la décentralisation dans les pays en développement,
Banque Mondiale, Séries d'Etudes Sectorielles.*

« Nombre de pays décentralisés ont en place des mécanismes de contrôle, évaluation et d'appui à la décentralisation déficients ou inadaptés. Cela n'empêche pas le processus de décentralisation d'atteindre certains de ses objectifs, mais limite sa capacité à gagner considérablement en efficacité ».

- La Banque Mondiale (2001), Notes d'information sur la Décentralisation

formulation de ces stratégies de communication et d'information, les PDL gagneront à prendre en compte certains des points abordés dans la suite de cette section.

Il est important de préciser que lorsqu'ils aborderont avec les CL les questions de l'information et de l'obligation redditionnelle, les PDL ne pourront exercer une réelle influence qu'au niveau de l'offre d'informations. Il ne pourront en effet agir sur la demande, tout au moins pas directement, bien qu'ils aient la possibilité de la stimuler indirectement en améliorant la capacités des CL à devenir des prestataires de services publics plus importants, incitant ainsi les citoyens à les surveiller de plus près.

Afin d'avoir un impact sur les politiques et d'encourager la réplication de leur approche, les PDL ont aussi intérêt à s'assurer que les enseignements qu'ils dégagent de leur expérience sont bien communiqués aux décideurs nationaux (voir aussi le Chapitre I. B. sur les stratégies d'impact sur les politiques).

La question de la communication et de l'accès à l'information représente pour les PDL un défi que l'on ne doit pas sous-estimer. La plupart des PDL sont en effet exécutés dans les pays les plus pauvres du monde, et très souvent, dans les régions les plus reculées et les moins développées de ces pays. Or, dans ces régions, la densité de population est très faible, les infrastructures de communication minimales, le taux d'alphabétisation peu élevé et la société civile relativement inactive, ce qui explique la difficulté qu'il peut y avoir à développer des systèmes de communication et d'information durable.

2. Les divers aspects de l'obligation redditionnelle et les hypothèses

Dans cette section seront abordé les trois principaux aspects suivants de l'obligation redditionnelle :

- La responsabilité descendante (l'obligation redditionnelle des CL envers les citoyens) ;
- La responsabilité horizontale ou transversale (l'obligation redditionnelle des CL envers les services déconcentrés de l'Etat) ; et

- La responsabilité ascendante (l'obligation redditionnelle des CL envers l'Etat central).

L'illustration 9 illustre ces trois aspects. Bien que l'information et la communication soient des éléments clés de chacune des dimensions de l'obligation redditionnelle, l'expérience des PDL montre qu'il existe d'autres facteurs déterminants, lesquels seront introduits au début de chaque paragraphe. Mais tout d'abord, attachons-nous à introduire quelques notions fondamentales autour du concept d'information.

B. L'accès physique à l'information

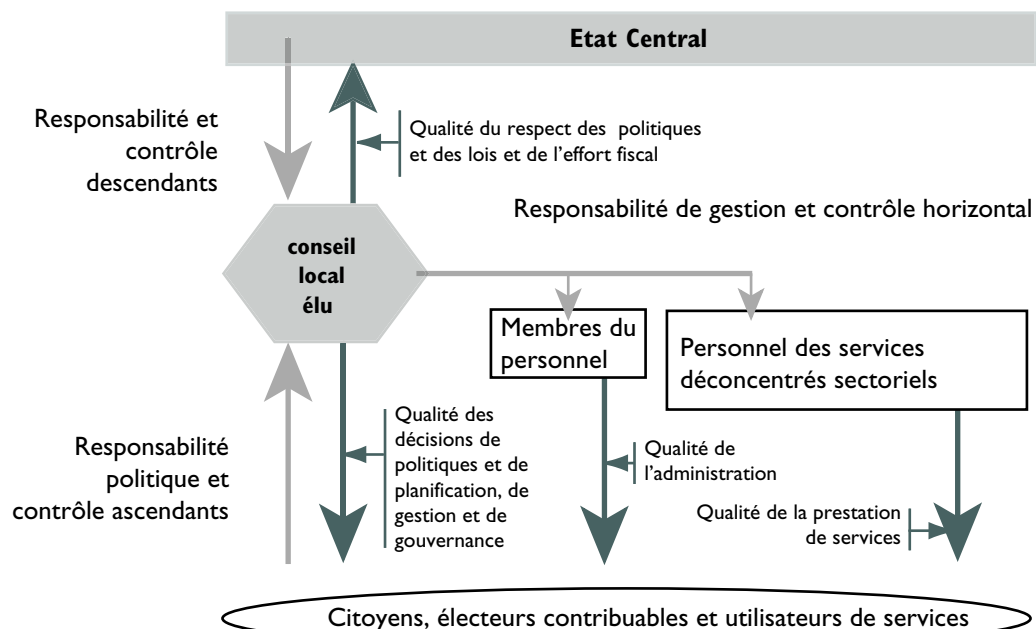
A l'évidence, l'information doit exister sous un format « permanent » si l'on veut qu'elle soit communiquée pour que les citoyens et le gouvernement central soient informés des affaires courantes des CL. Les archives administratives et financières de nombreux PMA sont cependant souvent très limitées et elles sont classées de telle façon que leur utilisation est rendue difficile (voir le Schéma 9 et l'Encadré 95).

Ainsi, les PDL ont intérêt à améliorer les méthodes d'archivage des CL de façon à ce que :

- Les comptes rendus des réunions soient conservés et archivés ;
- Les budgets soient archivés ;
- Les archives des appels d'offre et les offres soient conservés ;
- Les reçus des sous-traitants et fournisseurs soient conservés et archivés ;
- Les extraits de compte bancaire soient conservés et archivés.

De telles améliorations pourraient être introduites par le biais de programmes de

Illustration 8 : Mécanismes génériques en matière d'obligation redditionnelle



Encadré 95 : La question de l'archivage en Afrique

Une étude récente sur le thème de l'archivage en Afrique* a révélé que les systèmes financiers de nombreux pays se sont détériorés. Les processus fondamentaux tels que l'archivage sont souvent inexistantes. L'étude démontre également que la relation qui existe entre l'absence d'archivage et la mauvaise performance en matière de gestion financière est rarement établie. Les auteurs de cette étude suggèrent qu'on pourrait améliorer la performance et l'exercice des responsabilités en matière de gestion financière en :

- Encourageant le développement d'une culture de création, de stockage et d'utilisation des archives financières ;
- Renforçant la législation en vigueur y relative ou en adoptant une législation sur le thème si elle n'est pas déjà en place ;
- Mettant en place des contrôles sur l'archivage et en introduisant ou renforçant les normes en matière de responsabilité et d'audit vis-à-vis de cette fonction ;
- En développant des systèmes de gestion financière incorporant de façon explicite un processus d'archivage des données.

* « *Responsabilité et gestion du secteur public : La gestion des archives financières en Afrique subsaharienne* » Rapport remis au Ministère du Développement International du Royaume Uni par Barata, K., Cain, P. et Thurston, A. (1998).

renforcement des capacités ou d'un appui spécifique, et encouragées par l'utilisation de mécanismes d'incitation basés sur la performance.

Il est paradoxal que le défi de l'accès physique à l'information soit rendu encore plus difficile du fait de l'utilisation croissante par les CL des PMA d'ordinateurs pour stocker leurs informations. Outre les problèmes techniques quotidiens rencontrés dans les zones rurales lors de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (coupures de courant, usure, etc.), d'autres types de problèmes concernent les méthodes d'archivage des dossiers (qui peuvent être effacés par accident) et les compétences en informatique limitées des équipes des CL (voir Encadré 96).

En prélude à la mise en place de mécanismes qui facilitent l'accès du public à l'information, les PDL doivent tenter d'apporter des solutions aux problèmes liés à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC), notamment à travers des activités de renforcement des capacités.

C. Responsabilité descendante

L'aspect de l'obligation redditionnelle le plus souvent mis en avant est celui de la responsabilité descendante, c'est-à-dire la responsabilité des CL élues vis-à-vis des citoyens, des électeurs et des membres des communautés placées sous leur juridiction. Avant d'exposer les différentes options permettant d'améliorer la communication et l'accès à l'information afin de renforcer l'obligation redditionnelle, il est utile de passer en revue les différents arguments qui militent en la faveur ou la défaveur de la responsabilité descendante.

1. Éléments structurels influençant la responsabilité descendante

L'expérience des PDL suggère que plusieurs éléments sont à la base du renforcement ou de l'affaiblissement de l'obligation redevable descendante :

i. Cadre légal

L'importance du cadre légal est évidente, et les PDL sont face à un défi de taille lorsque, dans certains pays, la législation en vigueur ne fait pas provision de l'obligation pour les CL de rendre des comptes aux citoyens locaux. C'est le cas du Mozambique, par exemple, pays dans lequel les administrations locales des zones rurales ne sont pas encore officiellement tenues de rendre compte de leur action auprès des citoyens. C'est aussi le cas du Laos : dans ce pays, le principal défi auquel soit confronté le PDL concerne l'expérimentation d'un système permettant aux citoyens de participer davantage aux processus de planification et de budgétisation au niveau du district. Dans de tels contextes, un meilleur accès à l'information peut jouer un certain rôle dans le renforcement de l'obligation redevable des CL à l'égard des citoyens, mais ce rôle sera à l'évidence limité.

ii. Mécanismes électoraux

Bien que la participation aux élections ne joue qu'un rôle marginal en matière d'obligation redevable au sens large, les mécanismes électoraux peuvent néanmoins avoir un impact important sur les CL et les amener, ou pas, à rendre compte de leurs actes auprès des citoyens locaux :

- Dans l'ensemble, les systèmes de vote par circonscriptions fonctionnant sur la base d'un membre élu pour chaque circonscription représentant la circonscription à l'assemblée délibérante (le Conseil régional, etc.), semblent offrir plus de possibilités, en matière de responsabilité descendante, que les systèmes de listes de partis (à la majorité ou à la proportionnelle) par lesquels les élus siégeant à l'assemblée locale ne représentent pas une aire géographique donnée. Dans le premier type de scrutin électoral, en effet, les citoyens sont plus susceptibles de savoir à qui se plaindre, en case de mécontentement, et de pouvoir se plaindre en personne, alors que dans le second, les élus ont plutôt tendance à écouter les instructions en provenance de leurs partis.
- Le mode d'élection du président du conseil (ou du maire) représente un autre facteur déterminant. Deux systèmes existent : l'élection directe du président par l'ensemble des citoyens, ou l'élection indirecte par les conseillers élus. Paradoxalement, les présidents du conseil ou maires élus directement ont tendance à exercer un pouvoir plus absolu que les présidents élus au suffrage indirect. De par leur assise politique, ils peuvent en effet dominer les autres conseillers et dissuader, ou empêcher, tout débat et activités démocratiques à l'échelle locale, affaiblissant ainsi le processus d'obligation redevable. Au Malawi et au Népal, on a aussi constaté que les députés nationaux membres des organes locaux peuvent également dominer les élus locaux et saper le processus de responsabilité locale ;

- Le troisième facteur déterminant concerne la mesure dans laquelle des dispositions légales spéciales ont été prises pour garantir la représentation des femmes et des autres groupes marginalisés, catégories de population qui, parce qu'elles sont en général sous représentés, ne parviennent pas à faire entendre leur voix. La question se pose aussi des mécanismes éventuellement en place concernant les populations sans résidences fixes, telles les éleveurs nomades ou la main d'œuvre agricole, qui ne sont pas autorisées à voter, eu égard à leur statut de non-résidents.

Encadré 96 : Les archives électroniques et l'information

Avec l'introduction de l'informatique, les archives sont de plus en plus souvent créées, stockées, transmises et utilisées sous forme électronique sans qu'aucun système pour la gestion des documents essentiels ait été préalablement mis en place. La gestion des archives électroniques est une activité laborieuse pour plusieurs raisons :

- Les systèmes informatiques sont complexes, évoluent rapidement, sont fragiles et souvent incompatibles les uns avec les autres ;
- Les volumes et types d'archives électroniques et papier ont considérablement augmenté depuis l'introduction de l'informatique ;
- Les archives électroniques peuvent être copiées, modifiées ou effacées facilement ;
- Les archives importantes sont souvent stockées sur un seul ordinateur et ne sont ainsi pas disponibles à d'autres employés qui pourraient en avoir besoin ;
- La protection et la sûreté des archives pendant les phases de stockage et de transmission peuvent être compromises ;
- Des systèmes électroniques d'archivage efficaces peuvent ne pas avoir été mis au point ou ne pas être utilisés, rendant la localisation des dossiers difficile ;
- Les dossiers électroniques et les dossiers « papier » apparentés peuvent ne pas être conservés ensemble et ainsi ne pas constituer une archive complète ;
- Les archives électroniques peuvent être difficiles à préserver, étant donné les rapides progrès dans le domaine du matériel informatique et des logiciels ;
- Divers paramètres de la gestion des archives, tels les périodes de rétention et l'élimination des archives, ne sont pas intégrés aux systèmes informatiques ;
- Les responsabilités en matière de gestion des systèmes informatiques, des archives ou des données sont mal définies et fragmentées entre le personnel des projets, des archives et des départements informatiques ;
- Il se peut que le personnel n'ait aucune formation - ou une formation limitée - en informatique et dans la gestion des archives électroniques, et ne sache pas où se procurer de l'aide.

Adapté de : « Cas avérés de bonne gouvernance dans l'ère de l'électronique : Un résumé des questions politiques clés », Trust International de Gestion des Archives, Août 2002.

iii. La superficie de la zone administrative sous la compétence de la CL: population et densité de population

Lors de la délimitation de la taille de la zone géographique devant être placée sous l'autorité des CL, il est important de distinguer, d'une part, la viabilité économique et fiscale de la zone (ce qui équivaudrait à préférer des zones de large étendue géographique), et d'autre part, la viabilité de l'unité géographique sur le plan politique (auquel cas, des zones plus circonscrites sont préférables).

- Le respect de leur obligation redditionnelle à l'égard des citoyens par les élus locaux est sans doute plus difficile à obtenir au Malawi et en Ouganda, pays dans lesquels la population moyenne d'un district avoisine les 500.000 personnes dont une large majorité ne connaît pas le nom de ses représentants élus, qu'au Mali et au Cambodge, pays dans lesquels la population constituante des CL ne compte qu'environ 15.000 personnes dont une large majorité connaît ses représentants, soit de nom, soit en personne ;
- Les opportunités de contact direct et régulier entre les élus locaux et les citoyens sont plus grandes dans les zones densément peuplées, en particulier dans les zones urbaines, que dans les zones rurales à faible population, où les frais de communication sont élevés. Ainsi, en Ethiopie, la plupart des populations rurales habitent à plusieurs heures de marche de la route la plus proche. De même, certaines com-

Encadré 97 : La société civile

La notion de société civile fait partie des concepts les plus fréquemment utilisés (et exploités) dans les débats sur les politiques sociales et économiques, et à fortiori, sur la réduction de la pauvreté.

La société civile est communément définie comme étant une sphère intermédiaire entre l'Etat et la famille. Elle est composée d'organisations jouissant d'un certain degré d'autonomie, telles les syndicats, les associations professionnelles ou à intérêt commun (les associations du barreau, les chambres de commerce) et d'organisations non gouvernementales.

Le renforcement de la société civile est souvent considéré comme un moyen efficace pour exacerber la pression extérieure qui s'exerce sur les gouvernements afin qu'ils accélèrent le processus de réforme politique/institutionnelle et pour les inciter (au niveau central et local) à assumer leurs responsabilités. Ceci s'explique dans une large mesure par le fait que les organisations de société civile facilitent la représentation et l'action collective et exacerbent « la voix du peuple », la rendant difficile à ignorer.

Malgré tout, certains courants de pensée ont récemment pointé un doigt accusateur sur les ambiguïtés de la société civile. Si certaines organisations de la société civile peuvent promouvoir l'inclusion sociale et la participation à la vie politique, le contraire est aussi vrai, à savoir que d'autres peuvent créer un climat d'exclusion sociale et de marginalisation politique. Il faut enfin ajouter que la notion d'organisations de la société civile ouvertes et orientées vers les intérêts du public, plutôt que des regroupements de spécialistes, ne s'applique pas forcément bien aux zones rurales.

Encadré 98 : Les régulations en matière d'information publique

Mali : Le code malien sur les collectivités territoriales (1997) comprend les dispositions suivantes : (i) la session annuelle du conseil communal sur le budget doit être ouverte au public ; (ii) les comptes rendus des réunions du conseil communal doivent être affichés dans un lieu public ; (iii) les citoyens locaux ont le droit de consulter tous les documents issus du conseil communal.

Vietnam : Le décret sur la Démocratie Populaire (1998) stipule que les conseils populaires et les comités communaux doivent : (i) rendre accessibles tous les documents écrits ; (ii) garantir l'affichage public de l'information dans les bureaux publics, entre autres lieux ; (iii) organiser des réunions fréquentes avec les organisations communautaires et les autres organisations de masse ; (iv) établir un rapport semestriel sur le résultat des consultations et organiser des réunions d'autocritique avec la participation du public. Il convient cependant de préciser que la culture politique vietnamienne est telle, que ces innovations n'ont pas encore vraiment rencontré de public.

munes maliennes peuvent avoir la superficie d'un petit pays d'Europe, mais une population ne dépassant pas les 10 000 habitants ;

- Néanmoins, dans un contexte social où les relations de patronage sont fortes, les sociologues politiques suggèrent que la proximité peut avoir un effet pervers sur le respect du principe d'obligation redditionnelle.

iv. Définition claire des rôles et des fonctions

S'agissant de la prestation de services publics, plus le rôle de la collectivité locale est clair et bien défini, plus sa charge est connue du public, et plus la pression sera forte sur cette collectivité pour qu'elle assume ses responsabilités. Lorsque les compétences de la collectivité locale sont mal définies, comme c'est souvent le cas, les élus locaux peuvent plus facilement se mettre à l'abri des reproches.

v. Eléments plus complexes

Enfin, il se peut que les décideurs politiques en charge des politiques de décentralisation (et donc a fortiori les concepteurs des PDL) ne soient pas à même d'exercer des pressions pour que les CL rendent compte aux populations de leur action en raison de facteurs conjoncturels extérieurs sur lesquels ils ne peuvent influencer, comme :

- La nature du système politique. Il est communément admis que le multipartisme facilite la création de collectivités locales davantage susceptibles que d'autres de rendre compte de leur action. La véritable question porte cependant sur le niveau de compétition entre les différents candidats et la mesure dans laquelle les populations sont face à un véritable choix. Un système à parti unique au sein duquel les procédures de présélection des candidats sont administrées localement peut s'avérer plus démocratique qu'un système de multipartisme au sein duquel les candidats locaux sont désignés par les dignitaires de chaque parti ;

Tableau 30 : Besoins en information

Type d'information	Destinataires de l'information	Remarques
Régulations de base (droits des citoyens, procédures relatives au fonctionnement de la CL, obligations émanant de la CL etc.)	Les leaders et les représentants communautaires, le grand public et les membres du conseil communal/régional	L'information précise sur le cadre normatif régissant la gouvernance locale est en soi indispensable. Les gens doivent savoir comment les CL sont supposées fonctionner, ce qu'elles sont supposées faire et quels droits (et responsabilités) les citoyens ont-ils à l'égard des CL.
Les plafonds budgétaires, les MIP, y compris les mesures et les scores de performance	Les planificateurs des CL, les leaders et représentants communautaires	Les populations ne sont pas dans la position de savoir quel projet peut être financé s'ils ne sont pas au courant des plafonds budgétaires. Les PDL doivent tout au moins s'assurer que l'information relative aux MIP circule au sein de la communauté.
Les décisions relatives à la planification et la budgétisation	Le conseil municipal/communal/régional, les leaders et représentants communautaires	Les décisions politiques relatives à la planification et au budget doivent être approuvées par les organes représentatifs (les conseils) et rendues publiques. A nouveau, les PDL doivent s'assurer que les décisions budgétaires et de planification relatives aux ressources des FDL soient rendues publiques au niveau communautaire.
Plans et budgets approuvés (projets sélectionnés, dépenses, revenus)	Le conseil municipal/communal/régional (dans le cas des systèmes des pays francophones), les leaders et représentants communautaires	Cf. ci-dessus
Les décisions d'ordre général des CL (arrêtés, résolution des conflits, allocations foncières, etc.)	Les leaders et représentants communautaires	De telles décisions d'ordre général doivent être connues du public pour des raisons pratiques et pour que les citoyens puissent évaluer leur pertinence.
Mécanismes d'exécution (sélection des offres etc.)	Le conseil municipal/communal/régional, les leaders et représentants communautaires	Les décisions concernant la sélection des entrepreneurs doivent être connues du public afin de garantir un certain contrôle et d'empêcher tout favoritisme.
Dépenses, revenus et résultats	Le conseil municipal/communal/régional, les leaders et représentants communautaires	Les populations ont besoin d'être tenues informées des actions entreprises et de leur coût de façon à pouvoir juger des performances des CL.

- La force de la société civile locale (voir l'Encadré 97). Il est communément admis que la pression exercée sur la collectivité locale afin qu'elle assume ses responsabilités est plus forte dans les zones où la vie associative est très active. Le développement de la société civile (groupes lobbyistes et de pression) sera néanmoins encouragé par l'existence d'une collectivité locale pérenne, qui seule mérite l'attention des groupes de pression. Ceci pour rappeler que dilemme, toujours d'actualité chez les bailleurs de fonds, entre « appui aux collectivités locales » ou « appui à la société civile » peut s'avérer reposer sur une problématique inexacte ou faire montre de naïveté politique.

2. L'examen des dispositions légales

Quel que soit le contexte national, l'information et la communication sont des éléments constitutifs des principes d'obligation redditionnelle et de responsabilités des élus. L'analyse de la législation et des régulations nationales en vigueur représente la première étape de la conception d'une stratégie de communication/information, dont le but est d'améliorer la responsabilité des CL à l'égard des citoyens. Lorsque les lois et régulations nationales relatives aux collectivités locales sont en place, elles obligent souvent ces dernières à prendre des dispositions pour informer le public et garantir aux citoyens locaux l'accès à ses documents (voir l'Encadré 98).

En conséquence et si de telles dispositions existent, les PDL devront au minimum chercher les moyens de les opérationnaliser. (Voir l'Encadré 99).

3. Rendre l'information plus accessible au public – quelle information et pour qui ?

Si aucune disposition légale concernant le type d'informations que la CL doit rendre publique n'a été prise, ou lorsque les régulations en la matière sont insuffisantes, les PDL seront probablement amenés à examiner différentes stratégies. Le Tableau 30 propose un résumé des différents types d'information devant être portés à la connaissance du public et identifie leurs destinataires réciproques.

Au jugé, l'expérience des PDL a montré que la priorité doit être donnée à la diffusion des informations concernant les décisions de planification et de budgétisation, les

Encadré 99 : Promouvoir le respect des régulations en vigueur d'accès public à l'information

Bengladesh : Bien que les régulations officielles stipulent que les *Union parishads* doivent afficher les informations intéressant la communauté dans des lieux publics (sur le site des chantiers, par exemple), ces régulations sont rarement suivies. C'est dans ce contexte que le PDL mis en œuvre dans le Suraganj contribue à l'amélioration de l'accès du public à l'information en mettant des fonds à la disposition des CL pour qu'elles installent sur tous les chantiers des tableaux d'affichage sur lesquels sont placardés tous les documents renseignant sur les données essentielles d'un projet, y compris sur la nature de l'infrastructure, les dates de démarrage et de complétion du chantier, le montant des coûts et tout autre élément clé permettant à la communauté de juger de visu que tout se passe bien dans la transparence et l'efficacité.

Encadré 100 : Meilleurs flux d'information en Ouganda

« Le problème des paiements budgétisés qui n'arrivent pas à bon port fut révélé par une étude de la Banque Mondiale menée en Ouganda de 1991 à 1995 qui démontrait, entre autres, que la plupart des écoles ne recevaient pas les dotations forfaitaires par élève auxquelles elles avaient droit. Globalement, seul 30%, en moyenne, des montants supposément alloués étaient parvenus aux écoles à la fin de l'année 1995. Le goulet d'étranglement se situait au niveau du bureau du district chargé de l'éducation, ce bureau retenant les dotations forfaitaires allouées par le gouvernement central sans redistribuer les fonds aux écoles. Le gouvernement réagit rapidement afin d'améliorer l'accès du public à l'information et introduire plus de transparence dans la gestion des ressources budgétaires : i) en publiant par voie de presse les montants transférés aux districts ainsi qu'en les annonçant dans des messages radio ; ii) en obligeant les écoles à afficher sur des panneaux d'information les montants des fonds reçus ; iii) en introduisant dans la Loi sur les collectivités locales de 1997 une disposition spéciale concernant les responsabilités des CL et l'information du public, et enfin ; iv) en obligeant les districts à déposer toutes dotations aux écoles sur leurs propres comptes bancaires et en déléguant aux écoles son autorité en matière d'achat de biens et de services. En 2000, 90% des fonds alloués étaient effectivement versés aux écoles primaires – un grand progrès... »

Source : Qu'est ce qui se cache derrière le budget ? Politiques, droits et responsabilité dans le processus de budgétisation, Andy Norton & Diane Elson (2001), ODI, Londres.

dépenses, les revenus et les résultats, ainsi que sur les principales régulations locales, ceci dans le format le plus simple et compréhensible possible (voir le Tableau 30).

4. Rendre l'information accessible au public – comment et par quel intermédiaire?

Un large éventail de méthodes et de médias peut être utilisé pour rendre l'information plus accessible au public, bien que les options varient d'un pays à l'autre. Le Tableau 30 propose un bref résumé de ces options ainsi qu'un certain nombre de commentaires.

Deux éléments clés doivent être examinés avant de déterminer quel média utiliser :

- **Portée** : La capacité d'un moyen de communication à toucher un public aussi large que possible sera en partie fonction des caractéristiques inhérentes à ce média (par exemple, les messages radio toucheront un public plus large que les panneaux d'affichage) ainsi que de la nature du public visé (par exemple, les messages radio ne toucheront un large public que si la majorité de la population a les moyens d'acheter une radio) ;
- **Coûts** : Alors que les PDL et les autres projets financés par bailleurs de fonds extérieurs ont les capacités financières d'utiliser des médias assez sophistiqués, tels que les messages radio, les gouvernements et les CL des PMA sont dans la plupart des cas soumis à de fortes contraintes budgétaires, ce qui les contraint à utiliser des médias moins sophistiqués et à la portée limitée, tels les panneaux d'affichage.

Le coût d'un média donné étant en général proportionnel à sa portée potentielle, il faudra donc trouver un compromis entre ces deux éléments.

Tableau 31 : Méthodes et moyens de communication

Méthodes et moyens de communication	Avantages	Inconvénients
Panneaux d'affichage publics de la CL	Peu coûteux, peuvent être consultés plusieurs fois	Limités à ceux qui savent lire et fréquentent les locaux de la CL
Réunions publiques	Peu coûteux, information diffusée oralement et touchant donc une grande majorité du public	Le public participant aux réunions est limité, le médium est transitoire et sujet à interprétation
Brochures et tracts	Relativement peu coûteux, source d'information durable	Limité à ceux qui savent lire, problèmes de distribution
Théâtre	Attire et plaît au public, information orale	Coûteux, public limité, moyen d'information transitoire, le message peut être « submergé » par le médium
Journaux	Relativement peu coûteux, peut potentiellement toucher un large public, source d'information durable	Limités à ceux qui savent lire, peu de journaux locaux dans les zones rurales des PMA
Radios locales	Relativement peu coûteux, très accessible, information orale	Moyen transitoire d'information, pas toujours accessible dans les PMA
Radios nationales	Relativement peu coûteux, très accessible, information orale	Moyen transitoire d'information
Vidéo	Information visuelle et orale	Relativement coûteux, nécessite un équipement audiovisuel
Télévision	Information visuelle et orale	Très coûteux, limitée aux familles les plus riches
Sites Internet	Relativement peu coûteux (à développer), mis à jour facilement	Très peu accessible, limités à ceux qui savent lire, nécessite un système TIC sophistiqué

Quel que soit le média utilisé, il est essentiel de s'assurer que l'information transmise sera la plus précise possible : une information imprécise ou incorrecte peut avoir en effet des conséquences plus néfastes qu'une absence d'information.

Lors de la conception de la stratégie de communication et d'information, on s'attachera enfin à bien choisir l'agence ou l'institution qui transmettra l'information. Le Tableau 32 dresse la liste des quatre sources d'information les plus usuelles et présente un certain nombre de remarques à leur sujet.

5. Dernières remarques sur la stratégie de communication

L'accès public à l'information par n'importe quel support que ce soit permet aux citoyens locaux et à d'autres de suivre les activités des CL de très près, et renforce la pression exercée sur les élus locaux pour qu'ils rendent compte de leur action. Comme le montre l'Encadré 100, l'offre de services publics en est souvent améliorée.

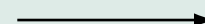
En vue de faciliter cet accès public à l'information, les PDL ont mis au banc d'essai un certain nombre de méthodes innovantes. Certains d'entre eux (comme le Projet d'appui aux communes de Tombouctou) ont opté pour une stratégie de communication très complète visant à informer les citoyens locaux sur un grand nombre de sujets

Tableau 32: Sources d'information

Source d'information	Information à fournir	Problèmes
Média locaux privés et publics	Décisions des élus locaux, corruption, histoires des réussites	Dans les démocraties matures, les médias jouent un rôle crucial en matière de circulation et d'interprétation de l'information. Dans nombre de PMA, cependant, les médias sont insuffisamment développés et sont incapables de remplir ce rôle au niveau local. Partout où cela est possible, les PDL devront donc encourager les médias à informer le public des actions et des activités des élus locaux.
Collectivités locales	Décisions des élus locaux, ressources, processus, résultats	Les collectivités locales peuvent donner accès au public à un grand nombre d'informations – et très souvent, cela est obligatoire. Certains politiciens locaux peuvent cependant se sentir menacés par la divulgation de l'information (au-delà de ce qui est requis par la loi) concernant leurs responsabilités et les ressources (en particulier budgétaires), ce qui peut les amener à prendre des mesures pour limiter l'impact de l'information.
Gouvernement central	Décisions des élus locaux, ressources, processus, résultats	Les ministères du gouvernement central, lesquels ont en principe un rôle clé à jouer en matière de communication, peuvent craindre d'être accusés d'attenter à l'indépendance des collectivités locales. Les bailleurs de fonds, les hommes politiques et les élus locaux peuvent de leur côté craindre d'abuser de leur souveraineté et d'interférer avec la politique locale en appuyant certaines campagnes d'information.
Projet	Décisions des élus locaux, ressources, processus, résultats	Les PDL peuvent également s'impliquer directement dans la dissémination de l'information publique. Si cela est certainement nécessaire lors du démarrage des activités, cela ne représente en revanche pas une option pérenne sur le long terme.

Encadré 101 : Dispositions en matière d'information du public au sein des PDL

Mali : En 2001, le Projet d'Appui à la Commune de Tombouctou (TCSP) a formulé une stratégie de communication sur la base d'une étude sur les connaissances et pratiques des populations de plusieurs communes. Cette stratégie a pris en compte les programmes radio retransmis sur les stations de FM locales, qui abordent diverses questions sur le thème de la décentralisation : les principaux mécanismes institutionnels, le rôle de l'administration, les processus de planification locale etc. La stratégie entendait informer les citoyens sur l'affectation des subventions du projet, sur les résultats des évaluations de performance des



CL et sur les décisions générales prises par les communes en matière de budget. Le TCSP a également organisé des sessions de formation sur le thème de la communication publique avec toutes les communes rurales concernées par le projet et sur le thème des problèmes de gouvernance locale avec des journalistes radio locaux.

Népal : Le DFDP a piloté l'utilisation de panneaux d'affichage sur les sites des microprojets (qui offrent des informations concises sur les budgets, le nom des membres de la communauté responsables de l'exécution du projet, les dates prévues d'achèvement des travaux, etc.) Ces panneaux d'affichage permettent en outre au public de disposer pour la première fois d'une somme importante d'informations sur l'offre locale de services publics. Ce projet représente une innovation dans le contexte du Népal, étant donné que les CL ne prévoient pas l'utilisation systématique de ce genre de panneaux d'affichage lors de la mise en œuvre de microprojets financés sur fonds publics. Une autre innovation du DFDP concerne l'introduction de « livres de projet » utilisés par les comités d'usagers responsables de l'exécution des microprojets, dans lesquels sont répertoriés toutes les questions relatives au projet (décisions, coûts, paiements, aspects techniques, etc.), et qui sont mis à la disposition du public. Les livres de projet servent également de base aux audits sociaux et aux multiples réunions publiques au cours desquelles les comités d'usagers passent en revue et analysent les progrès réalisés dans la mise en œuvre du projet (ou expliquent l'absence éventuelle de progrès). Selon les directives du DFDP, le déboursement initial de fonds, comme tous les autres déboursements, dépendra de la tenue régulière de ces réunions. Ce programme novateur se greffe sur les dispositions prévues dans la Loi d'Autonomie Locale en matière de promotion de la transparence dans les affaires publiques.

Bengladesh : Le SLGDP a introduit un processus de passage en revue des performances annuelles se matérialisant sous la forme d'un bulletin public. Cette évaluation se déroule lors d'une réunion publique (avec la participation de 80 à 120 participants), organisée par un coordinateur de l'*union parishad*. Le public doit évaluer l'efficacité des UP en notant ses performances par rapport à un ensemble de critères catégorisés comme suit :

- L'ouverture et le fonctionnement des bureaux de l'*union parishad* ;
- La situation en matière de collecte fiscale ;
- La situation financière et l'état des comptes ;
- Le programme de mise en œuvre du SLGDP ;
- Toutes autres compétences (y compris la participation des femmes membres, le processus de préparation du budget public, l'opérationnalisation de la cour de justice de village, etc.).

Dans l'ensemble, le principal bénéfice de ce processus a concerné la diffusion de l'information sur la relation entre les recettes fiscales, d'un côté, et la prestation de services, de l'autre. Les UP soulignent que ce processus a incité les citoyens à payer leurs impôts, car ils comprennent mieux la façon dont les ressources fiscales sont utilisées.

intéressant la collectivité locale. D'autres PDL (comme le Projet de développement et de financement décentralisé au Népal) ont préféré une approche plus cadrée pour se concentrer sur l'information portant sur les diverses phases du cycle de la production de l'offre de services publics. D'autres PDL, enfin, comme au Bangladesh, ont encouragé la mise en place d'un processus double pour l'information du public : des informations portant sur les activités de la CL et des informations portant sur une autoévaluation de sa performance, sur le mode des systèmes que l'on peut trouver en milieu urbain.

D. Responsabilité horizontale entre les différentes branches de l'administration décentralisée et des CL

Une autre dimension de l'obligation redditionnelle qui mérite plus d'attention concerne la responsabilité des fonctionnaires locaux (des branches du pouvoir exécutif local ou des services déconcentrés de l'Etat) vis-à-vis des élus locaux.

1. Qu'entend-on par responsabilité horizontale ?

Dans la littérature, on se réfère souvent à cette dimension en évoquant « le problème de la responsabilité horizontale ». L'expérience des LDP suggère que cette appellation peut prêter à confusion et se fonde sur deux postulats assez limitatifs.

- Premièrement, elle présuppose que les fonctionnaires locaux n'ont qu'une responsabilité vis-à-vis des élus locaux, pas du public. Si c'est probablement vrai des fonctionnaires des niveaux supérieurs de l'administration, cela doit être nuancé dans le cas des fonctionnaires en prise directe avec le public, tels que les maîtres d'école, les travailleurs de la santé et les agents de vulgarisation qui ont le devoir de rendre compte de leur performance au public;
- Deuxièmement, elle présuppose que les élus locaux et la branche locale du pouvoir exécutif sont de même niveau institutionnel. Si c'est vrai des élus des districts établis dans la plupart des pays d'Afrique de l'est et du sud (les woredas en Ethiopie entrent dans cette catégorie), c'est inexact dans le cas de nombreux autres pays, comme le Sénégal, le Bénin, le Cambodge et le Bangladesh, où les fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat (au niveau du département, de la province ou des upazilas) sont plus haut placés, sur le plan hiérarchique, que les membres élus des conseils locaux (conseil communal). Ces fonctionnaires ne tombent pas sous le contrôle hiérarchique des conseils communaux, ni ne doivent se soumettre à un processus de supervision bicéphale.

2. La multiplicité des défis

Faire en sorte que les fonctionnaires locaux soient responsables de leurs actes et en rendent compte soulève donc plusieurs défis séparés.

Mécanismes de responsabilité horizontale à même niveau hiérarchique. Une multitude de facteurs spécifiques influencent la manière dont la collectivité locale emploie ou co-supervise les fonctionnaires de même niveau hiérarchique. L'obligation redditionnelle des fonctionnaires locaux vis-à-vis de la CL sera fonction de cette relation et variera selon:

- Que les fonctionnaires sont employés directement par les CL, par les ministères de tutelle ou sont placés sous l'autorité plus large de l'administration décentralisée ;
- Que les fonctionnaires locaux sont supervisés à la fois par les élus locaux et leurs ministères de tutelle ;
- La façon dont les fonctionnaires se rattachent et sont supervisés au quotidien par les élus des conseils communaux/régionaux et la façon dont les systèmes de comités locaux sont structurés et opèrent.

Mécanismes de responsabilité horizontale entre plusieurs niveaux hiérarchiques. Dans de nombreux pays, comme indiqué précédemment, les niveaux hiérarchiques supérieurs de l'administration (au niveau central et local) ont la responsabilité de fournir aux collectivités locales de niveau inférieur un certain nombre de services clés : appui technique, orientations, financement, etc. Généralement, plusieurs facteurs détermineront la mesure dans laquelle les niveaux hiérarchiques supérieurs rendront compte aux collectivités locales de niveau inférieur, à savoir :

- Le rôle des administrateurs déconcentrés, comme les préfets, dans le contrôle du travail fourni par les services déconcentrés et de leur appui effectif aux CL de niveaux inférieurs (commune, municipalité) ;
- La capacité des communes/municipalités à négocier des accords de prestation de services techniques ou des contrats avec les services déconcentrés de l'Etat;
- La capacité des communes/municipalités à collaborer avec les services déconcentrés de l'Etat, dans le but de planifier et fournir conjointement les services publics de base dans les principaux secteurs.

3. Besoins en information

Quelle que soit la nature précise des relations hiérarchiques et des mécanismes institutionnels, l'accès du public à l'information est un préalable indispensable pour responsabiliser les différents acteurs et s'assurer qu'ils rendront bien compte de leur action.

Normes et dispositions légales

L'information de base dont ont besoin les niveaux inférieurs des collectivités locales pour tenir les hiérarchies supérieures redevables de comptes est essentiellement de l'ordre du normatif et porte sur les dispositions légales en vigueur, telles que :

- Les obligations des hiérarchies supérieures envers les hiérarchies inférieures de l'administration locales ;
- Le type de services que les niveaux supérieurs peuvent fournir aux niveaux inférieurs (ingénierie, services de gestion financière, etc.) ;
- Les méthodes de calcul des transferts financiers des hiérarchies supérieures vers les hiérarchies inférieures ;
- Les moyens de recours dont disposent les hiérarchies inférieures au cas où elles ne bénéficieraient pas de l'appui des hiérarchies supérieures prévu par la loi.

L'Encadré 102 offre un exemple des responsabilités légales à la charge des CL de niveau hiérarchique supérieur vis-à-vis des CL de niveau inférieur.

Néanmoins, les CL de niveau inférieur ne sont pas forcément au courant des « droits » qui sont les leurs et des moyens légaux dont elles disposent pour que les CL de hiérarchie supérieure (ou même l'administration centrale) satisfassent à leurs obligations. Les PDL doivent ainsi s'assurer qu'elles auront accès à toute l'information nécessaire.

Enfin, les contraintes budgétaires auxquelles les CL de niveau supérieur peuvent être éventuellement confrontées constituent une limitation de leur possibilité de répondre à toutes leurs obligations légales vis-à-vis des CL de niveau inférieur.

La performance des fonctionnaires locaux et des services déconcentrés de l'Etat

S'ils souhaitent que les unités des services déconcentrés de l'Etat et les fonctionnaires locaux (directement employés par la collectivité locale) soient responsables de leur action et en rendent compte, les élus ou membres des conseils locaux doivent disposer des informations suivantes;

- Information légale portant sur les responsabilités, charges, plans de travail et autres obligations des services déconcentrés de l'Etat et des fonctionnaires locaux, qui permettra aux élus locaux de pouvoir leur demander des comptes. Sans ces connaissances, les élus/conseils locaux ne pourront évaluer la performance de ces autres acteurs locaux ;
- Information empirique sur la performance des fonctionnaires et des services déconcentrés de l'Etat. Cette information fondamentale est très difficile à obtenir, tant sa mesure est compliquée.

Encadré 102 : Exemples des responsabilités des CL de niveau hiérarchique supérieur vis-à-vis des CL de niveau inférieur

Ouganda : La Loi sur les Collectivités Locales de 1997 dresse une liste de 20 dispositions légales établissant les responsabilités des CL de district vis-à-vis des CL de niveau inférieur en matière d'appui légal, administratif et technique :

- L'obligation de conseiller les CL de niveau inférieur s'agissant des arrêtés municipaux ;
- L'obligation de conseiller les CL de niveau inférieur s'agissant des politiques nationales ;
- L'obligation d'aider les CL de niveau inférieur à se conformer aux régulations financières ;
- L'obligation de distribuer certaines recettes aux CL de niveau inférieur.

Népal : La Loi d'Autonomie Locale de 1999 donne aux Comités de développement de district l'obligation spécifique d'appuyer les Comités de développement villageois sur le plan technique lors de la préparation des plans annuels.

Mali : Les régulations officielles en vigueur stipulent de façon précise que les collectivités territoriales (les communes, les cercles et les régions) peuvent négocier et obtenir un appui technique annuel des services techniques de l'Etat. Cet appui sera obtenu par le biais de l'administration locale (le gouverneur au niveau régional et le préfet au niveau du cercle et de la commune), qui se chargera ensuite de la coordination de l'appui au niveau des services déconcentrés de l'Etat.

Les PDL doivent ainsi suffisamment appuyer les élus des collectivités locales pour leur permettre d'avoir accès à l'information requise.

Audit social, bulletins de citoyens et information

Il est utile à ce stade d'apporter quelques précisions sur les systèmes d'audit social et de bulletin des citoyens (BC) qui ont été testés en Inde dans un certain nombre de villes.

Ces outils, devenus très populaires, permettent aux citoyens d'exprimer leurs avis et, ainsi, de renforcer l'obligation redevable des collectivités locales urbaines. En général, les BC sont élaborés par des organisations de la société civile afin de mesurer la satisfaction (ou le mécontentement) de la population quant à certains services fournis par la municipalité. Ils sont ensuite rendus publics et servent de base pour engager un dialogue avec la collectivité locale autour des problèmes liés à la prestation de services.

Du point de vue des CL, les BC peuvent être perçus comme une source d'information potentiellement riche et utile sur leur performance en leur qualité de prestataires de services. Pour les élus locaux comme pour les hauts fonctionnaires locaux, les bulletins peuvent aussi s'avérer utiles pour évaluer la qualité des services publics accessibles aux citoyens, et, en cas de services peu performants ou inadéquats, pour exiger des améliorations. Bien que les BC aient été élaborés sous l'impulsion de la société civile, ils ne s'avèrent vraiment utiles que si les CL les prennent au sérieux et suivent leurs recommandations. Il est essentiel que ce point ne soit pas éludé, comme c'est souvent le cas dans une certaine littérature.

A ce jour, aucun PDL n'a expérimenté le système du BC dans son ensemble, bien que les exercices d'évaluation annuelle de la performance des Union parishads, au Bangladesh, partent d'un même principe. Cela s'explique en grande partie par le fait que les systèmes de BC testés jusqu'à présent ne l'ont été que dans des zones urbaines, et il semblerait que cet outil ne soit pas vraiment adapté aux zones rurales. À l'opposé de la plupart des zones rurales dans lesquelles les PDL opèrent, les zones urbaines (comme la ville de Bangalore où les BC ont été testés pour la première fois), sont caractérisées par une société civile plus active, des taux d'alphabétisation plus élevés, des médias plus diversifiés et plus développés, une prestation locale de services plus efficace et de plus grandes densités de population (ce qui réduit les coûts liés à l'organisation d'enquêtes sur le niveau de satisfaction des utilisateurs de services publics). Dans les zones rurales, les BC seraient probablement trop coûteux à réaliser et trop difficiles à gérer.

E. Responsabilité ascendante : information facilitant le contrôle par les collectivités de niveau hiérarchique supérieur et l'administration centrale

Virtuellement toutes les CL doivent rendre des comptes aux collectivités locales de niveau hiérarchique supérieur et à l'administration centrale, même si la nature précise de cette obligation varie d'un pays à l'autre. Ce type de responsabilité ascendante permet aux hiérarchies supérieures de vérifier que les CL de niveau inférieur respectent les grandes lignes directrices des politiques nationales, de suivre la progression des dépenses et des recettes locales, et de s'assurer que les CL opèrent bien dans les limites de leurs mandats légaux. Pour ce faire, les CL de niveau inférieur doivent fournir à leur hiérarchie une information pertinente au moment opportun.

Les PDL appuient le processus de responsabilité ascendante de diverses manières :

- Appui à l'amélioration du suivi et de la gestion des systèmes d'information au sein des différents services de la collectivité locale ;
- Promotion de mécanismes d'incitation visant à encourager les collectivités locales à se conformer aux procédures de rétroaction de l'information vers les hiérarchies supérieures. Les mécanismes de financement liés à la performance font partie de ces mécanismes. (Voir discussion détaillée au chapitre 2) ;
- Appui à l'amélioration de la gestion comptable et de l'établissement de rapports financiers.

F. Appuyer et inciter les collectivités locales à rendre l'information disponible

Un des plus gros défis que les PDL sont susceptibles de rencontrer lors de la mise en œuvre de leur stratégie de communication et d'information concerne la réticence possible des CL à rendre l'information publique ou leur incapacité à le faire. Ces obstacles peuvent être éliminés de plusieurs façons :

- En dispensant des formations en communication aux élus des CL ;
- En couvrant les frais liés à la mise à disposition de l'information (par exemple les panneaux d'affichage sur les sites des microprojets), par le biais d'une allocation minimale de subventions ;
- En faisant de la mise à disposition régulière et ponctuelle de l'information à leurs

Encadré 103 : Mesures d'incitation pour l'accès du public à l'information

Népal : Les critères utilisés dans le cadre du PDL du Népal pour évaluer la performance des Comités de développement du district (CDD), incluent la qualité de leurs activités de communication par rapport à la circulation de trois types d'information : le montant des subventions annuelles, la nature des microprojets approuvés pour financement et la réalisation des microprojets financés par le PDL. Plus les médias utilisés par le CDD en vue de rendre l'information publique sont nombreux et variés, plus leurs scores globaux de performance augmentent, et plus grandes sont donc leurs chances que le montant de leurs subventions soit majoré de 20% l'année suivante.

Tanzanie : L'évaluation de la performance des districts impliqués dans la mise en œuvre Programme d'Appui à la Décentralisation inclue une composante « communication ». Les méthodes de communication du district sont évaluées sur la base des critères suivants :

- (i) La publication des MIP (à tous les niveaux – district et circonscription);
- (ii) La publication de la liste annuelle des microprojets approuvés au niveau du district ;
- (iii) L'existence de documents relatifs aux délais de réalisation et aux budgets des microprojets, au niveau du district et du comité de gestion des projets ;
- (iv) La duplication de tous documents pertinents (budgets, plans de travail, mécanismes de supervision et de paiement), qui seront ensuite confiés aux comités de gestion des projets ;

Les districts réalisant une bonne performance en terme de communication (c'est à dire qui atteignent au moins 8 points sur un score total maximum de 62) verront leur chance de bénéficier d'une augmentation de 20% de leur MIP au cours de l'année suivante.

Encadré 104 : La Charte de responsabilités et le Code de conduite et d'éthique ougandais

La Charte de responsabilités et le Code de conduite et d'éthique ougandais furent introduits et signés par toutes les collectivités locales lors de la Réunion consultative annuelle des collectivités locales, parrainée par l'Association des collectivités locales ougandaises.

Cette Charte souligne les rôles des différentes parties prenantes au sein des services des collectivités locales, afin d'assurer un degré satisfaisant de responsabilité et une conduite des affaires répondant aux normes en matière d'éthique; elle établit également la liste des indicateurs de performance et des mécanismes de suivi et d'évaluation ; elle énumère enfin les sanctions prévues en cas de mauvaise performance, les récompenses en cas de bonne performance ainsi que les mesures incitatives. Le document décrit en outre les mécanismes que pourront utiliser les responsables pour exécuter ces mesures.

Tous les présidents de district, les hauts fonctionnaires de l'administration et les employés municipaux ont signé ce document lors de la récente réunion annuelle de l'AGLO, tenue le 23 avril 2003. De nouvelles signatures seront apposées au fur et à mesure de la prise de fonction de nouvelles personnes au sein des diverses administrations.

Pour les collectivités locales ougandaises, cette Charte représente un mécanisme qui permettra d'éviter une nouvelle centralisation du pouvoir.

hiérarchies supérieures une condition pour l'accès des CL aux subventions ;

- En faisant de la conformité des CL avec les obligations légales en matière d'information publique une condition pour leur accès aux subventions ;
- En faisant du degré d'ouverture de l'information au public un des critères pour l'évaluation de la performance des CL, de telle façon qu'une bonne performance en matière de communication soit récompensée par une augmentation du montant de la subvention.

G. Orientations futures

Bien que l'impact politique recherché par les PDL concerne habituellement les aspects les plus « techniques » de la planification et du financement décentralisés de l'offre de biens et services publics, certains arguments militent en la faveur d'un élargissement de leur champ d'action à la communication et à l'information. Ces deux éléments jouent en effet un rôle très important pour inciter les CL, et l'administration dans son ensemble, à rendre davantage de comptes sur leur action, et ils contribuent donc à l'amélioration de l'offre locale de services publics ; dans de nombreux PMA, la communication et l'accès du public à l'information méritent donc un peu plus d'attention de la part des décideurs politiques.

Les PDL pourrait également chercher à promouvoir la publication de codes de conduite, suivant le modèle institué par les collectivités locales en Ouganda (l'Encadré 104).



CHAPITRE 5 :

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

A propos de ce chapitre

Ce dernier chapitre aborde plus directement la question du renforcement des capacités (RC). Il commence par la présentation d'un cadre permettant d'identifier les contraintes éventuelles pesant sur la performance des CL et pour lesquelles des actions rectificatives s'imposent. Par la suite, il rappelle que, très souvent, les problèmes de capacités trouvent leur source dans l'inadéquation des systèmes, des procédures et des mécanismes d'incitation qui forment l'univers de travail du personnel local ; l'essor des méthodes et outils novateurs présentés dans les chapitres II, III et IV doit donc s'interpréter comme une réaction à ces diverses contraintes. Lorsque les contraintes se situent au niveau des ressources humaines, ce chapitre offre un éclairage sur les différentes mesures correctrices à considérer et dresse la liste des principales compétences qui doivent être apportées, tout en présentant les différentes façons d'y parvenir. L'expérience novatrice des PDL dans le domaine des programmes de RC « orientés vers la demande » est ensuite présentée. En dernier lieu, ce chapitre aborde les mesures à mettre en œuvre afin d'éliminer les contraintes logistiques à la performance. Tout au long du texte, ce chapitre s'emploie à rappeler au lecteur, premièrement, que le RC se rapproche plus d'une performance artistique ou sportive, en ce sens que les résultats escomptés ne seront obtenus qu'à la faveur de la « pratique », et que, deuxièmement, l'adage selon lequel « il ne peut y avoir de décentralisation des responsabilités tant que les CL n'atteignent pas un certain niveau de compétences » est erroné.

Les questions abordées

Quelle est la relation entre la formation et le développement institutionnel, d'une part, et le renforcement des capacités, de l'autre?

Quels sont les problèmes typiques en matière de capacités locales ?

Quels types de mesures et d'options remédient le mieux aux problèmes de capacités locales ?

Quelles sont les lacunes les plus courantes en matière de qualifications et de connaissances, et comment peuvent-elles être comblées ?

A quels types de besoins matériels doit-on répondre?

Quelle est la portée d'un renforcement des capacités orienté vers la demande ?

Quels types de capacités doit-on renforcer au niveau national ?

A. Contexte et clarifications

1. La logique des activités de renforcement des capacités au sein des PDL

L'objectif poursuivi par les PDL est non seulement d'améliorer la fourniture par les collectivités locales de biens et services publics, mais aussi de renforcer le contexte plus global de la gouvernance locale par le biais d'interactions plus productives et plus transparentes entre, d'une part, les collectivités locales et le public et, de l'autre, les collectivités locales et les organisations communautaires, le secteur privé et les ONG. Le renforcement des capacités locales est bien entendu la pierre angulaire de cet objectif.

L'expression « renforcement des capacités » est utilisée de multiples façons et peut donc prêter à confusion. Alors qu'elle est parfois utilisée pour décrire les mesures visant à équiper physiquement une organisation/institution donnée, elle peut aussi signifier la formation du personnel de cette organisation/institution, ou encore prendre la signification de « développement institutionnel ». Ceci en tête, il est au préalable important de clarifier la logique et le cadre plus larges des différentes facettes de la notion de renforcement des capacités.

En premier lieu, il est utile de rappeler les deux significations distinctes, mais souvent combinées, du terme « institution » :

- Les institutions en leur qualité d'organisations (gouvernements, entreprises, groupes communautaires etc.) ; et
- Les institutions en tant que procédures, systèmes ou règles (régissant le comportement des personnes au sein de ces organisations).

Ensuite, il est bon de rappeler que l'objectif des mesures de renforcement des capacités des PDL est d'améliorer la performance des organisations locales (collectivités locales, services déconcentrés de l'État ou de groupes communautaires).

Troisièmement, il faut reconnaître que les types de contraintes pesant sur la performance des collectivités locales et des autres organisations locales, et qui doivent à ce titre être éliminées afin que la performance s'améliore, varient considérablement. Ces contraintes sont regroupées dans l'Encadré 108 ci-dessous.

2. Cadre des stratégies de renforcement des capacités au sein des PDL

Chacune des contraintes limitant la performance des collectivités locales doit être éliminée à l'aide de mesures spécifiques et la somme de ces mesures formera la stratégie globale de renforcement des capacités. Le Tableau 32 présente une vue d'ensemble des diverses mesures de renforcement des capacités (RC) adoptées par les PDL pour tenter d'éliminer les obstacles érodant la performance institutionnelle des organisations locales.

Encadré 105 : Contraintes typiques liées à la performance des collectivités locales et des autres organisations locales

Contraintes en matière de ressources humaines

- Nombre insuffisant de personnes ou de membres du personnel travaillant au sein de la CL dans son ensemble, ou au sein de départements ou unités spécifiques de la CL (déficit de techniciens, de comptables, etc.) ;
- Personnel sous qualifié, mal informé, ou insuffisamment sensibilisé sur le son rôle (par exemple des secrétaires des collectivités locales manquant de compétences en matière d'archivage et de comptabilité, ou des membres nouvellement élus des conseils connaissant mal la fonction qu'ils doivent remplir) ;
- Personnel insuffisamment sensibilisé aux innovations proposées au niveau des procédures et des systèmes, ou qui les comprennent mal (par exemple, des élus de la collectivité locale, des conseillers et des membres de la communauté ne connaissant pas les innovations introduites au niveau du processus de planification locale – voir le point c. ci-dessous).

Contraintes matérielles ou logistiques

- Budgets opérationnels insuffisants et limitant le déplacement des équipes sur le terrain, le paiement des indemnités de présence aux membres du conseil ou des frais d'électricité, etc. ;
- Insuffisance des autres facteurs matériels nécessaires à l'amélioration de la productivité des CL, à la mobilité du personnel, etc. (véhicules, équipement, matériel de bureau etc.).

Contraintes institutionnelles

Les limitations peuvent être inhérentes aux procédures, systèmes ou aux normes de comportement au sein des organisations et sapent alors la performance de leur personnel. Elles dérivent normalement de procédures de financement, de planification, de budgétisation, d'exécution, d'achat de biens et de services, de gestion financière ou de G&E inadaptées ou vagues. *Ces limitations sont abordées dans les chapitres II et III.*

Mesures d'incitation à la bonne performance

Enfin, la performance institutionnelle peut être limitée même en présence d'un personnel qualifié et de procédures efficaces, si le personnel n'est pas suffisamment motivé, en l'absence de mesures d'incitation spécifiques, à faire correctement son travail et à respecter les procédures et les règles établies. L'absence de mécanismes appropriés permettant de contrôler la performance du personnel et le responsabiliser est souvent à l'origine de ce type de problème. *Voir le chapitre II.D.*

Tableau 33 : Aperçu des mesures permettant d'éliminer les contraintes à la performance

Contraintes à éliminer	Éléments de la stratégie de renforcement des capacités
a. Contraintes liées aux ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte temporaire de coûts liés à l'emploi de personnel supplémentaire et élaboration d'une stratégie sur la pérennisation de ces coûts • Rendre le financement conditionnel à l'emploi de personnel clé • Formation directe du personnel local ou formation d'instructeurs • Impliquer le personnel local dans des activités de planification et de gestion en temps réel • Développer des directives, des manuels et des documents de référence ; voir le chapitre 5.C.
b. Contraintes matérielles et logistiques	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre au point des mécanismes durables pour le financement des frais de déplacements du personnel et des autres dépenses connexes • Modeste appui pour l'équipement matériel; Voir le chapitre 5.D.
c. Procédures, systèmes et règlements inadaptés ou vagues	<ul style="list-style-type: none"> • Tester, adapter, développer et adopter des procédures, systèmes et règlements plus adaptés (voir les chapitres 2 et 3) • Préparer des directives, manuels et documents de référence simples • Former le personnel (ou des instructeurs) à l'utilisation de ces directives, manuels et documents de référence
d. Mesures d'incitation inadaptées	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir un lien entre niveau de financement et performance (voir le chapitre 2.D) • Améliorer l'information, la communication et les mécanismes de responsabilité descendante, horizontale et ascendante (voir le chapitre 4.) • Appui généralisé aux réformes du cadre politique, légal et de régulation dans lequel la collectivité locale opère (voir le chapitre 1.B)

Dans ce cadre, la formation et le développement institutionnel deviennent des mesures ou des stratégies permettant de réaliser l'objectif plus large de renforcement des capacités afin d'améliorer la performance de la collectivité locale.

B. Enseignements en matière de renforcement des capacités

Avant d'étudier plus en détail les mesures et options en matière de renforcement des capacités, il est utile de présenter quelques-uns des enseignements dégagés de l'expérience des PDL dans ce domaine.

1. Pas seulement des « besoins de formation »

Tout programme de renforcement des capacités doit être élaboré à partir d'une analyse préalable des différents types de contraintes qui affectent la performance de la collectivité locale et des autres organisations locales, comme indiqué précédemment. Bien que cela puisse paraître évident, l'expérience des PDL a montré que les spécialistes de la question se contentent souvent de n'identifier que les « besoins de formation ».

2. Adapter les procédures et les systèmes

Les PDL diffèrent des projets de développement rural plus orthodoxes en ce qu'ils confient la gestion des processus de planification, entre autres, aux collectivités locales, plutôt qu'à leur propre équipe. C'est pour cette raison précise que les procédures et systèmes des PDL doivent être adaptés aux réalités locales, non seulement sur le plan des capacités, mais aussi des tenants et aboutissants de la politique locale :

- Alors que les CL de taille importante (le district, la région) et au personnel en nombre suffisant arriveront sûrement à gérer des systèmes assez complexes, il est inutile de tester des procédures et méthodes innovantes (telles que la gestion d'un système de gestion de l'information ou d'une base de données assez complexes) au niveau des collectivités locales d'échelon inférieur (les communes maliennes ou des Union parishads du Bangladesh), quand la probabilité est infime que ces institutions les utilisent correctement ou que ces innovations leur soit d'une quelconque utilité ;
- De la même façon, les procédures de planification très élaborées et coûteuses (faisant appel à des outils d'analyse coûts/bénéfices ou d'autres outils analytiques très pointus) se révéleraient totalement inadaptées au regard des capacités intrinsèquement limitées de la plupart des CL de niveau hiérarchique inférieur et des comités de développement villageois ;
- Même les procédures et les systèmes les plus simples doivent être pensés en fonction du jeu politique local. Par exemple, des cycles quinquennaux de planification qui ne correspondraient pas à la durée du mandat des élus du conseil, seront certainement peu appréciés ; ou encore, des mécanismes d'affectation des fonds trop élaborés et qui détermineraient au préalable le niveau d'allocations de chaque circonscription empêcheront toute compétition politique légitime entre les représentants des différentes circonscriptions dans le cadre du conseil. Il se peut que les conclusions qui découleront de cette analyse ne déroutent un technicien orthodoxe, mais rappelons que la vigueur des forces politiques et leur potentiel pour une amélioration de la gouvernance sont les raisons mêmes qui justifient le choix initial d'un appui aux CL.

3. Avoir conscience des coûts d'opportunité et du besoin de pérennisation et de répliation

Il est très important de décider clairement du degré de renforcement nécessaire et de la nature exacte des capacités devant être renforcées. En effet, il est facile de s'embarquer

dans des exercices exhaustifs de renforcement des capacités qui seront hors de proportion par rapport aux besoins véritables. Les ressources des PDL sont toujours limitées (comme le sont les programmes d'appui à la CL exécutés par les gouvernements nationaux) et doivent en conséquence être utilisées de façon pertinente.

4. Une erreur fréquente : « Le renforcement des capacités comme préalable à... »

Dans de nombreux pays, et au sein de nombreuses agences bailleurs de fonds, la tendance est à considérer que le renforcement des capacités est un préalable essentiel à la décentralisation, l'argument avancé étant que les collectivités locales ne doivent pas se voir confier de responsabilités accrues sans renforcement préalable des capacités locales. L'expérience des PDL suggère que ce point de vue manque de pertinence pour les deux raisons suivantes :

- Premièrement, le terme de « capacités locales » doit être pris au sens large. Alors qu'il peut s'avérer exact que les petites communautés rurales sénégalaises manquent de capacités pour la conception et le calcul des coûts de construction d'un petit barrage d'irrigation, par exemple, il est tout à fait probable qu'elles pourront sous-traiter ces activités à un cabinet d'ingénieurs, aux services déconcentrés de l'Etat ou à une ONG. Il serait donc totalement improductif de renforcer les capacités de ces communautés rurales alors que d'autres possèdent ces compétences et peuvent les mettre à sa disposition. Il pourrait par contre être plus recommandé de renforcer les capacités des communautés dans les domaines de la sous-traitance et de la négociation de contrat. En d'autres termes, il est possible de confier aux collectivités locales des responsabilités en matière de financement et de planification de l'offre de services publics, sans qu'elles ne possèdent nécessairement les capacités techniques requises pour la réalisation des infrastructures publiques.
- Deuxièmement, la dévolution des responsabilités et des fonctions est un stimulant efficace pour que la collectivité locale ou les autres organisations locales décident d'acquérir les capacités requises. Il en effet de plus en plus fréquemment reconnu que les compétences de planification et de gestion sont, comme dans le cas de performances artistiques ou sportives, bien mieux acquises par la pratique que par l'apprentissage théorique.

En d'autres termes, l'expérience des PDL suggère que certaines idées reçues doivent être revisitées, et que la dévolution des responsabilités, associée à des directives clairement établies et un suivi adapté, constitue en fait un préalable au véritable renforcement des capacités locales.

5. La suite de cette section en quelques mots

Les précédents chapitres ont donné un aperçu rapide des principales mesures de RC introduites par les PDL afin d'éliminer les nombreux problèmes érodant la performance locale, ainsi que les considérations d'ordre général qui doivent être prises en

Encadré 106 : Mesures de renforcement des capacités**Ressources humaines**

- Prise en compte temporaire de coûts liés à l'emploi de personnel supplémentaire et élaboration d'une stratégie sur la pérennisation de ces coûts
- Rendre le financement conditionnel au recrutement de personnel clé
- Formation directe du personnel local ou formation d'instructeurs
- Impliquer le personnel local dans des activités de planification et de gestion en temps réel
- Développer des directives, des manuels et des documents de référence

Matérielles et logistiques

- Mettre au point des mécanismes durables pour le financement des frais de déplacement du personnel local et dépenses connexes
- Modeste appui matériel pour l'équipement de base

compte lors de la conception des stratégies de RC. Les activités de renforcement des capacités qui se focalisent sur le développement de procédures, de systèmes et de mécanismes d'incitation à la performance plus adaptés sont détaillées dans les premières sections du chapitre III (comme indiqué dans le Tableau 31 ci-dessus).

i. Thématique de cette section

La section qui suit se focalise exclusivement sur deux séries spécifiques de mesures visant au renforcement des capacités : les mesures visant à répondre aux contraintes en matière de ressources humaines (RH) et les mesures visant à répondre aux contraintes matérielles et d'ordre logistique. Le but visé est ici de renforcer les capacités des collectivités locales et des autres acteurs gouvernementaux locaux, de manière à ce qu'ils maîtrisent efficacement les procédures et systèmes particuliers du cadre institutionnel dans lequel ils évoluent. Bien que ces procédures et systèmes soient de l'ordre du local, quelques précisions sont également apportées sur l'appui au niveau national.

Types de prestation : Les mesures de renforcement des capacités matérielles et des capacités des ressources humaines peuvent être mises en œuvre de deux façons :

- **En s'appuyant sur l'offre :** Par l'organisation de programmes de formation, la mise à disposition de personnel et la fourniture d'équipements, ainsi que le prévoit le document de projet du PDL ou que l'a planifié son unité de gestion. La plupart des PDL - à l'instar de la majorité des programmes financés par les bailleurs extérieurs - ont adopté cette approche, laquelle est également le thème principal de cette section ;
- **En s'appuyant sur la demande :** Par le biais de mécanismes établis au sein des PDL permettant aux CL d'identifier leurs besoins en renforcement des capacités et d'y répondre en mettant en œuvre des mesures qui seront financées à partir du budget général. L'expérience limitée du PDL d'Ouganda concernant ce type d'approche est présentée dans la suite de cette section.

Encadré 107 : Inciter les CL à pourvoir les postes vacants

En *Ouganda*, l'accès aux subventions a été conditionné au recrutement, par les districts et les provinces, d'un personnel clé dans le domaine de la gestion financière. Le personnel des services financiers étant, dans ce pays, directement employé par les CL, cette mesure a contribué à ce que tous les postes vacants soient effectivement pourvus.

Au *Bengladesh*, l'accès des *Union parishads* aux subventions est conditionné au paiement des arriérés de salaires dus à leurs secrétaires, afin de les apaiser et de limiter les mauvaises performances. Cette initiative fut moins fructueuse que son équivalent en *Ouganda*, compte tenu du fait que le gouvernement central avait alors la charge du paiement de ces salaires. Cette mesure inadaptée fut par la suite supprimée.

C. Renforcement des capacités en ressources humaines locales

Les mesures de renforcement des capacités des ressources humaines (RH) locales font partie des activités les plus importantes mises en œuvre par les PDL. Les concepteurs et les équipes de projet ne sauraient donc sous-estimer la quantité d'effort, de temps et de ressources qui sera requise pour les mettre en œuvre. Compte tenu des problématiques variées associées à la question des ressources humaines locales, les PDL doivent faire des choix stratégiques et rechercher des partenaires pour utiliser leur avantage comparatif par souci de complémentarité. Les sections suivantes présentent les deux principaux défis rencontrés en matière de RH, à savoir :

- L'élimination des contraintes liées à la pénurie de ressources humaines locales ou les carences en personnel ;
- L'élimination des déficits en matière de qualifications et de formation.

1. Pénurie de ressources humaines locales et carences en personnel

La performance de la CL peut être compromise lorsque des postes clés demeurent vacants ou lorsque des postes correspondant à des besoins essentiels n'ont tout simplement pas encore été créés, aussi bien au niveau de la collectivité locale elle-même, que des services d'appui de l'administration centrale.

A l'évidence, il serait parfaitement inutile qu'un PDL ne s'attache à combler les carences en personnel que pour la seule durée du projet, sans veiller à la pérennisation et à la réplique de ces mesures. Des options plus durables doivent être trouvées, par exemple :

- a. Des mesures d'incitation au recrutement/déploiement du personnel. Les CL peuvent être encouragées à pourvoir des postes vacants clés, en faisant du recrutement du personnel clé une des conditions pour l'accès aux subventions (voir aussi III.B.) ;
- b. Innovations. Les CL peuvent être amenées à recruter du personnel supplémentaire pour mener à bien les activités clés, bien qu'il faille s'assurer que ces postes pourront être pérennisés. Plusieurs PDL ont utilisé le mécanisme des subventions dans ce sens ;

Encadré 108 : Mettre au point des mécanismes de financement pérennes pour le recrutement de personnel clé par la CL

Au Népal, les comités de développement des districts (CDD) sont autorisés à allouer jusqu'à 6% des subventions annuelles du PDL à l'accès à l'appui technique, dans le but d'appuyer la réalisation d'un investissement. Ils ont opté pour le recrutement d'ingénieurs civils à temps plein, qui sont considérés comme des employés du CDD et pas du PDL.

Au Cambodge et au Bangladesh, les CL sont autorisées à utiliser jusqu'à 5% de leurs subventions pour le recrutement de facilitateurs locaux à mi-temps qui facilitent la participation des groupes communautaires au processus de planification locale (Voir le chapitre 3.C)

Bien qu'ils n'offrent aucune garantie, ces mécanismes sont susceptibles d'être pérennisés à condition que le niveau des subventions soit maintenu après la clôture du PDL.

- c. Coopération entre CL. Dans certains cas, les collectivités locales peuvent être encouragées à agir de concert afin, notamment, de recruter des équipes techniques clés en commun lorsqu'elles ne peuvent le faire à titre individuel.
- d. Dans d'autres cas, néanmoins, il ne peut y avoir d'autre alternative que de solliciter l'intervention de l'administration centrale ou du gouvernement pour obtenir plus de personnel dans les domaines clés.

A cet égard, l'expérience des PDL suggère qu'il existe au sein de la plupart des CL des carences organisationnelles importantes en matière de personnel affecté aux fonctions de supervision, ce qui limite la performance des collectivités locales au sein des (branches déconcentrés des) ministères des collectivités territoriales ou de l'administration territoriale.

2. Développement des ressources humaines locales

Même lorsque le personnel requis est en place, il manque souvent des connaissances, informations et aptitudes nécessaires pour exercer ses fonctions de manière satisfaisante. Les connaissances, aptitudes et compétences doivent être renforcées dans deux principaux domaines :

- Les compétences au niveau des fonction et rôles standards et normatifs : il s'agit des compétences « de base » qui seront étudiées dans le volet suivant;
- Les compétences nécessaires à l'adoption et à la gestion des procédures et systèmes institutionnels innovants et variés qui sont testés dans le cadre des PDL (voir sections précédentes).

i. Développement des ressources humaines dans l'optique du renforcement des compétences de base

Considérations d'ordre général

Les plans de développement des ressources humaines (DRH) doivent généralement s'articuler autour des axes suivants :

Encadré 109 : Deux domaines d'intervention principaux en matière de renforcement des capacités des ressources humaines locales

On distingue essentiellement deux principaux domaines d'intervention sur lesquels les efforts de développement des RH doivent se concentrer en vue d'améliorer la performance des CL et des autres organisations locales :

a. *Les compétences de base : l'exercice des fonctions et rôles normatifs.* Les collectivités locales ont pour rôle de remplir un certain nombre de fonctions de routine:

- Les conseillers municipaux/communaux/régionaux : leur rôle principal est de représenter et d'interagir avec les populations, de superviser les activités des équipes de la CL, de gérer les réunions du conseil municipal/communal/régional et des divers comité et de communiquer avec les départements de niveau hiérarchique supérieur. En général, les conseillers ne bénéficient jamais de programmes de formation ou de sensibilisation, surtout en milieu rural. Ce problème est encore aggravé par la rotation fréquente des élus.
- Le personnel de base de la CL (les employés, les secrétaires, le personnel du service financier) : leurs rôles principaux sont, entre autres, d'administrer les affaires du conseil, de réaliser l'archivage des documents, de s'occuper de gestion comptable et financière, de préparer le budget et d'acquérir certains biens et services. Bien qu'il représente la mémoire institutionnelle des CL que les conseillers en soient fortement dépendants, cette catégorie de personnel - surtout le plus ancien - ne bénéficie pas en général de la formation suffisante

b. *Les innovations : l'adoption des procédures et systèmes des PDL dans le but d'améliorer la prestation de services.* On doit également amener les collectivités locales et les organisations communautaires à comprendre et adopter les diverses procédures et systèmes spécifiques développés et testés dans le cadre des PDL (comme, par exemple, la planification participative, l'appel à la concurrence, le financement, le suivi et l'évaluation, etc.), comme il est souligné dans les chapitres II et III.

- Une évaluation des fonctions qui doivent être remplies et des capacités existantes au niveau local (au l'intérieur et à l'extérieur des structures de la collectivité locale) ;
- Une analyse des capacités sur lesquelles les efforts de RC doivent se concentrer (identification des thèmes et des personnes/organisations destinataires) ;
- L'identification des ressources nécessaires à la réalisation des activités de RC ciblées (instructeurs, matériel de formation, fonds etc.) ;
- Un plan d'exécution indiquant clairement le calendrier et le lieu des activités de RC ;
- Une méthodologie d'autoévaluation permettant au PDL de mesurer l'impact des activités de RC.

La fin de cette section met en lumière certains des problèmes qui doivent être considérés lors de la formulation et de la mise en œuvre de stratégies de renforcement des capacités.

Evaluation des fonctions et des besoins

Les compétences et l'expertise dont les collectivités locales et les autres acteurs locaux ont besoin doivent être évaluées. Une évaluation sommaire sera réalisée lors de la phase de conception du PDL, pour être ensuite précisée dans le détail dès le début de la mise en œuvre du PDL.

Si l'on veut que l'évaluation soit sérieuse, il importe de consulter directement les conseillers, équipes et agences en charge de la supervision des CL (le Ministère des collectivités territoriales, l'administration territoriale et l'administration financière) et de passer en revue dans le détail toutes les dispositions de la législation sur les CL, ainsi que les régulations et les circulaires sur le thème des devoirs et responsabilités de leur personnel. Cette dernière étape est souvent négligée.

Domaines spécifiques d'intervention en matière de formation et de développement des compétences

La formation constitue l'élément principal des mesures de renforcement des capacités des RH, souvent en association avec des activités de mentorat et un appui sur les lieux de travail. Les besoins de formation varient d'un contexte à l'autre et doivent être identifiés clairement au niveau de la stratégie de renforcement des capacités du PDL. Le Tableau 33 dresse une liste des principales formations que les PDL doivent considérer dans le cadre de ces stratégies.

Sources d'appui

Différentes agences spécialisées peuvent mener à bien les activités/programmes de formation de base du personnel local :

- Des centres de formation étrangers ou internationaux ;
- Des consultants indépendants ;
- Des ONG ;
- Des équipes des ministères concernés;
- Des équipes de la collectivité locale ;
- Des instituts de formation spécialisés nationaux ;

En général, il n'est ni efficace ni rentable d'utiliser les équipes du PDL pour mener à bien ces programmes de formation, étant donné que ces équipes ne possèdent pas nécessairement l'expertise requise et parce que cela pourrait les éloigner de leur mission principale, qui consiste à définir et mettre en place des procédures institutionnelles innovantes et spécifiques au projet (planification, etc.)

En effet, pour des raisons de rentabilité et de pérennisation sur le long terme, ainsi que pour être à même de dégager des enseignements au niveau des politiques nationales, l'idéal est en général de confier le plus grand nombre possible d'activités de formation à des instituts de formation spécialisés nationaux (tels que les centres de formation du Ministère des collectivités territoriales). Ces instituts sont en général (mais pas toujours) composés de personnel qualifié et ont à leur disposition un matériel de formation de

Tableau 34 : Thèmes les plus fréquents des programmes de formation des PDL

Thème de la formation	Contenu	Destinataire potentiel	Remarques	Pays dans lesquels le thème a été retenu
Mécanismes institutionnels de base	Les lois et réglementations de la collectivité locale ; les définitions et fonctions, les responsabilités, etc.	Les élus (conseillers, maires), l'équipe dirigeante de la CL, les équipes de tutelle, le personnel des services déconcentrés de l'Etat, les leaders communautaires	Potentiellement nécessaire lorsque les réformes de décentralisation sont récentes	Mali, Sénégal
Administration de base	L'archivage, la classification, la tenue de réunions, etc.	Les hauts fonctionnaires élus, l'équipe dirigeante de la CL	Thème souvent négligé par les PDL malgré son importance	Bengladesh, Mali
Problématique hommes-femmes	Rôle des conseillers ; priorités de développement des femmes et des hommes et leur rôle dans le PPL	Les élus, l'équipe dirigeante de la CL, le personnel des services déconcentrés de l'Etat, les leaders communautaires		Bengladesh, Ouganda
Planification intégrée	La planification et les procédures budgétaires, les outils et les méthodes	Les élus, les équipes exécutives de la CL, le personnel des services déconcentrés de l'Etat, les leaders communautaires		Uganda, Malawi, Mozambique, Vietnam, Cambodge
Appel d'offres et passation des marchés	Les procédures d'appel d'offres ; l'évaluation des offres, la négociation contractuelle	Les hauts fonctionnaires élus, l'équipe dirigeante de la CL, les trésoriers, les leaders communautaires, les entrepreneurs		Vietnam, Mali, Tanzanie * liens avec le matériel de formation
Gestion et entretien des infrastructures	La gestion, les cotisations des usagers, la planification annuelle en matière de G&E, la budgétisation	Les hauts fonctionnaires élus, l'équipe dirigeante de la CL, les leaders communautaires, les entrepreneurs	Thème souvent négligé par les PDL malgré son importance primordiale	Vietnam
Gestion financière	La comptabilité, les comptes, la gestion des fonds	Les hauts fonctionnaires élus, l'équipe dirigeante s de la CL, le personnel des services déconcentrés de l'Etat		Népal
Collecte des impôts et taxes	Les réglementations fiscales, les taxes, les impôts, les cotisations des usagers, les méthodes de collecte de l'impôt	Les hauts fonctionnaires élus, l'équipe dirigeante de la CL, les trésoriers	Thème souvent négligé par les PDL	Ouganda
Audit	Les procédures et méthodes d'audit	Les équipes exécutives de la CL, les trésoriers	Thème souvent négligé par les PDL malgré son importance dans le processus de responsabilisation ascendante	
Communication et information	La publicité, les relations publiques, les options en termes de médias	Les hauts fonctionnaires élus, l'équipe dirigeante de la CL	Thème souvent négligé par les PDL malgré son importance dans le renforcement de la transparence	
Suivi et évaluation	La gestion des bases de données, les systèmes de gestion de l'information, les méthodes de suivi et d'évaluation	Les hauts fonctionnaires élus, l'équipe dirigeante de la CL		Népal

base. Néanmoins, l'implication de ces instituts n'est envisageable que s'ils ne sont pas eux-mêmes confrontés à des problèmes de capacités, les plus fréquents étant liés à :

- Un budget **opérationnel inadéquat** et/ou un **personnel en nombre insuffisant**, ce qui peut signifier que l'équipe ne sera pas capable de se déplacer pour former le personnel de la CL. Ce problème peut être réglé par le biais d'accords contractuels imposant à l'agence en question:
 - De fournir ses propres instructeurs ;
 - Ou de former des instructeurs pour servir de relais – d'autres personnes ressources locales ou des ONG qui peuvent être recrutées afin de dispenser la formation (l'équipe du PDL peut ici être impliquée, même si cela n'est pas vraiment recommandé) ;
- **Des supports de formation inadaptés ou incomplets.** Il se peut que le matériel de formation utilisé par les agences nationales spécialisées soit :
 - Epuisé ou indisponible dans les langues locales ;
 - Incorrectement mis à jour (par exemple, en décalage avec les derniers changements apportés au cadre légal ou de régulation) ;
 - Quelque peu en contradiction avec les innovations introduites par le PDL (par exemple, les procédures standards en matière de préparation de budget peuvent ne pas mentionner le processus de planification participative) ;
 - Mal conçu du point de vue pédagogique ;
 - Inadapté.
- **Mécanismes institutionnels inappropriés.** Dans certains cas (certes très rares), les agences de formation spécialisées du pays peuvent n'être tenues que partiellement responsables de leur performance devant le gouvernement central ou la collectivité locale. L'Académie de Formation de la Collectivité Locale du Népal (AFCL) est ainsi une agence public semi autonome, établie par la loi et administrée par un conseil composé de représentants de diverses parties prenantes institutionnelles, en provenance pour l'essentiel du gouvernement central mais aussi d'associations d'organes locaux. Dans la pratique, l'AFCL ne rend pratiquement aucun compte à son conseil d'administration (qui ne se réunit que très rarement, en raison de sa petite taille), ce qui concourt à une mauvaise performance de l'académie. De nombreux organes locaux préfèrent ainsi ne pas recevoir de formation de l'AFCL. Dans ce type de circonstances, les PDL doivent envisager d'identifier un autre prestataire de services de formation.

En conséquence, il est essentiel que l'équipe des PDL ne confie pas à l'aveuglette la responsabilité des programmes de formation aux agences nationales spécialisées, mais passe en revue le contenu de leurs programmes, leur matériel pédagogique et les compétences de leurs instructeurs afin de s'assurer d'un niveau minimum de qualité.

Formation des instructeurs

Lorsque les agences de formation spécialisées du pays sont inexistantes ou jugées

inadaptées à la prestation de services de renforcement des capacités, les PDL ont souvent tenté de dispenser les formations en formant des instructeurs. Par le biais de ce système, les PDL peuvent mettre sur pied une équipe principale d'instructeurs nationaux/locaux qui auront la charge des programmes de renforcement des capacités de base nécessaires au fonctionnement du projet, puis qui pourront être étendues à d'autres capacités, une fois que les principales innovations introduites par les PDL seront institutionnalisées. L'Encadré 110 présente quelques exemples de cette approche.

Encadré 110 : La formation d'instructeurs

La formation d'instructeurs (FI) est une méthode facilitant le développement de compétences locales (normalement au sein de la CL ou de l'institution au sein de laquelle le PDL est ancré) afin de (a) mener à bien les nouveaux processus en cours d'expérimentation, et de (b) renforcer la capacité à transmettre les nouvelles connaissances acquises à d'autres employés locaux. Le FENU met cette méthode à bon profit en Erythrée et en Tanzanie.

Erythrée : La mission d'appui au démarrage du FDL d'Anseba a débuté (en avril 2002) par l'identification, par l'institution partenaire (l'administration régionale), d'une équipe principale de 12 employés. Quatre des membres de cette équipe provenaient des services déconcentrés de l'Etat, quatre autres des conseils de province et les 8 restants étaient des collaborateurs locaux de l'équipe du projet. Cette équipe principale fut mise sur pied pour développer un manuel portant sur la planification des activités liées au projet et la définition du processus de planification au niveau régional. La première édition du manuel de planification a bien été produite, et une première mise à jour annuelle a même été réalisée. A la fin du projet, le personnel local aura acquis une expérience considérable en matière de processus de planification locale, expérience qui se reflétera dans le manuel et, si tout va bien, le manuel pourra aussi servir de base à la réplique du processus dans d'autres régions de l'Erythrée.

Tanzanie : Depuis 1997, les réformes des collectivités régionales et locales ont été l'élément central du processus de rationalisation de l'administration tanzanienne. L'administration régionale de chacune des 20 régions du pays a été restructurée cette année là, et le premier guide de planification et de gestion (GPG) fut préparé par une équipe locale l'année suivante. Ce guide met notamment en avant le concept des opportunités et obstacles au développement (O&OD). Ce concept constitue maintenant le point de départ du cycle de planification locale, au sein du cycle de planification nationale. En janvier 2003, un nouveau groupe de FI, composé de 12 personnes (quatre employés de la région et huit employés de district), fut mis sur pied afin de réviser le GPG à la lumière des récents changements conjoncturels politiques et opérationnels. Le document fut complètement mis à jour, de même que les annexes détaillant les descriptifs de postes pour toutes les fonctions associées au processus de planification. Le groupe de FI est maintenant en charge (a) du développement d'un manuel de formation (basé sur le matériel de formation du FDL de Mwanza), et (b) de programmes de formation dans toutes les régions tanzaniennes.

Voyages d'étude

Le renforcement des capacités des RH peut aussi prendre la forme de voyages d'étude (visites d'autres projets, d'autres CL, ou dans certains cas, d'autres pays). Bien que ces voyages sont souvent très instructifs, il importe de prendre en considération les points suivants avant de les instituer :

- S'ils permettent aux participants de découvrir de nouvelles approches ou de nouveaux concepts et de leur donner envie d'acquérir de nouvelles compétences, les voyages d'études ne leur permettent en général pas d'acquérir ces compétences ;
- Les voyages d'étude doivent être organisés et planifiés avec soin. Les voyages d'étude internationaux (visites de PDL mis en œuvre dans d'autres pays) sont plus productifs si le ou les accompagnateurs ont une expérience internationale en matière de mise en œuvre de projets aux approches similaires, de façon à pouvoir interpréter et comparer les différents contextes ;
- Généralement, seules quelques personnes peuvent participer à ces voyages d'étude (les participants doivent ainsi être sélectionnés avec soin afin que l'initiative ait un impact maximum) ;
- Ils peuvent être relativement coûteux.

Encadré III : Les problèmes liés au renforcement des capacités des ressources humaines au Bangladesh

Le succès du PDL au Bangladesh fut compromis par l'échec du projet à développer adéquatement la capacité des CL à remplir leurs rôles et fonctions de base. A l'origine, le renforcement de ces capacités devait être confié à un projet d'appui financé par le PNUD, mais, devant la lenteur des progrès, le PDL tenta par la suite de prendre le relais. Cependant :

- Le consultant recruté prépara un plan de formation trop ambitieux, qui couvrait tous les besoins de formation imaginables ;
- Le gouvernement avait au départ insisté pour que toutes les formations soient dispensées par une agence de formation nationale affiliée à la CL, laquelle, parce qu'elle était débordée de travail, fut dans l'incapacité de déployer des instructeurs lorsqu'ils furent requis ;
- Une ONG importante active dans la région possédait bien les instructeurs et le matériel requis pour la formation des CL, mais il fut impossible de la recruter devant la méfiance du gouvernement et en raison des engagements qu'elle avait pris par ailleurs ;

D'autres dispositions furent alors prises, mais le programme a dû être momentanément interrompu, en raison de la tenue imminente d'élections locales qui produiront un nouveau collège de conseillers. En attendant, l'attention sera simplement portée sur la formation de l'équipe administrative de la CL.

Défis généraux portant sur la DRH dans le PDL

Compte tenu des ressources limitées des PDL et du risque que les équipes perdent de vue les objectifs principaux du projet, la mise en œuvre de mesures visant à constituer une offre locale de services de formation qui puisse renforcer les capacités de base requises au sein des CL pour que leur personnel remplissent son rôle et ses fonctions peut représenter un véritable défi pour les équipes des PDL. De même, et pour les mêmes raisons, les équipes peuvent éprouver des difficultés à estimer la portée exacte des mesures à mettre en œuvre. Les PDL doivent donc établir des partenariats avec des agences plus spécialisées sur cette question que ne l'est le FENU (voir l'Encadré 111).

3. Renforcement des capacités des ressources humaines par le biais de la demande

Afin de consolider les efforts des PDL en matière de renforcement des capacités des ressources humaines, un fonds spécial a été mis en place pour financer les programmes de formation à destination des parties prenantes locales qui en font la demande.

Ce concept est très séduisant, surtout à la lumière des difficultés rencontrées dans la conception de stratégies « s'appuyant sur l'offre », comme nous venons de le voir, et parce que la tendance est aux approches « s'appuyant sur la demande ».

Néanmoins, le défi dans la conception d'une stratégie de renforcement des capacités s'appuyant sur la demande repose sur l'établissement de mécanismes qui :

- Articulent la demande émanant des CL et d'autres organes;
- Garantissent une demande dérivant de réels besoins (à l'opposé de besoins imaginaires) et s'assurent que ceux dont les besoins de RC sont les plus pressants soient à la source de la demande ;
- Garantissent une réponse efficace et palpable de l'offre à la demande de renforcement des capacités.

L'expérience ougandaise en matière de renforcement des capacités s'appuyant sur la demande a mis en exergue un certain nombre de problèmes :

Maintenir une cohérence stratégique en matière de renforcement des capacités. La « demande » en formation émanant des employés de la collectivité locale peut être exprimée au coup par coup. Dans le cas ougandais, cette demande était motivée par le besoin des CL de se conformer aux conditions et mesures de performance minimales, plutôt que par une évaluation systématique des besoins de formation. Ainsi, les besoins de renforcement des capacités s'appuyant sur la demande doivent être clairement cadrés avec une stratégie nationale de développement des RH cohérente et intégrale et doivent s'intégrer dans les stratégies de renforcement des capacités de la CL, formulées de façon explicite.

Efficacité. En l'absence d'efforts de coordination des activités de renforcement des capacités des RH, un mécanisme s'appuyant sur la demande peut s'avérer inefficace, car chaque unité de la CL aura tendance à chercher à renforcer ses propres capacités sans prendre en compte les besoins des autres unités, ce qui limite les possibilités d'économies d'échelle.

Encadré 112 : Le renforcement des capacités s'appuyant sur la demande en Ouganda

Dans le cadre du Projet de Développement du District, un Fonds pour le renforcement des capacités (FRC) fut mis au point dans le but de tester la viabilité et l'efficacité d'un programme décentralisé de renforcement des capacités en matière de prestation de services en milieu rural s'appuyant sur la demande. Ce fonds avait pour objectif de permettre aux conseils locaux d'accéder aux pouvoirs et ressources nécessaires pour leur permettre d'identifier et de gérer des programmes de formation et d'appui technique et institutionnel en harmonie avec leurs propres besoins, ainsi qu'avec les exigences des ONG, des entrepreneurs du secteur privé, des consultants et des organisations communautaires également impliqués dans le processus de planifications et de prestation de services de développement.

Les conseillers et équipes de la collectivité locale ont évalué leurs propres besoins de formation dans le contexte des régulations locales en vigueur, avant d'établir, sur cette base, des calendriers de formation, puis de coordonner les programmes de formation au niveau du district, de la province et de la paroisse.

Bien que la conception du FRC se veuille orientée vers la demande, une série de compétences clés a été pré-identifiée et se voit accorder un accès prioritaire aux fonds. Il s'agit des compétences en matière de :

- Prise de décision
- Mobilisation et de gestion des ressources
- Communication et de coordination
- De résolution des conflits

A ces quatre compétences clés incontournables s'ajoutent des compétences pour lesquelles l'appui du FRC est recommandé:

- La planification locale
- L'évaluation des investissements
- Le suivi et l'évaluation
- La gestion financière
- La communication, en particulier s'agissant de transferts de fonds et les contrats
- L'incorporation et l'immatriculation
- Les procédures d'appels d'offre
- La gestion de contrats
- L'appui à la performance des agences prestataires de services
- Le développement des politiques et des procédures

Ces domaines d'intervention recommandés représentent des thèmes possibles pour le renforcement des capacités, mais le choix ultime est laissé aux collectivités locales, qui peuvent en identifier d'autres.

Adapté d'un compte-rendu du PDD intitulé : « Mise en œuvre d'un Fonds pour le Renforcement des Capacités (FRC) : Succès et difficultés », (1999)

Contrôle qualitatif. Sans un minimum de contrôle qualitatif exercé par le gouvernement central (dans le cas de l'Ouganda, le Ministère des collectivités territoriales), les formations dispensées par le biais de mécanismes s'appuyant sur la demande peuvent s'avérer médiocres, en termes de contenu et de forme, et engendrer des abus (lorsque les employés des CL de hiérarchie supérieure dispensent les formations en échange de paiement d'indemnités journalières ou autres rémunérations). L'expérience ougandaise démontre que deux importants préalables pour le succès de ce type d'approche sont la définition préalable d'un programme de formation de haute teneur pédagogique et la présence d'une base d'instructeurs compétents.

En conclusion, alors qu'on pourra laisser aux PDL une certaine latitude pour expérimenter la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités des RH basés sur la demande, ce type d'approche ne doit pas prendre le pas sur des approches plus conventionnelles s'appuyant sur l'offre, lesquelles seront essentielles pour répondre aux besoins de base des organes locaux. L'accent doit également être mis sur le contrôle qualitatif. Ainsi, les futures stratégies de renforcement des capacités des RH devront:

- Se concentrer sur les problèmes de RH plus circonstanciels ou conjoncturels, ou encore sur les opportunités spécifiques pour le développement des RH, autant d'éléments qui varieront selon le contexte, plutôt que des besoins de base identiques à toutes les CL/unités ;
- S'efforcer « d'accréditer » des agences de formation partenaires, afin de garantir une prestation de services de qualité.

D. Capacité logistique et matérielle au niveau local

1. Fourniture d'un appui matériel direct

Les collectivités locales de nombre des pays dans lesquels le FENU opère sont très mal équipées. Leurs locaux sont souvent des plus rudimentaires, et même l'équipement le plus simple, tel que des machines à écrire ou des calculatrices de poche, a tendance à manquer. Les moyens de transport sont en outre le plus souvent très limités. Dans ces conditions, il paraît difficile d'envisager de la collectivité locale qu'elle soit capable d'exécuter son travail au quotidien de façon adéquate, sans parler d'exiger d'elle qu'elle assume de nouvelles fonctions et expérimente, dans le cadre du PDL, des procédures innovantes. A l'évidence, l'accès à des locaux et un à équipement modernes et fonctionnels est de nature à contribuer à améliorer la productivité des CL et des services déconcentrés de l'Etat qui leur offre un appui clé, tels les bureaux locaux du Trésor Public.

Si un tel appui matériel est nécessaire, il est alors légitime que les PDL le leur fournisse, quoique de façon modeste. L'Encadré 112 apporte un éclairage sur cet aspect précis du renforcement des capacités, en prenant en exemple plusieurs projets du FENU.

Encadré I 13 : Stratégie de renforcement des capacités (SRC) au Népal

Le PDL a maintenant défini une stratégie de renforcement des capacités (SRC) sur la base d'un ensemble d'enseignements issus de l'expérience en Ouganda. La SRC de ce projet s'articule autour des axes principaux suivants :

- Les Comités de développement des districts (CDD) mènent à bien des exercices d'autoévaluation dirigée de leurs capacités concernant: (i) la maîtrise des systèmes et procédures, (ii) les ressources humaines, (iii) les ressources logistiques et techniques. A la lumière de ces évaluations, les CDD élaborent ensuite un avant-projet de plan de renforcement des capacités qui précise les besoins et les mesures à mettre en œuvre. C'est lors de cette étape que s'exprime la « demande » en renforcement de capacités ;
- Parallèlement à ce processus, « l'offre » s'exprime aussi. Elle sera notamment fonction des conditions minimums et des mesures de performance utilisées par le PDL pour déterminer le montant des subventions disponibles. Cet élément clé concourt à l'identification d'un ensemble d'activités de renforcement des capacités qui peuvent correspondre aux besoins identifiés lors de la précédente étape ;
- L'association des CDD au Népal (ANCCD), association qui représente tous les CDD nationaux et leur rend des comptes, reçoit des plans de développement des capacités des CDD, les compare à l'offre disponible, puis se charge de coordonner la prestation de services de développement des capacités. Ces responsabilités sont d'autant mieux assumées que l'association gère directement les droits de tirage de chaque CDD en matière de renforcement des capacités (DTCDD) ; Lorsque certaines activités (la formation en TIC destinée aux hauts fonctionnaires de chaque CDD) peuvent et devraient être gérées par chaque CDD, l'ANCCD peut transférer les fonds nécessaires au CDD (l'association débite alors les droits de tirage correspondants). Lorsque les activités concernent plus d'un DDC (dans le cas, par exemple, d'une formation portant sur les audits internes) et des économies d'échelle peuvent être réalisées en regroupant les formations, l'ANCCD est chargée d'organiser et de payer les services nécessaires (les instructeurs, le développement du programme, la mise en projet des directives/procédures) ainsi que de coordonner la prestation de services de façon rationnelle. Dans le cas des activités regroupées, chaque DTCDD du CDD est débité d'une somme correspondant à la valeur proportionnelle du coût encouru de par la réalisation de l'activité ;
- Le Ministère chargé du Développement Local (MDL) se charge d'un rôle essentiel, celui de contrôler la qualité du processus en passant en revue toutes les activités de DC (en évaluant et approuvant toutes les directives/procédures, tous les programmes et la liste des prestataires de services pré-qualifiés établie par le CDDCN.
- Dans ce cadre, la fonction principale du PDL est de canaliser les DTCDD vers l'ANCCD et de contrôler le déroulement des activités et leur impact.

Encadré 114 : Renforcement des capacités matérielles

Mali : En 2000 et 2001, le PDL de Tombouctou a fourni un ordinateur au bureau du Trésor Public régional, afin de renforcer ses capacités à mettre à jour la comptabilité de la commune et de faciliter le paiement des entrepreneurs locaux engagés par les communes pour la réalisation des travaux ou pour fournir du matériel.

Bengladesh : Le PDL de Sirajganj a fourni aux *Union parishads* une gamme variée d'équipement administratif : machines à écrire, mobilier, panneaux d'affichage extérieurs, calculatrices et coffres forts. Ce matériel a permis au personnel et aux élus d'être plus efficaces.

Sénégal : Le PDL de Kédougou mis des fonds à disposition de toutes les communautés rurales partenaires, afin de réhabiliter les salles de réunion communautaires (qui étaient dans un état de délabrement avancé) et de mettre ces infrastructures à la disposition des conseils.

Néanmoins, les PDL doivent prendre soin de ne pas appuyer trop fortement le renforcement des capacités matérielles des CL. Un appui trop important nuirait en effet aux chances de pérennisation et de réplication des approches expérimentées dans le cadre des projets. Il existe également un coût d'opportunité qu'il faut bien évidemment prendre en compte, les dépenses destinées à l'équipement des bureaux administratifs se faisant au détriment de dépenses profitant directement aux pauvres (voir l'Encadré 114).

2. Fourniture indirecte de l'appui matériel

Dans certains cas, il est possible de renforcer les capacités matérielles des CL en leur permettant d'utiliser une partie de leur budget d'investissement pour financer des dépenses de fonctionnement administratif et d'équipement. Cette option a le mérite de mettre davantage l'accent sur la demande, d'être réaliste et de correspondre à ce qui se ferait dans le cadre d'un système régulier de financement des CL par l'Etat central au moyen de transferts fiscaux.

On veillera cependant à introduire certaines mesures pour encadrer le pouvoir discrétionnaire ainsi laissé aux CL dans l'utilisation des subventions, comme en fixant une limite à la proportion des subventions pouvant être affectée aux dépenses d'équipement ou en interdisant l'achat de certains types de biens, tels que les véhicules (voir l'Encadré 112).

E. Le renforcement des capacités au niveau national

En dernier lieu, nous aborderons la question du renforcement des capacités au niveau national, puisque dans certains cas, celui-ci s'imposera dans certains domaines si l'on veut s'assurer que les CL et les autres organisations locales recevront bien l'appui dont elles ont besoin. En règle générale, deux zones d'intervention principales se prêtent aisément au renforcement des capacités au niveau national :

Encadré 115 : Renforcement des capacités matérielles basé sur la demande

Dans le cadre du Projet de Développement des Districts (PDD) d'Ouganda, les allocations budgétaires annuelles attribuées aux collectivités locales n'ont pas été pré affectées et leur utilisation fut laissée à la discrétion des CL (dans les limites définies par la Loi sur les collectivités locales). Cependant, les collectivités locales ne peuvent utiliser les allocations du PDD pour des dépenses liées à la sécurité, bien que cette fonction fasse partie de leurs compétences. Elles peuvent choisir de financer des activités (comme la construction de locaux pour le conseil) hors du champ des domaines prioritaires identifiés par le Programme Prioritaire National, mais si les dépenses relatives à ces activités excèdent 20% du total des allocations annuelles, les collectivités locales se voient sanctionnées au cours des années suivantes et le montant de leurs subventions est réduit. Ainsi, les collectivités locales peuvent utiliser les subventions du PDL pour renforcer leurs capacités matérielles.

Au Mali, les communes de la région de Tombouctou furent autorisées à affecter une portion de leurs subventions au financement de la rénovation des bureaux des communes, ainsi qu'à l'achat de matériel.

(1) Le renforcement des fonctions de développement des politiques ;

(2) Le renforcement des fonctions de suivi et de supervision.

L'appui au renforcement des ressources humaines et des capacités matérielles peut être fourni dans chacun de ces deux domaines.

1. Le renforcement des capacités en ressources humaines au niveau national

En dehors des mesures portant sur la formation du personnel ou l'organisation de voyages d'étude (sur le même mode que ceux organisés pour le personnel des CL), le renforcement des capacités de RH au niveau national peut aussi se faire par la création d'Unités d'exécution de projet (UEP) sur financement extérieur. Ces unités établies temporairement permettront des ressources humaines supplémentaires (voir l'Encadré 116).

2. Le renforcement des capacités matérielles au niveau national

Afin d'accroître la capacité des gouvernements nationaux à tirer le plus de profit possible de l'expérience des PDL, on peut être amené à fournir un appui matériel à certaines institutions ou départements de l'administration centrale. L'Encadré 117 présente un exemple de ce type d'appui.

Encadré 116 : Le renforcement des capacités au niveau national : les Unités de gestion de projet en Afrique anglophone

Au Malawi et en Ouganda, le FENU a appuyé le processus général de réforme des collectivités locales à travers la formulation de politiques générales et l'amélioration du cadre législatif, ainsi qu'à travers l'introduction de nouveaux mécanismes financiers au niveau du district. Dans ces deux pays, cet appui fut apporté par le biais de Unités de gestion de projet (UGP) spécialisées. Leur rôle, en matière de renforcement des capacités, fut facilité par l'ensemble des dispositions suivantes :

- Dans les deux cas, les UGP avaient leur siège au sein de secrétariats rattachés au Ministère des collectivités territoriales, et étaient chargées de tâches spécifiques innovantes concernant la mise en place de processus radicalement différents et améliorés de planification, de budgétisation et d'exécution au niveau des CL ;
- Sans les UGP, les ministères n'auraient pas eu la capacité de mettre au point ces nouvelles procédures. Une fois qu'elles furent testées et adoptées par les CL, ils ont eu en revanche suffisamment de capacités pour superviser leur mise en œuvre (avec l'appui des PDL) ;
- Les efforts des UGP pour renforcer les capacités des ministères ont été plus efficaces du fait de l'appui également offert pour le recrutement de consultants extérieurs pour la réalisation d'évaluations organisationnelles, de formation, etc. ;
- Les UGP avaient mis au point des stratégies de désengagement claires s'agissant du transfert des fonctions au Ministère concerné. Ainsi, le directeur de l'UGP du Malawi fut engagé en tant que Secrétaire permanent dudit Ministère à la fin du projet ;
- Le développement au Malawi et en Ouganda de nouvelles procédures, par le biais des UGP, a contribué à l'harmonisation des approches des bailleurs de fonds au niveau de la collectivité locale. En Ouganda, le nombre de programmes spécifiques financés par les bailleurs bilatéraux s'est considérablement réduit à la suite de l'introduction de ces nouvelles procédures, les bailleurs de fonds ayant repris confiance dans les modalités introduites par le gouvernement et étant de plus en plus nombreux à décider de mettre en commun leurs ressources ou d'opter pour un appui budgétaire au gouvernement.

Le format des UGP, leur taille et leur stratégie spécifique doivent cependant être pensés avec soin si l'on veut que leurs contributions en matière de renforcement des capacités au niveau national soient substantielles et durables. En Tanzanie par exemple, certains problèmes survenus dans le cadre de leurs activités ont remis en question ce type de mécanisme de renforcement des capacités :

- Les réformes des collectivités locales sont gérées par une UGP importante, de par sa taille, composée d'une équipe basée à Dar Es Salaam (six professionnels nationaux et 3 conseillers internationaux) et de 30 conseillers nationaux basés localement. Le fonctionnement de l'UGP est financé en commun par plusieurs bailleurs de fonds internationaux, avec un appui minime du FENU. Il est fort probable que la taille même



de cette UGP soit un élément qui milite en la défaveur d'un possible renforcement durable des capacités au niveau national ;

- Jusqu'en 2001, on n'avait envisagé, ni de stratégie de désengagement, ni la fourniture d'un appui au Ministère chargé des collectivités territoriales ;
- Les relations entre le PDL et le Ministère des collectivités territoriales souffrirent également de l'éloignement géographique entre l'UGP, basée à Dar es Salaam (à proximité des principaux autres ministères, de la communauté des entrepreneurs et des bureaux des agences de développement), et le Ministère, lequel fait partie des très rares ministères transférés à Dodoma, la nouvelle capitale.

Encadré 117 : Renforcer les fonctions politiques au Bangladesh

Une des composantes du PDL du Bangladesh a pour objectif d'appuyer l'Unité de Suivi et d'Inspection (USI) de la Division des collectivités territoriales à Dhaka, afin de l'aider à suivre les enseignements spécifiques issus de l'expérience du PDL aux fins d'alimenter le processus d'élaboration de politiques, et d'une façon plus générale, de contrôler la performance des collectivités locales dans tout le pays. L'USI a ainsi bénéficié des appuis suivants :

- Fourniture d'ordinateurs et de logiciels ainsi qu'un système de gestion de l'information (SGI) conçu par le FENU ;
- Formation du personnel à l'utilisation du SGI.

Au départ, il était évident que les hauts fonctionnaires du Ministère des collectivités territoriales n'accordaient aucun intérêt aux rapports préparés par l'USI, mais leur attitude a changé depuis que le Ministère s'est engagé à faire dépendre le niveau de financement des collectivités locales d'indicateurs de performance explicites, ce qui a créé une « demande » pour des rapports clairs et méthodiques sur les mesures de performance.



ANNEXES

Annexes se rapportant au Chapitre I : Directives en matière de cartographie du contexte institutionnel

Cette évaluation doit avoir pour objectifs de juger du cadre général appuyant une approche décentralisée en matière d'offres de services publics ; d'identifier les institutions locales ou centrales partenaires ; d'identifier les contraintes en matière de politiques générales limitant l'efficacité des collectivités locales et d'identifier la liste de tous les objectifs et activités possibles. Cette évaluation sert de base à la conception du programme et de sa stratégie de mise en œuvre. Il convient néanmoins de signaler que la cartographie du contexte politique et institutionnel de la décentralisation et de la gouvernance locale est un processus intrinsèquement difficile pour les raisons suivantes :

- Il n'existe pas de recensement clair, précis et homogène du degré de décentralisation de chaque pays ;
- De la même façon et comme discuté ci-dessous, la distinction entre la dévolution et la déconcentration est trop vague pour être utile : chaque pays arbore un mélange des deux notions à chaque niveau du gouvernement ;
- La mesure de l'engagement politique réel dans le processus de décentralisation est intrinsèquement subjective et ne prend pas en compte le contexte institutionnel formel ou les différentes politiques suivies sein des différentes strates gouvernementales.

Selon l'expérience du FENU, il est utile de faire une distinction entre trois strates gouvernementales interconnectées lors de l'étape de cartographie du contexte institutionnel :

- Les institutions formelles – la topographie institutionnelle des institutions étatiques au niveau régional et local ;
- La force politique – l'état et l'orientation de l'impulsion politique en faveur de la décentralisation et de l'autonomisation des institutions ;

Encadré A1 : Deux clichés fréquents**Dévolution : « les collectivités locales »**

Les éléments qui suivent sont des clichés (ou des « idéaux ») qui ont peu de chance de ne jamais correspondre à la réalité des CL. Cependant, ils fournissent un cadre permettant de décrire la situation de référence. Les CL peuvent se définir comme étant:

- Des autorités politiques démocratiques, représentatives et autonomes.
- Des autorités clairement mandatées pour pourvoir à la prestation d'une gamme importante de services.
- Des entités juridiques au statut de personne morale, pouvant, entre autres, poursuivre en justice ou être poursuivies, entrer en lien contractuel avec un tiers, posséder un compte bancaire et engager du personnel.
- Des organes contrôlant ou ayant accès à des équipes de gestion et un personnel techniques locales.
- Des organes ayant accès à des fonds en quantité suffisante, contrôlant leur propre budget et leurs comptes, et pouvant lever l'impôt.
- Des organes capables de passer et mettre en œuvre des décrets.

Ces éléments sont considérés comme constitutifs d'une prestation locale de services efficace et durable et contribuent à ce que la gouvernance démocratique soit réellement et pleinement bénéfique.

Déconcentration : « Les Comités administratifs locaux »

Par contraste, une institution appartenant aux services déconcentrés de l'Etat a généralement les caractéristiques suivantes :

- Un comité interdépartemental composé de directeurs départementaux hiérarchiques, présidé et contrôlé par un administrateur général désigné par l'Etat (un gouverneur, un préfet, un haut commissaire de district).
- L'institution est mandatée pour planifier et coordonner les activités des départements constitutifs.
- Elle est un organe administratif sans personnalité morale (et ne peut ainsi poursuivre en justice, être poursuivie, passer des contrats, posséder un compte bancaire, recruter du personnel, etc.- ces fonctions étant assumées soit par le directeur du secrétariat du comité ou par les niveaux hiérarchiques supérieurs).
- Elle est responsable de la gestion des fonds budgétaires destinés au développement, alors que la budgétisation et les dépenses récurrentes sont gérées par les niveaux hiérarchiques supérieurs.
- Elle ne peut lever des impôts ou passer et mettre en œuvre de décrets.

- Les collectivités locales des zones couvertes par le projet – une évaluation plus détaillée de la capacité et de la viabilité des organes de la collectivité locale.

Bien que ces différentes étapes soient entreprises plus ou moins conjointement, elles seront analysées plus loin dans différentes sections.

I. Institutions formelles de la collectivité locale et de l'administration publique

Le modèle exact de collectivité locale et d'administration publique à l'apanage de chaque PMA dérive des institutions locales traditionnelles, qui se sont le plus souvent superposées aux institutions nées de la colonisation et se sont transformées au grès des différentes étapes du développement politique. En conséquence, les structures formelles et constitutionnelles de la collectivité locale et de l'administration publique varient considérablement d'un pays à l'autre.

a. Dangers liés à la dichotomie « dévolution - déconcentration »

La littérature spécialisée place le cadre infranational soit dans la catégorie « dévolution », soit dans celle de la « déconcentration »⁶. L'Encadré A1 présente les caractéristiques principales des deux clichés antagonistes qui existent en matière de définition des « institutions locales de l'Etat ».

Si les caractéristiques typiques d'un contexte de dévolution ou de déconcentration peuvent servir de mesure pour identifier le cadre institutionnel de n'importe quel niveau hiérarchique infranational donné, elles ne permettent pas de comprendre la configuration d'ensemble de l'administration publique infranationale dans la plupart des pays.

Etant donné que dans la plupart des pays, le paysage institutionnel au niveau infranational est un mélange de dévolution et de déconcentration, l'insistance à vouloir opérer une dichotomie entre les deux concepts peut conduire à des erreurs d'appréciation, et ce, de deux façons :

- i. On néglige le problème ô combien essentiel des relations entre les différents niveaux infranationaux ;
- ii. On suppose qu'il faut des collectivités locales ou institutions décentralisées à tous les niveaux, faute de quoi le degré de décentralisation du cadre institutionnel sera jugé « inadapté ». On sait en fait que cela n'est ni possible, ni désirable, étant donné les coûts y associés et les tensions politiques improductives qui émergent entre les niveaux infranationaux et le centre.

b. Une évaluation plus complète

Une des premières étapes de l'exercice d'évaluation est de cartographier la topographie institutionnelle locale telle qu'elle est définie par la Constitution, les statuts légaux, les décrets administratifs, ou simplement par la coutume, afin de déterminer le degré de dévolution et de déconcentration des institutions à chaque niveau. L'analyse doit porter sur:

- i. Les niveaux formels de gouvernement et de l'administration publique : les régions/provinces, districts/préfectures, comtés/arrondissements et communes/circonscription ou villages ;
- ii. L'existence d'administrateurs généraux désignés par les autorités centrales (gouverneurs, préfets, commissaires de district, etc.) à ces niveaux ;
- iii. L'existence d'assemblées législatives ou consultatives élues (ou en partie élues et en partie désignées) (conseils, assemblées, comités au développement etc.), leur statut légal/constitutionnel, domaines de juridiction et leurs relations avec les administrateurs désignés au niveau central (rôle de supervision ou consultatif ?) ;
- iv. Le personnel dirigeant ou le personnel des départements de niveaux hiérarchiques supérieurs, leurs zones géographiques d'intervention et leurs relations (rôle de contrôle, de supervision conjointe ou de simple coordination ?) avec les administrateurs généraux, les assemblées représentatives et leurs propres ministères de tutelle;
- v. Le(s) ministère(s) chargé(s) des collectivités territoriales et la nature des relations entre l'administration centrale et le niveau local (tutelle et supervision, inspection et d'audit, suivi et mentorat, etc.)

Cette évaluation devrait ainsi permettre d'identifier les institutions administratives et représentatives à chaque niveau du gouvernement, leur rôle, leurs pouvoirs et fonc-

Encadré A2 : Mesures de l'engagement des dirigeants politiques en faveur de la décentralisation

- i. La mesure dans laquelle les organes de représentation locale sont autorisés à exercer un contrôle démocratique sur l'administration locale ;
- ii. La mesure dans laquelle les liens institutionnels (mécanismes consultatifs ou de rétroaction de l'information) sont créés entre les autorités locales et le public ;
- iii. L'affectation des fonctions de développement (concernant, en général les routes rurales, les soins primaires, l'éducation, l'accès à l'eau, etc.) aux autorités locales et la mesure dans laquelle elles sont entièrement responsables, par opposition à un simple pouvoir consultatif ;
- iv. La mesure dans laquelle certains pouvoirs de mobilisation (et de rétention) d'impôts locaux ont été dévolus ;
- v. Existence d'un mécanisme en matière de transferts fiscaux du niveau central vers le niveau local (partage des recettes, subventions) ;
- vi. L'étendue de l'autorité discrétionnaire finale confiée aux autorités politiques locales dans les domaines de l'identification des objectifs de planification/développement local relatifs à leurs fonctions assignées, de l'affectation des ressources budgétaires relatives aux fonctions et de l'identification des membres du personnel responsable du contrôle de ces fonctions, etc.

tions, ainsi que les relations de contrôle croisé existant, d'une part, au sein des institutions à tous les niveaux et, d'autre part, entre les institutions à différents niveaux. Le tableau A1 présente un cadre identifiant les principales caractéristiques des CL et autres institutions de l'Etat au niveau infranational.

Tableau A1 : Cadre de référence pour l'analyse de base

Niveau ⁷	Administration	Représentation
Centre	Ministères et agences clés de supervision et d'appui : Ministère chargé des Collectivités territoriales/ Ministère de l'Intérieur ; Ministère de la planification/des finances ; Commission du Service Civil de la CL ; Vérificateur général des comptes; Commission des Finances de la CL, etc. Quel est leur rôle ? Appui, contrôle ou supervision ?	Parlement/Assemblée nationale – Existe-t-il des organes locaux de représentation (conseil municipal) ? Des comités parlementaires chargés de la collectivité locale/des finances locales?
1 : Equipe typique ?	Gouverneur désigné ? Départements hiérarchiques ? Départements hiérarchiques de coordination/ Comités au développement de niveau supérieur ? Quel est leur rôle (contrôle ou supervision ?) ? Quels sont les mécanismes de transferts fiscaux entre les acteurs ?	Conseil représentatif ? Quelle est sa base ? Représentation indirecte des hiérarchies inférieures ? Statut, étendue des fonctions, équipe, financement, etc. ? Contrôlé par, donnant des conseils à ou indépendants du gouverneur/ commissaire ? Contrôle, supervision bicéphale ou simple coordination avec les départements hiérarchiques ?
2 : Equipe typique ?	Préfet/commissaire du district désigné ? Départements hiérarchiques ? Départements hiérarchiques de coordination/ Comités au développement de niveau supérieur? Quel est leur rôle (contrôle ou supervision ?) ? Quels sont les mécanismes de transferts fiscaux entre les acteurs ?	Conseil représentatif ? Quelle est sa base ? Supervision ou indépendance ? Représentation indirecte des hiérarchies inférieures ? Statut, étendue des fonctions, équipe, financement, etc. ? Contrôlé par, donnant des conseils à, ou indépendants du gouverneur/ commissaire ? Contrôle, supervision bicéphale ou simple coordination avec les départements hiérarchiques ?
3 : Equipe typique ?	Fonctionnaires déployé au niveau local ? Liens avec le conseil/comité local ? Chef désigné ?	Conseils de village/circonscription/ comités ? Leur base ? Leur rôle ? Liens avec d'autres niveaux ? Liens avec le chef ? Chefs Locaux ?

c. Différences entre urbain et rural

Il se peut qu'à chaque niveau de gouvernement, les dispositions constitutionnelles ou légales varient beaucoup entre les zones rurales et les zones urbaines, ces dernières ayant dans de nombreux pays accès à une administration représentative plus autonome que dans les zones rurales. En effet, les zones rurales d'un certain nombre de pays ne bénéficient toujours d'aucun d'organe représentatif, à l'exception peut-être des villages, ou du moins d'un organe qui assumerait des fonctions autres que celles d'un organe consultatif.

2. Elan politique en faveur de la décentralisation

La cartographie des structures formelles ne suffit pas. Il existe des pays dont les systèmes formels semblent fonctionner sur le mode de la dévolution, alors que toutes les dispositions formelles/constitutionnelles ont été vidées de leur sens afin de re-centraliser le pouvoir (comme au Malawi et au Kenya dans les années 1980, ou plus récemment, peut être également au Bangladesh). A l'inverse, certains pays possèdent, pour des raisons historiques, un système formel de collectivités locales dont les structures ne sont pas classiques, mais au sein desquelles le gouvernement peut exercer des pressions, s'il le souhaite, en vue d'obtenir un niveau de décentralisation démocratique plus poussé (comme au Mali, dans les années 1990 ou peut-être au Yémen, aujourd'hui). Au final, l'impulsion politique peut mener à la réforme des structures formelles définies au niveau constitutionnel.

a. La décentralisation des ressources et des pouvoirs : politiques générales et tendances

Ainsi, les politiques nationales peuvent, indépendamment des modèles institutionnels formels, être plus ou moins en faveur de la décentralisation du contrôle, de l'autorité et des ressources et mener des actions plus ou moins efficaces en la matière.

b. Les relations entre le centre et le niveau local : procédures et pratiques

Enfin, les relations plus ordinaires entre l'administration centrale et le niveau local doivent être évaluées de façon critique : le centre facilite-t-il l'autonomisation de la collectivité locale ou l'entrave-t-il? Ce thème multidimensionnel est au cœur de nombre des problèmes analysés dans les sections précédentes et les réponses que l'on peut y apporter doivent être nuancées.

En résumé, il convient de souligner que peu nombreux sont les gouvernements centraux des PMA à promouvoir une véritable autonomisation des collectivités locales. Il est ainsi nécessaire d'identifier les changements et les tendances qui ont trait à la relation entre le gouvernement central et la collectivité locale, de relever les domaines en

Encadré A3 : Autonomisation ou interférence : indicateurs conseillés

- i. Les représentants de l'Etat central prennent-ils part aux activités ou aux décisions des conseils locaux?
- ii. L'Etat central s'implique-t-il dans la désignation ou la nomination des fonctionnaires clés de la collectivité locale ?
- iii. L'Etat central insiste-t-il à approuver les plans et budgets des CL au début de l'année ?
- iv. Les plans et budgets locaux originaux sont-ils modifiés et si oui, sur quelle base ?
- v. L'Etat central prédéfinit-il systématiquement l'affectation des fonds transférés ou autorise-t-il un certain pouvoir discrétionnaire au niveau local ?

Encadré A4 : Illustration des contrastes entre les deux extrêmes en matière de collectivités locales

- i. Les conseils de district Ougandais et Tanzaniens : ils gouvernent 500.000 personnes ou plus, ont une centaine d'employés (dont beaucoup possèdent un diplôme universitaire), disposent d'un budget de plusieurs millions de dollars, ont des responsabilités et des pouvoirs clairs dans le domaine fiscal, légal et législatif, et enfin, opèrent dans un contexte politique favorable à l'autonomisation locale.
- ii. La communauté rurale de développement de Guinée ou l'*Union parishad* au Bangladesh : elles gouvernent de 10.000 à 25.000 personnes, ont un ou deux employés peu gradés, dispose d'un budget de quelques milliers de dollars, ont un mandat vague et opèrent dans un contexte politique plus ambigu en matière de décentralisation.

cours de renforcement, et de souligner les contradictions entre les politiques mises en place, la législation formelle et la réalité.

Ainsi, un des objectifs clés de la phase d'évaluation consiste en l'identification des tendances avérées et des engagements pris dans le processus de décentralisation des pouvoirs ou des ressources envers les organes représentants identifiés dans la section 1 ci-dessus. Une attention particulière doit être portée à toutes les législations récentes ou en cours d'adoption, ou encore au travail de toutes les commissions ou organes délibérants chargés de la formulation de recommandations relatives aux thèmes abordés ci-dessus.

c. L'identification des partenaires et parties prenantes

Les gouvernements nationaux ne sont pas monolithiques. L'évaluation doit ainsi viser à identifier les strates du gouvernement central qui sont le plus fermement engagées en faveur de la décentralisation des pouvoirs et des ressources aux organes locaux, tout en déterminant celles qui s'y opposent et les motifs pour lequel elles le font. Paradoxalement, les ministres qui endossent officiellement les responsabilités en matière d'administration publique décentralisée ou qui sont en charge des collectivités territoriales ne sont pas les plus fervents défenseurs de la dévolution des pouvoirs (si l'on considère par exemple le cas du Bhoutan dans les années 1990 par exemple, où le processus de dévolution fut conduit par les autorités chargées de la Planification Nationale, plutôt que par le Ministère de l'Intérieur supervisant les collectivités territoriales).

D'autres partenaires clés peuvent également exister, tels qu'une association nationale chargée des autorités locales, des ONG clés ou des comités parlementaires chargés des collectivités territoriales.

3. Evaluation des institutions des collectivités locales

La troisième dimension à cartographier concerne les capacités des organes des collectivités locales concernées.

La stratégie des PDL est de se concentrer au niveau des strates de l'Etat qui s'apparentent le plus au concept de collectivités locales identifié précédemment. L'expérience montre que les caractéristiques des collectivités locales varient considérablement d'un pays à l'autre.

Comme l'illustration de l'Encadré A4 le suggère, les institutions qui remplissent, dans les PMA, le rôle de collectivités locales varient considérablement, notamment en termes de capacités, du niveau de responsabilités, de viabilité et de légitimité. L'expérience du FENU montre qu'il est important d'évaluer toute une gamme de dimensions – en considérant les problèmes et les opportunités – en prélude aux phases de conception et de formulation des projets (voir l'Encadré A4).

a. Base légale

La première dimension concerne le contexte légal dans lequel évoluent les CL. Toute chose étant égale par ailleurs, le fait que le rôle et les pouvoirs des CL soient inscrits dans la constitution représente un garde fou bien plus fiable, s'agissant notamment de l'autonomie et de la pérennisation des institutions locales, que s'ils ne sont que prévus par la législation, puisque les lois peuvent facilement être révoquées (comme au Bangladesh). La législation représente cependant une base plus solide qu'un simple décret ministériel. Quel que soit le contexte légal, une définition plus poussée des fonctions, pouvoirs et ressources des CL contribuera à leur meilleur fonctionnement.

b. Composition et représentation politique

Une autre dimension concerne la légitimité et la représentativité du conseil local ou de l'assemblée politique délibérante, et la mesure dans laquelle ces organes représentatifs rendent des comptes aux citoyens. L'organe représentatif est-il élu ou en partie désigné (les membres désignés peuvent souvent se sentir redevables à l'égard des responsables qui les ont désignés) et, s'il est élu, l'élection s'est-elle déroulée selon un processus démocratique raisonnablement transparent et impartial ? Quelques-uns des problèmes souvent rencontrés dans cette analyse se résument comme suit :

- i. **Le rôle des autorités traditionnelles.** Lorsque certains membres de l'organe représentatifs sont des chefs traditionnels non élus, les mécanismes de responsabilité descendante peuvent toujours fonctionner à condition qu'ils soient perçus comme des représentants légitimes du pouvoir (dans le cadre de l'ancien régime du Malawi par exemple, les chefs traditionnels ont joué un rôle de représentation très important au sein des conseils de district dans le nord du pays ; ailleurs, ils avaient perdu de leur crédibilité, étant données les rumeurs de dessous de table versés par le MCP et acceptés par les chefs) ;
- ii. **Systèmes politiques.** Un certain degré de responsabilité descendante peut être garanti, même au cas où l'activité politique est dominée par un parti unique, si la sélection du candidat avant l'élection se déroule de manière transparente et ouverte (comme c'est apparemment le cas au Vietnam) ou si le parti conserve une

certaine crédibilité au niveau local et une certaine étique. A l'inverse, l'exercice des responsabilités descendantes et les possibilités de choix peuvent être menacés au sein même d'un système de multipartisme si le parti du gouvernement central impose les candidats ou compose les listes (comme au Sénégal).

- iii. **Conjoncture électorale.** La différence est grande entre les élections basées sur les systèmes de représentation proportionnelle ou de listes de partis, et celles basées sur la représentation territoriale ou de circonscription. Dans le premier cas, les liens entre les citoyens et leurs représentants peuvent s'avérer plus faibles, étant donné que les membres élus ont tendance à être plus attentifs aux instructions du parti. Il est possible de mélanger les deux systèmes, bien qu'au niveau local, ceci puisse s'avérer inopportun et coûteux.
- iv. **Election directe des présidents du conseil et des maires.** Alors que les partisans de la démocratie directe pourraient vouloir favoriser ce mode d'élection (à l'opposé de l'élection indirecte des dirigeants par le conseil), le risque est qu'un mandat électoral disproportionné permette aux dirigeants élus (comme dans le cas des présidents des Union parishads au Bangladesh ou des présidents de district en Ouganda) de dominer la scène locale ou qu'il aboutisse à une rivalité destructive entre les dirigeants et les parlementaires nationaux élus de la même région.
- v. **Membres du Parlement.** L'implication des parlementaires nationaux au sein des organes des collectivités locales a pratiquement toujours des effets défavorables (cf. le Malawi et les expériences précédentes au Bangladesh), compte tenu du fait qu'ils ont tendance à représenter plus fortement les intérêts de l'élite locale et des diverses factions ou des préoccupations du parti, que les conseillers locaux.
- vi. **Quotas.** De nombreux organes politiques locaux fixent des quotas, s'agissant de la représentation des femmes (au Bangladesh) ou des groupes « minoritaires » (par exemple les castes en Inde ou les jeunes et les handicapés en Ouganda). Ceci est d'un grand intérêt mais peut aussi s'avérer problématique, notamment dans le cas où les représentants sont simplement désignés (ce qui renforce les mécanismes locaux de patronage), à moins que n'aient été soigneusement mis au point des mécanismes permettant la compétition même pour des sièges réservés.
- vii. **Discriminations au niveau de la résidence.** Les critères de résidence peuvent exclure la participation politique de personnes dont l'importance dans les affaires locales n'est pourtant pas à mettre en doute, telles que les migrants saisonniers ou les bergers nomades. Le besoin peut se faire sentir d'élaborer des mécanismes pour que cette catégorie de population soit représentée ou consultée.

c. Compétences des collectivités locales

Le FDL vise à financer des biens et des services publics locaux, en particulier dans les domaines de l'infrastructure routière, de la santé, de l'éducation, de l'accès à l'eau/sécurité sanitaire, de l'irrigation, de l'accès à l'électricité, etc. Dans les différents PMA,

cependant, le mandat ou les compétences des collectivités locales peuvent être larges, comme ciblés, bien ou mal définis, et peuvent ou non couvrir la gamme d'activités susmentionnées⁸. Alors que certains PMA ont adopté le principe des « compétences générales », qui facilite les mandats transversaux et plébiscite l'initiative des collectivités locales (ce principe est malheureusement rarement suivi, compte tenu des limitations au niveau des ressources), d'autres respectent de leur côté le principe antistatutaire plus restrictif, en vertu duquel les collectivités locales ne peuvent assumer que les fonctions qui leur sont expressément attribuées par le gouvernement central. Les principaux aspects à considérer sont les suivants :

- i. **Registre.** Le registre des fonctions ou des secteurs d'intervention mandatés et assignés à la collectivité locale et l'existence de restrictions antistatutaires ;
- ii. **Les bases du mandat.** Les fonctions sont-elles irréversibles et prennent-elles leur source dans la législation ou dans des décrets ou circulaires administratives réversibles, etc. ;
- iii. **Clarté.** La clarté des fonctions relatives aux infrastructures et aux services. Par exemple, la responsabilité concernant « l'éducation primaire » peut rester vague et porter sur un éventail de thèmes, de l'entretien des écoles à la construction de nouvelles écoles, du traitement des salaires des maîtres à leur recrutement et leur formation, à l'inspection des écoles, l'identification des régulations portant notamment sur les normes de qualité des bâtiments d'école, les ratios élèves/maîtres acceptables, les critères en matière de frais de scolarité et enfin la conceptualisation d'un cursus scolaire ! Dans l'expérience du FENU, tous ces aspects sont rarement définis avec clarté.
- iv. **Chevauchement des mandats et conflits.** Le chevauchement possible avec les fonctions assignées aux autres agences gouvernementales ou à des tiers (comme en Tanzanie, entre les conseils de district et les administrations régionales ou au Népal, entre certaines fonctions des CDD stipulées dans la législation de la collectivité locale et des fonctions assumées par la hiérarchie supérieure du district et établies par décrets ministériels toujours en vigueur).
- v. **Compétences des agences.** Il est enfin important d'identifier les fonctions spéciales qui sont déléguées aux collectivités locales, en leur qualité d'agents de l'État. Ces fonctions ne laissent souvent aucune place aux activités liées à la planification et à l'affectation des ressources (comme par exemple la gestion des collèges techniques et des hôpitaux par les conseils de district ougandais).

L'expérience des PDL suggère que le manque de clarté dans la définition des compétences des collectivités locales ou le chevauchement de ces compétences avec celles d'autres organes locaux ont pour effet, soit de créer des conflits ou des doublons, soit d'encourager l'inaction de toutes les parties. Cela a de toute façon pour effet d'éroder la responsabilité de la collectivité locale (l'attribution des compétences, qu'elles soient précises ou vagues, sans mécanisme de financement qui soit à leur hauteur représente

une autre source majeure de problèmes – voir la section f. sur le thème de la Finance ci-dessous).

La capacité des collectivités locales à remplir les fonctions qui leur ont été attribuées sera avant tout fonction des trois aspects suivants : la taille de la juridiction, le personnel à leur disposition et l'accès au financement.

d. Taille de la juridiction

La zone géographique et la population sous juridiction de la collectivité locale sont des facteurs importants pour plusieurs raisons :

- i. **Viabilité de la prestation de services.** Les collectivités locales à juridiction géographique large ou contrôlant une population nombreuse doivent prendre en compte un plus grand nombre d'externalités dans le processus de prise de décision, compte tenu :
 - a. De l'éventail de responsabilités plus large en matière de planification des infrastructures et des services, par exemple dans le domaine de l'éducation secondaire et primaire, de la construction de pistes rurales, de pistes d'accès, etc. ;
 - b. Des compétences plus approfondies en matière de planification et de politiques de développement pour chaque type de services: par exemple, le pouvoir de décider d'investir dans la construction de nouvelles infrastructures scolaires, et non pas seulement de décider des affectations pour la gestion et l'entretien des infrastructures scolaires existante ;
 - c. Ainsi et pour des raisons indépendantes de leurs ressources techniques et financières ou de leurs fonctions légales, les districts ougandais (qui ont en général une population de plus de 500.000 habitants) peuvent se voir légitimement confiés un éventail plus large de compétences en matière de planification qu'une commune malienne (dont la population s'élève à environ 15.000 habitants) ou qu'une Union parishad au Bangladesh (dont la zone s'étend sur un rayon de 3 à 5 kilomètres).
- ii. **Participation et exercice des responsabilités.** L'expérience des PDL indique que la viabilité des unités de planification et les possibilités de réaliser des économies d'échelle dans la prestation de services peuvent être surévaluées et que ces mesures peuvent en conflit avec les exigences en matière de participation et de communication politiques et de responsabilisation des collectivités locales, exigences qui peuvent aller croissantes dans les zones plus restreintes. Pour parer à ce phénomène, des efforts ont été entrepris en Ouganda afin de déléguer aux petites collectivités locales d'échelon le plus inférieur de nombreuses responsabilités en matière de prestation de services jusqu'alors allouées aux districts

- iii. En fin de compte, plus **la zone géographique sous la juridiction de la collectivité locale** ou la population est importante, plus le nombre d'unités requises dans l'administration des activités doit être limité, plus le nombre d'employés et les ressources financières affectés aux CL doivent être importants et plus grands doivent être les efforts d'appui, de suivi et de contrôle.

e. Le personnel

Lorsque les collectivités locales sont tenues de mener à bien la planification et la gestion de l'offre d'infrastructures et de services, il est évident que cela nécessitera une certaine capacité « d'exécution ». Les conseillers élus travaillent souvent à mi-temps et ne possèdent pas les qualifications techniques nécessaires pour l'exécution de telles tâches ; de même, l'accès de la collectivité locale aux fonctionnaires déployés localement, ainsi que leur contrôle, varie considérablement. Il est donc essentiel de prendre en considération les aspects suivants :

- i. **Accès.** La question la plus pressante concerne la capacité de la CL d'accéder au personnel nécessaire. Les CL de taille très restreinte disposent souvent, malgré tout, d'employés de bureau ou de secrétaires qui peuvent assumer les fonctions administratives les plus rudimentaires. Les CL de taille plus importante peuvent disposer de leurs propres employés chargés de la planification, de la gestion financière et des travaux, et éventuellement, de toute une série de services spécialisés à l'instar de l'administration centrale. Le degré d'accès à ce personnel détermine clairement la gamme d'activités à la portée de l'autorité locale. Les CL peuvent être en mesure de compenser ce manque de personnel jusqu'à un certain point en faisant appel à des sources externes d'expertise ou en recrutant des consultants ou des ONG qui, même s'ils agissent en tant qu' « agents », remplacent rarement une équipe d'exécution permanente.
- ii. **Coordination, supervision et contrôle.** L'existence de ce personnel ne garantit pas un véritable accès à ses services. Il est ainsi primordial de préciser la relation que existe entre les CL et ce personnel. Un personnel clé restreint est souvent employé directement par la CL qui peut en disposer selon ses besoins. Dans de très rares occasions, comme en Ouganda et peut-être au Malawi, la panoplie tout entière du personnel des services déconcentrés de l'Etat est également employée directement par la CL. Ces équipes sont, dans la plupart des cas, employées par les ministères concernés et la collectivité locale les supervise ou les coordonne conjointement, ce qui entraîne une certaine loyauté et une responsabilisation accrue de ce personnel vis-à-vis de l'autorité supérieure, plutôt que vis-à-vis des conseillers locaux. Le degré de contrôle véritable des CL vis-à-vis de ce personnel influera alors sur la capacité de la collectivité locale à agir de façon autonome.
- iii. **Nomination politique.** Au Nicaragua comme partout en Amérique Latine, les hauts fonctionnaires locaux sont nommés par le parti majoritaire issu du processus électoral. Cet état de fait est dommageable aux actions et à la pérennisation

de l'exécutif local et devrait donc être pris en considération lors de la définition du cycle de formation et de renforcement des capacités.

- iv. **Local government civil service cadre.** The quality, career incentives and perhaps morale of local government civil servants will probably be enhanced where they are part of a specific local government corps that regulates their conditions of service and protects their interests. However, it appears that no such arrangements exist in the LDCs where UNCDF is operating.
- iv. **Collectivité locale et fonction publique.** La qualité, la motivation professionnelle et le moral des fonctionnaires de la collectivité locale seront renforcés s'ils sont intégrés au sein d'une corporation qui régit les conditions d'emploi dans la fonction publique et protège leurs intérêts. Aucune corporation affichant ces objectifs n'existe pour l'instant dans les PMA dans lesquels le FENU opère.

f. Finance

Les collectivités locales doivent financer les activités de service par le biais (a) des revenus collectés localement et (b) des fonds transférés par l'Etat central ou d'autres niveaux hiérarchiques. L'adéquation des mécanismes financiers avec les besoins des collectivités locales déterminera leur capacité et leur viabilité, ainsi que la manière dont elles exerceront leurs responsabilités et rendront compte de leur action.

Mobilisation des revenus locaux

Les collectivités locales des zones rurales des PMA ont en place des systèmes d'imposition intrinsèquement très faibles et qui, comparés aux systèmes d'imposition urbains ou nationaux, sont par nature (a) imperméables à la croissance de l'activité économique locale et (b) à la fois très onéreux, et très difficile sur le plan politique, à collecter. Il est alors primordial de prendre toute la mesure de ce problème afin de renforcer la performance et l'efficacité de ces systèmes. Pour ce faire, il importe de réfléchir aux questions suivantes :

- i. **Les sources fiscales à la disposition de la collectivité locale.** Plusieurs questions doivent ici être abordées qui serviront de base au dialogue renforcé avec le gouvernement central sur le thème des politiques générales :
 - Éventail et type. Un éventail plus important de sources peut garantir des recettes fiscales plus pérennes ;
 - Législation à la base du système d'imposition. Il est important de déterminer si les collectivités locales assument les compétences relatives à la collecte d'impôts particuliers ou si elles peuvent décider unilatéralement des sources à exploiter ;
 - Portée et variabilité. Le degré d'ajustement des bases fiscales à la population, à l'inflation et à l'impôt réel ou leur fixité doit être évalué ;

- Responsabilité dans la fixation du taux d'imposition. Les collectivités locales doivent souvent chercher l'approbation du gouvernement central lorsqu'elles souhaitent ajuster les taux d'imposition locaux. L'ajustement peut être refusé de façon arbitraire, ce qui tend à décourager l'initiative locale et ne permet pas de garantir de recettes fiscales indexées sur le taux d'inflation ;
 - Responsabilité dans l'affectation des recettes fiscales. Il peut enfin subsister des zones d'ombre, s'agissant de la liberté accordée aux collectivités locales dans l'affectation des recettes fiscales. La responsabilisation des collectivités locales passe par une certaine flexibilité dans ce domaine.
- ii. **Performance en matière de collecte fiscale.** Des zones d'ombre subsistent aussi en ce qui concerne les capacités de gestion des recettes locales. Les collectivités locales peuvent être amenées à faire appel à un appui technique pour renforcer les capacités dans ce domaine (par le biais de formations, de mise en place de systèmes informatiques de base de données simplifiés, etc.) :
- Registres des impôts et évaluations. Beaucoup de collectivités locales ont des difficultés à maintenir à jour un registre des foyers, entreprises, habitations et terrains imposables et sont ainsi dans l'impossibilité d'exploiter le potentiel de recettes fiscales de la zone sous leur juridiction. Elles peuvent également rencontrer des difficultés s'agissant de l'informatisation des évaluations annuelles en matière de revenus, ou de la valeur immobilière des habitations, et ne sont donc pas en mesure de calculer les impôts dus ;
 - Méthode de collecte. Comment les contribuables sont-ils prévenus et qui collecte les impôts ? Si la collecte et l'évaluation sont réalisées par la même personne (comme c'est le cas dans beaucoup de PDM), les risques de collusion et de corruption augmentent ;
 - Coûts et efficacité de la collecte. A combien s'élèvent les coûts liés à la collecte de l'impôt et sont-ils suffisamment inférieurs aux recettes proprement dites ?
 - Suivi des recettes fiscales. Quelles méthodes a-t-on adoptées pour suivre les progrès mensuels en termes de collecte des recettes fiscales, comparer ces recettes avec les objectifs quantitatifs et entreprendre des actions rectificatives si nécessaire ?
 - Exécution. Quelles sont les procédures en place en termes de facturation aux contribuables, de rappel aux retardataires et de mesures coercitives en cas d'arriérés de paiement ?
- iii. **Cotisations pour prestation de services et mécanismes de recouvrement des coûts.** Le vivier considérable de revenus qui pourraient être prélevés de la prestation de services spécifiques sous forme, par exemple, de cotisations (s'agissant notamment de l'accès à l'eau, à l'éducation, aux marchés etc.) reste souvent inexploité. Les CL ont souvent plus de latitude ou de liberté pour mobiliser ce type de revenus, mais elles renâclent souvent à les instituer, compte tenu des conflits réels

- ou perçus - avec les régulations nationales en matière de prestations de services publics et par peur de rencontrer une certaine résistance locale (problème qui peut être surmonté par une communication ciblée et la publication des comptes des CL expliquant comment ces revenus sont utilisés).

Transferts entre l'Etat central et le niveau local

Les collectivités locales ne sont indépendantes de l'Etat central sur le plan financier dans aucun pays (à l'exception de la Chine ou du Vietnam où, pendant une certaine période, les CL réalisaient des transferts fiscaux nets vers le centre, compte tenu notamment de la liberté qui leur était laissée de collecter les impôts destinés au gouvernement central). Au sein des PMA en particulier, les orientations de politique économique sont telles que l'essentiel des recettes fiscales est prélevé selon le type de transactions (telles le commerce international) ou selon le revenu (du secteur privé ou formel), auquel cas le prélèvement est à la charge de l'Etat central. Les dépenses publiques au niveau local dans les zones rurales continueront d'être financées essentiellement par le biais des transferts fiscaux en provenance de l'Etat central qui se doit de combler les « disparités fiscales ». Les objectifs d'autonomie fiscale des collectivités locales parfois énoncés sont difficilement réalisables, ne ce fut-ce que dans les zones rurales. De plus, la corrélation entre le degré de dépendance vis-à-vis des recettes fiscales provenant du centre et l'autonomie locale n'est pas avérée ; le véritable enjeu porte en fait sur les modalités de financement provenant du centre. Il peut être utile de s'attarder sur les points suivants :

- i. **Dispositions en matière de partage des recettes fiscales.** Occasionnellement, un taux fixe (ou parfois la totalité) des recettes fiscales nationales est transféré aux collectivités locales des PMA, soit sur la base de calculs spécifiques (et constituant ainsi une variante des programmes de subventions) ou sur une base géographique (permettant de stimuler la collecte fiscale locale si les recettes sont collectées par les CL et renforçant l'exercice des responsabilités, quoique de façon inégale). Enfin, on peut aussi envisager de permettre aux CL de majorer le produit de certains impôts nationaux ;
- ii. **Subventions du gouvernement central.** Il importe de passer en revue les programmes de subventions du gouvernement central à destination des collectivités locales (rurales et urbaines), de même que d'examiner les expériences passées en la matière, le développement d'un mécanisme de subventions étant, après tout, l'objectif stratégique poursuivi par tous les FDL. On examinera les points suivants :
 - Le volume et les variations annuelles des subventions ;
 - Le pouvoir discrétionnaire des CL pour l'utilisation des subventions et les modalités d'affectation des subventions : les subventions doivent-elles être affectées à certains secteurs, à des activités à l'intérieur de ces secteurs, à certains programmes ou encore à des projets d'infrastructures spécifiques ou à d'autres projets ? à des dépenses récurrentes ou en capital ? etc. ;

- La mesure dans laquelle l'affectation des subventions est en fait pré déterminée par les engagements déjà pris par les CL en matière de dépenses publiques (exemple typique : le paiement des salaires des enseignants) ;
- Calcul du montant de la subvention : sur la base d'une formule, d'un système de péréquation ou de décisions discrétionnaires prises par les hautes autorités de l'Etat; sur une base annuelle ou pluriannuelle ;
- L'adoption d'approches complémentaires ;
- Procédures et délais d'autorisation et de mise à disposition des fonds.

Emprunt

La plupart des collectivités locales n'ont pas la capacité d'emprunter et les agences de crédit du gouvernement local sont, qui plus est, inexistantes. L'octroi aux collectivités locales de découverts autorisés par les banques locales est d'une importance majeure dans la gestion des trous mensuels de trésorerie causés par la fluctuation saisonnière des recettes fiscales.

Responsabilité financière et obligation redditionnelle

La mesure dans laquelle les CL rendent des comptes sur l'utilisation des ressources financières est davantage fonction de considérations politiques que de considérations comptables.

- i. **Responsabilité politique en matière d'affectation des fonds.** La pression des populations locales pour qu'on leur rende des comptes ne peut réellement s'exercer que dans le cas où les collectivités locales usent de leurs pouvoirs discrétionnaires pour prendre des décisions concernant la levée ou l'affectation des fonds ;
- ii. **Comptabilité et audit.** Plus simplement, il importe de vérifier si les autorités locales tiennent des comptes, et, si tel est le cas, si la gestion comptable est satisfaisante, si elle est contrôlée et si des audits sont fréquemment réalisés et des actions correctives prises lorsque des erreurs sont identifiées.

Enfin, il importe de déterminer la mesure dans laquelle les CL rendent leurs budgets et leurs comptes publics, par voie d'affichage dans les bureaux de l'administration locale, sur les marchés ou les hôpitaux, par voie de presse, etc.

g. Pouvoirs législatifs et résolution des conflits

Il importe de mettre en place des structures qui permettent à la collectivité locale de légiférer par le biais de décrets locaux (afin de pouvoir donner des amendes, contraventions, etc.) et qui ont force de loi. De tels pouvoirs renforcent la légitimité locale de ces organes et, plus précisément, la participation directe ou indirecte de la collectivité locale dans la gestion des ressources naturelles (zones forestières, pâturages, étendues d'eau, etc.) et la réglementation de l'accès à ces ressources, leur dégradation étant sou-

vent liée à une incapacité des responsables locaux à faire respecter la réglementation y relative.

Sans ces pouvoirs, les autorités locales éprouveront des difficultés à gérer ou réguler l'accès aux infrastructures dont elles assument la responsabilité (les marchés, les ferry, etc.).

Une autre dimension concerne la responsabilité des autorités locales dans la résolution et le règlement des conflits. Dans de nombreux pays, les conflits relatifs à la propriété foncière, aux abus conjugaux, entre autres, représentent des problèmes de gouvernance majeurs, notamment en ce qui concerne les groupes les plus pauvres et marginalisés des zones rurales isolées qui ne peuvent recourir au système judiciaire formel que de façon sporadique. Si les collectivités locales ont obtenu les compétences nécessaires leur permettant d'intervenir dans la résolution de ce type de conflit (comme c'est le cas dans les provinces ougandaises), un appui externe peut être envisagé afin de renforcer leur efficacité et leur légitimité.

Notons qu'il s'agit d'un domaine encore fort peu exploré, malgré son potentiel pour améliorer les pratiques de gouvernance locale.

h. Organisation interne

Les collectivités locales, à distinguer des services déconcentrés de l'Etat, peuvent s'avérer des organisations assez complexes. Ainsi, il peut être utile de cartographier leurs structures organisationnelles afin de mieux comprendre le potentiel - et les contraintes éventuelles - pour l'introduction de nouveaux systèmes de planification, de gestion et d'exécution plus rationnels et des mécanismes de responsabilité renforcés. Il convient de garder en mémoire que les modèles organisationnels s'appliquant au corps législatif local et à la branche exécutive locale reflètent plus ou moins fidèlement la tradition politique ou constitutionnelle du pays. S'agissant de l'organisation interne des collectivités locales, les points suivants doivent être analysés :

- i. **Le leadership ou le pouvoir exécutif du conseil.** Compte tenu du fait que le conseil ne se réunit que très rarement en plénière, les pouvoirs de leadership sont délégués au quotidien à l'autorité représentant le pouvoir exécutif en la personne d'un président nommé par le conseil, ou directement élu pour le poste. Il sera essentiel d'évaluer le degré de responsabilisation de ces institutions du pouvoir exécutif, tout particulièrement lorsqu'elles sont directement nommées par leurs mandants et qu'elles ont plus de pouvoir que les membres ordinaires du conseil ;
- ii. Au sein des conseils de taille plus importante, le président sera typiquement assisté d'un **comité exécutif**, à savoir un petit groupe de conseillers habituellement nommés par le conseil et chargés de la supervision des affaires sectorielles ;
- iii. **Système des comités.** Les comités ad hoc composés de conseillers sélectionnés et de fonctionnaires clés sont des organes de planification et de gestion incontournables au sein des systèmes de collectivités locales issus de la tradition anglaise et

font l'interface entre les hommes politiques locaux et les bureaucrates. Il paraît indispensable d'évaluer leur fonctionnement, la clarté de leur mandat, la façon dont leurs délibérations sont enregistrées, le nombre de leurs réunions et les coûts des indemnités perçues par les « participants ». Toutes choses égales par ailleurs, le bon fonctionnement de ces systèmes et leur degré de légitimité dépendra du nombre de réunions régulières qui seront organisées et du niveau de participation à ces réunions, lesquelles devront être correctement documentées. (Se pose aussi la question de la pertinence du système de comités dans la gestion des affaires de routine de larges zones rurales, lorsque les conseillers locaux doivent voyager sur de longues distances pour participer à ces réunions.) ;

- iv. **Personnel clé et relation avec les fonctionnaires.** Des relations de travail efficaces et l'instauration d'une certaine confiance entre les hommes politiques et leur personnel clé (les fonctionnaires supérieurs, les planificateurs, les cadres financiers, les employés de bureau, etc.) et la responsabilité des premiers vis-à-vis des derniers sont des points cruciaux à considérer. Le qualité des relations et de la collaboration doivent être évalués et des indicateurs d'alerte mis en place (l'historique du taux de rotation des effectifs, des conflits, des licenciements, etc.). La responsabilité du personnel vis-à-vis des élus locaux augmente lorsque ces employés sont recrutés et rémunérés par la CL ;
- v. **Systèmes de planification et de budgétisation.** Lorsque de tels systèmes sont en place, il importe de bien comprendre les procédures et pratiques prescrites et effectives. Ceci dit, dans les pays dans lesquels les collectivités locales ont traditionnellement une place à part entière, un certain processus de planification et de budgétisation élémentaire a de bonnes chances de déjà exister. Toute amélioration apportée aux systèmes devra évidemment se baser sur les systèmes déjà en place et l'on veillera à établir des liens plus francs entre la planification et la budgétisation, de même qu'entre les budgets en capital et les budgets récurrents (ces derniers sont bien trop souvent définis par des organes indépendants et insuffisamment intégrés). Les facteurs influant l'efficacité du processus de planification locale doivent être mis en exergue, à savoir :
 - La clarté et la cohérence des priorités de développement local ;
 - Les mécanismes de consultation existants entre les CL et les communautés, ainsi qu'entre les CL et les services déconcentrés de l'État ;
 - La qualité des données disponibles (s'agissant notamment des données provenant des services déconcentrés de l'État), des analyses et des méthodologies de collecte de données (y compris des cartes élémentaires et des données de population) ;
 - La connaissance des ressources financières disponibles à partir de sources diverses, et des activités des projets ou des ONG dans la région ;

- Les qualifications techniques permettant de développer ou rejeter les propositions communautaires ou de quantifier leurs coûts;
 - Les qualifications permettant d'évaluer et de classer les différentes propositions en compétition ;
 - Les qualifications permettant d'établir des plans d'action, de définir un budget, etc. ;
- vi. **Systèmes d'achat de biens et services.** Souvent, es collectivités locales affectent un certain montant des fonds disponibles pour l'achat de biens et de services (achat de matériaux ou appel à la sous-traitance). Les procédures et pratiques existantes doivent être évaluées et les obstacles identifiés (comme des plafonds délimitant l'attribution des contrats locaux qui n'auraient pas été indexés au taux d'inflation depuis de nombreuses années ou des documents contractuels trop complexes). Il peut être utile de réaliser une contre vérification avec les entrepreneurs locaux ;
- vii. **Système de gestion financière, de comptabilité et de contrôle financier.** On évaluera enfin les dispositions en matière de gestion financière, de comptabilité et de contrôle interne afin de déterminer, entre autres, si les dépenses sont affectées en fonction des budgets disponibles, de comprendre la manière dont les dépenses et les recettes sont comptabilisées et suivies, d'identifier les personnes responsables du contrôle (des cadres des services financiers uniquement, le comité aux finances, le conseil ?), et de vérifier que les comptes sont bien publiés.

i. Les relations avec d'autres agences locales

Une dimension essentielle de la gouvernance locale repose sur les relations entre la collectivité locale et les autres agences locales (opérateurs privés, ONG, organes communautaires, etc.). Ces différents acteurs collaborent-ils les uns avec les autres ? Sont-ils en concurrence ? Ont-ils des responsabilités les uns envers les autres et supervisent-ils leur travail réciproque ? Sont-ils au fait des activités de chacun, etc. ? Souvent - mais pas toujours - ces relations sont plutôt opaques et sont basées sur des rapports d'ignorance et de défiance réciproques, plutôt que des rapports de saine collaboration. Il est alors important de bien cerner le degré et la nature de l'interaction entre les autorités locales et les autres agences locales afin d'identifier les obstacles en la matière (ont-elles l'impression d'être en compétition les unes avec les autres pour l'octroi des fonds émanant des ONG, que les conseillers favorisent certaines entreprises locales, que les organes communautaires ne comprennent pas les attributions du conseil ? etc.).

j. Relations avec l'Etat central et tendances générales

Enfin, il importe d'évaluer de façon critique les rapports qui existent entre l'Etat central et les collectivités locales : l'Etat donne t-il assez de pouvoirs aux collectivités locales ou les limite t-il ? Cette thématique multidimensionnelle est au cœur des différentes sections de ce guide et l'on a pu remarquer qu'il a été difficile d'arrêter une position

claire et sans équivoque à cet égard. Cependant, lors de l'évaluation du contexte institutionnel on examinera les aspects suivants :

- i. Les représentants de l'Etat central s'impliquent-ils dans les activités ou les décisions du conseil local ?
- ii. L'Etat a-t-il un droit de regard dans la nomination et la confirmation des fonctionnaires clés des collectivités locales ?
- iii. L'Etat met-il un point d'honneur à autoriser les plans et budgets de l'autorité locale au début de l'année ?
- iv. Les plans et budgets locaux originaux sont-ils modifiés et si oui, sur quelle base ?
- v. L'Etat central prédéfinit-il entièrement l'affectation des fonds transférés ou laisse-t-il un certain pouvoir discrétionnaire aux CL?

Il convient de préciser que rares sont les PMA – quelques exemples, tout au plus, de par le monde – à confier systématiquement des pouvoirs discrétionnaires aux collectivités locales. Il importe alors d'identifier les grandes tendances et les changements éventuels, à ce niveau, d'identifier les domaines dans lesquels des améliorations s'imposent et de souligner les divergences éventuelles entre les orientations générales, la législation en vigueur et la pratique.

Annexe au Chapitre 3 : Un exemple d'outil multicritères de classement et de sélection

(Exemple issu du Projet de Développement Local du Timor Leste)

La note explicative ci-dessous est destinée aux Comités de Développement Provinciaux du Timor Leste et a pour but de faciliter le processus de classement et de sélection des propositions communautaires dans divers secteurs.

Cette note technique a pour objectif d'expliquer le mode d'utilisation de la matrice multicritères et multisectorielle de classement et de sélection, laquelle est un outil conçu pour vous aider à décider des projets qui devront être considérés comme prioritaires au niveau de votre Province/District.

Cet outil doit être utilisé pour établir l'ordre des priorités entre toutes les propositions de projet émanant des conseils de village/SDDC et des services déconcentrés de l'Etat (qui doivent être détaillées dans leurs Documents de Projet respectifs) dans tous les secteurs.

Il importe de garder à l'esprit que vous allez recevoir un nombre considérable de propositions et que bien que chaque membre de votre conseil puisse, à titre individuel, identifier son projet prioritaire, tous les membres ne choisiront peut-être les mêmes projets, ce qui n'aidera pas à dresser la liste restreinte des projets prioritaires pour l'ensemble de la Province/du District. Cette matrice de classement et de sélection vous permettra d'analyser en toute neutralité chacune des propositions, à la suite de quoi, sur la base d'une liste de critères que vous aurez prédéterminés, il vous sera facile de faire un choix neutre et informé. Cela vous permettra également d'expliquer aux autres la manière dont vous avez déterminé le niveau de priorité des propositions et sur quelles bases vous avez pu déterminer le degré de priorité des propositions.

Comment utiliser la matrice multicritères et multisectorielle

L'objectif de cet exercice est de comparer tous les projets de tous les secteurs entre eux. Cette matrice s'inscrit dans la même logique que celle de la matrice sectorielle. La différence réside dans l'inclusion de toutes les propositions (multisectorielles) et dans l'ajout de nouveaux critères, tels les résultats de la matrice sectorielle.

1) La première étape de cet exercice porte sur la définition des critères à inclure dans la matrice. Ces critères seront choisis parce qu'ils renseignent sur l'importance relative des projets les uns par rapport aux autres. Le tableau ci-dessous présente quelques-uns de ces critères :

Tableau 1

Critère		Justification/Explication
Critère 1 :	Classement des villages/secteurs par priorité	Ce critère prend en compte le classement réalisé par l'auteur de la proposition et garantit la considération de son opinion
Critère 1 :	Classement du secteur par priorité (les résultats de la Matrice Sectorielle)	Les critères doivent indiquer les priorités en matière de secteur
Critère 3:	Coût par foyer bénéficiaire	Fournit une bonne indication de l'efficacité de la dépense. Plus le coût est réduit, plus efficace sera la dépense
Critère 4 :	Nombre de femmes bénéficiaires	Fournit une bonne indication de l'importance accordée aux besoins des femmes, lesquelles comptent souvent parmi les groupes les plus désavantagés
Critère 5 :	Contributions locales (en pourcentage du coût total du projet)	Fournit une bonne indication de l'implication de la communauté dans le projet

2) Ensuite, vous devrez dresser une liste de tous les projets dans la matrice présentée ci-dessous (Tableau 2) et donner un numéro d'identification à chaque proposition de projet (Par exemple, A, B, C, D...) ainsi qu'un nom :

Tableau 2

Village/ Secteur	No	Nom du Projet	Critère 1	Critère 2	Critère 3	Critère 4	Critère 5
			Secteurs/Suco par priorité	Classement sectoriel	Coût par foyer bénéficiaire	Nombre de femmes	Contribution Locale

3) Une fois les diverses propositions reçues listées, vous devrez insérer les informations requises pour chaque critère dans la matrice. Si vos Documents de Projet ont été préparés de façon satisfaisante, ils contiendront toutes les informations requises pour préparer la matrice. Nous vous avons présenté un exemple dans le Tableau 3.

Tableau 3 : Matrice multisectorielle et multicritères

Village/ Secteur	No	Projet	Secteurs/ Suco par priorité	Classe- ment sectoriel	Coût par foyer bénéficiaire	Nombre de femmes	Contri- bution locale
Lolotoi	A	Réhabilitation d'une classe d'école primaire	1	2	83\$?	20%
Lolotoi	B	Classe d'école primaire additionnelle (catégorie 4)	2	3	285\$?	-
Lolotoi	C	Réhabilitation d'un centre de santé	3	2	110\$	250	4%
Abiba	D	Réhabilitation d'une classe d'école primaire	1	2	50\$?	4%
Abiba	E	Système d'approvisionnement en eau	2	2	30\$	130	11%
Nampo	F	Mobilier d'école primaire (pour 4 classes)	1	1	21\$?	30%
Nampo	G	Réhabilitation d'une classe d'école primaire	2	4	62\$?	8%
Nampo	H	Réhabilitation d'un centre de santé	3	3	110\$	150	10%
Zama	I	Système d'approvisionnement en eau	1	1	15\$	220	14%
Zama	J	Classe d'école primaire additionnelle (catégorie 5)	3	3	330\$?	5%
Koliko	K	Mobilier d'école primaire	1	1	22\$?	25%
Koliko	L	Réhabilitation d'un centre de santé	2	1	100\$	200	5%
Bardia	M	Système d'approvisionnement en eau	1	1	25\$	110	22%
Dardia	N	Réhabilitation de classes d'école primaire (catégories 3 & 4)	2	2	133\$?	10%
Secteurs SD	O	Construction de stands de marché à Lolotoi	2	2	10\$?	-
Secteurs SD	P	Construction d'un gué en béton	1	1	25\$?	-

4) Après avoir indiqué tous les renseignements requis dans la matrice (comme dans le Tableau 3), vous pourrez comparer tous les projets entre eux selon chaque critère. Cette comparaison doit être basée sur les critères suivants :

Tableau 4

Critère 1 :	Seuls les projets qui ont été classés comme priorité No. 1 par l'auteur doivent être comptés
Critère 2 :	Seuls les projets qui ont été classés comme priorité No. 1 dans la matrice sectorielle doivent être comptés
Critère 3 :	Seul un maximum de quatre projets ayant obtenu les scores les plus élevés (coût le moins élevé par foyer bénéficiaire) doit être compté
Critère 4 :	Seul un maximum de quatre projets ayant obtenu les scores les plus élevés (le nombre le plus élevé de bénéficiaires) doit être compté
Critère 5 :	Seul un maximum de quatre projets ayant obtenu les scores les plus élevés (la plus grosse contribution en % par rapport au coût total du projet) doit être compté.

Comme vous pouvez le constater, à l'exception des deux premiers critères, seuls les quatre projets ayant obtenu les scores les plus élevés seront comptabilisés. Pour les critères 1 et 2, le nombre de projets peut être supérieur ou inférieur à quatre, selon le nombre de projets de priorité No. 1 qui a été sélectionné par l'auteur.

5) Les projets sélectionnés qui reçoivent le score le plus élevé doivent être comptabilisés comme suit :

Tableau 5

Critère	Meilleurs projets
Critère 1 – Village/Province prioritaire	A, D, F, I, K, M, P
Critère 2 – Classement sectoriel (le résultat de la Matrice Sectorielle)	F, I, L, M, P
Critère 3 – Coût par foyer bénéficiaire	O, I, F, K
Critère 4 – Nombre de femmes bénéficiaires	C, I, L, H
Critère 5 – Contributions locales (en pourcentage du coût total du projet)	F, K, M, A

6) Une fois les projets ayant obtenu les scores les plus élevés auront été inclus dans le tableau (comme dans le Tableau 5), vous devrez compter le nombre de fois que ces projets sont mentionnés dans le tableau (voir le résultat, toujours à partir du même exemple, dans le Tableau 6).

Tableau 6

Numéro du projet	Combien de mentions ?
Projet A	2
Projet B	0
Projet C	1
Projet D	1
Projet E	0
Projet F	4
Projet G	0
Projet H	1
Projet I	4
Projet J	0
Projet K	3
Projet L	1
Projet M	3
Projet N	0
Projet O	1
Projet P	2

7) Les scores les plus élevés seront donnés aux projets qui ont été mentionnés le plus grand nombre de fois. Les projets les plus mentionnés auront une priorité plus importante que ceux qui été moins, ou pas du tout, mentionnés. La liste finale des projets prioritaires de notre exemple sera établie comme suit (Tableau 7) :

Tableau 7

Numéro de projet	Combien de mentions ?	Quelle est la priorité ?
Projet F	4	1
Projet I	4	1
Projet K	3	2
Projet M	3	2
Projet A	2	3
Projet P	2	3
Projet C	1	4
Projet D	1	4
Projet H	1	4
Projet L	1	4
Projet O	1	4
Projet B	0	5
Projet E	0	5
Projet G	0	5
Projet J	0	5
Projet N	0	5

8) Une fois cet exercice terminé, vous obtiendrez la liste des projets prioritaires. Au final, c'est sur la base de cette liste que vous pourrez sélectionner les projets qui seront effectivement financés. Cette fois-ci, cependant, vous devrez également prendre en prenant en compte le montant total de financement disponible et le coût des projets identifiés.

Ainsi, vous serez peut-être amenés à ne pas sélectionner la priorité 1, parce qu'elle est trop coûteuse ou alors, vous pourrez choisir de ne financer que les priorités 1, 2 et 4 parce que, bien que le projet 3 ait obtenu un meilleur score que le projet 4, les fonds disponibles sont insuffisants pour réaliser ce projet en cours de première année de mise en œuvre.

NOTES

Introduction

- ¹ “Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”, Rapport du Projet du Millénaire au Secrétaire Général des N.U., 2005.
- ² De plus amples informations sur le portefeuille de PDL du FENU, et sur des rapports connexes, peuvent être obtenues sur le site www.uncdf.org. Des études de cas sur les innovations en Afrique et en Asie peuvent être obtenus sur le site http://www.uncdf.org/english/local_development/documents_and_reports/thematic_papers/index.php
- ³ OCDE/DAC (2004) Lessons Learned on Donor Support to Decentralization and Local Governance, p. 25, 52 <http://www.oecd.org/dataoecd/46/60/30395116.pdf>

Chapitre I (avec annexes)

- ¹ Se souvenir de la distinction classique entre les institutions en tant que normes, et les institutions en tant qu'organisations, formulé par Norman Uphoff dans « Local Institutional Development : an Analytical Sourcebook with Cases », Cornell University Press 1997.
- ² Voir Emancipation des pauvres et Africities...
- ³ Emancipation des pauvres...
- ⁴ Source: Une communication d'Henrik Larsen, ancien Chargé de Programme au Népal, et maintenant Conseiller du PNUD pour les Politiques de Décentralisation et de Gouvernance Locale pour l'Asie.
- ⁵ Un indicateur très souvent utilisé est celui de « la part des dépenses publiques totales affectée au niveau régional ». Cependant, cet indicateur n'informe pas sur le niveau de pouvoir discrétionnaire laissé au niveau local pour l'utilisation de ces ressources et il peut donc être assez trompeur.
- ⁶ Cette distinction fut introduite pour la première fois dans un article de Rondinelli, D.A, J.R. Nellis et G.S. Cheema intitulé La décentralisation dans les pays en développement, dans le Compte Rendu du Personnel de la Banque Mondiale No. 581, Banque Mondiale, Washington D.C., 1984.
- ⁷ Note : Les niveaux sont notionnels et peuvent, par exemple, être représentés par la province/district/circonscription/ ou la région/département/commune/village.
- ⁸ Il convient d'aborder brièvement la question des collectivités locales à compétence unique. Dans certains pays développés, on a retiré diverses compétences des collectivités locales pour les réassigner à des comités spéciaux ou à des instances couvrant des zones de juridiction spécialement délimitées à cet effet (par exemple l'éducation aux Etats-Unis, la police et l'eau au Royaume Uni). Ceci est en partie justifié par des considérations d'ordre technique portant sur le besoin « d'internalisation des externalités » de la prestation de services ou de réaliser d'économies d'échelle. Chose intéressante, des arguments analogues ont été mis en avant

par les défenseurs du rôle du secteur public dans la prestation des services publics lorsqu'ils définissent « des zones spéciales de prestation de services » dans les PMA, s'inspirant des concepts de subsidiarité et de « polycentricité ».

Chapitre 2

- ¹ Le terme de « pays francophones » englobe ici tous les pays qui ont adoptés un système de Trésor public unique pour gérer les finances publiques. Cette caractérisation est assez simpliste puisque nombre de pays non francophones utilisent également ce système, alors que certains pays francophones l'ont abandonné.

Chapitre 3

- ¹ Le Manuel de Gestion des Dépenses Publiques publié par la Banque Mondiale en 1998 offre une présentation plus standard et plus intégrale de ce cadre.
- ² On doit cependant noter que, dans une large mesure, ce type de capacités ne peuvent vraiment être acquises que « sur le tas », par le biais de la décentralisation ; voir le Chapitre 5 sur le Renforcement des Capacités.
- ³ Basé sur le Manuel de Gestion des Dépenses Publiques de la Banque Mondiale, p. 32.
- ⁴ « Le conseil rural élabore le plan local de développement et donne son avis sur tous les projets de développement concernant tout ou en partie de la communauté rurale ».
- ⁵ « La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales, en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population ».