

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

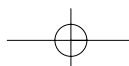
PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT MUNICIPAL (PDM)

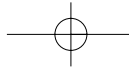
ÉVALUATION CONJOINTE FRANCO-CANADIENNE
(1991-2006)

*M. Emmanuel Pousse,
Tim Consultants, Chef de mission,
M. le professeur Bernard Vachon,
M. Lassine Bouaré,
M. Cédric Soenen,
avec l'appui de M. Jaap Bilj.*

Février 2007

**MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI)**

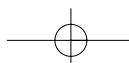


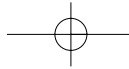


*Ce rapport est un document établi à la demande de l'Agence canadienne de Développement international (ACDI)
et du ministère des Affaires étrangères et européennes. Les analyses et commentaires développés
n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Création / Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos de couverture : © IRD, Pierre GAZIN, Philippe HAERINGER,
Elisabeth DELIRY ANTHEAUME, Marc PILON
© Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007
ISBN : 978-2-11-096719-0
ISSN : 1249-4844





Note du comité de pilotage

Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) - Évaluation rétrospective franco-canadienne (1991-2006)

Il paraît utile au comité de pilotage de commenter certains aspects du rapport remis par l'équipe des évaluateurs (I&D), rédigé sur la base des termes de référence de l'évaluation qui leur a été confiée. Ceci, en raison des discussions qui ont accompagné la rédaction de leur rapport et parce qu'il lui revient également de faire part de ses propres appréciations.

On rappellera en premier lieu que toute évaluation, dès lors qu'elle respecte ses termes de référence et qu'elle a été menée selon les règles admises de l'art, est de la seule responsabilité du ou des évaluateurs auxquels elle a été confiée. Elle ne saurait engager la responsabilité des commanditaires à qui il appartient, en revanche, d'en tirer les conclusions opérationnelles qu'ils jugent utiles, en prenant en compte les constatations et les recommandations du rapport.

On remarquera en second lieu qu'une évaluation, au sens de la politique d'évaluation des programmes et des projets diligentée par les commanditaires, n'est pas un audit, encore moins une inspection. Elle a pour objectifs premiers d'analyser le déroulement d'un programme depuis sa conception première jusqu'au moment où l'on décide de faire le point sur les conditions dans lesquelles il a été mis en œuvre, les résultats acquis analysés en fonction des résultats attendus, ceci dans le but d'éclairer les commanditaires quant à la nature et au contenu des décisions qu'il leur incombe de prendre, en vue de terminer ou de réorienter le programme ou le projet, de lui donner éventuellement des suites.

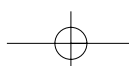
On notera également qu'en bonne méthodologie, une évaluation doit impliquer tous les acteurs et prendre en compte le plus soigneusement possible leurs données et leurs propres analyses. Mais il ne s'agit pas de procéder à une instruction contradictoire dont le résultat éventuel serait de produire un document, en quelque sorte, de compromis.

Ces remarques préliminaires énoncées, le comité de pilotage, sous la signature de son président, souhaite soumettre un certain nombre d'observations.

Composition et action du comité de pilotage.

Il peut être paradoxal, pour le président d'un comité de pilotage, de se livrer à une critique interne de sa composition et de son fonctionnement. Mais force est de constater que le comité de pilotage de l'évaluation du PDM était composé essentiellement des "parties prenantes" au projet et ne comprenait pas de membres réellement en mesure de porter un regard extérieur (universitaires et chercheurs familiers du domaine, acteurs de la décentralisation non impliqués dans le projet, représentants de collectivités africaines...).

Il est vrai que cette situation se retrouve dans un certain nombre d'autres évaluations menées par le ministère des Affaires étrangères. On n'insistera donc pas outre-mesure, sauf à signaler que la méthodologie des évaluations gagnerait en pertinence si elle était plus attentive à ce que les évaluateurs soient accompagnés d'un comité de pilotage composé surtout de membres évidemment compétents dans le domaine de l'évaluation mais non directement impliqués dans le programme évalué. Ceci éviterait la situation de "juge et partie" et le soupçon, inévitable même s'il est mal fondé, que la "partie" s'efforce de peser sur "le juge". Cela aurait en outre le grand avantage de permettre à des regards extérieurs une appréciation plus distanciée, partant, sans doute, plus objective.



Appréciation générale du rapport et observations qu'il suscite

Le comité de pilotage estime que le rapport déposé par les experts est d'excellente qualité. Le travail d'enquête et d'analyse a été remarquablement mené, repris autant et sans doute plus que nécessaire en fonction des observations ou critiques, faites par le comité de pilotage et l'équipe du PDM, parfois vigoureuses dans leur expression en ce qui concerne cette dernière.

Dans un programme aussi ancien et aussi complexe que celui-ci, se posaient de nombreuses questions d'accès à l'information pertinente, de son traitement et de son analyse. Se posaient également de difficiles questions d'interprétation des motivations des bailleurs de fonds, des bénéficiaires finaux et de l'opérateur stricto sensu.

Cela conduit à une première observation : le présent rapport constitue la première évaluation réelle, au sens méthodologique du terme, répondant à des critères définis au niveau du CAD de l'OCDE, d'un programme vieux de près de quinze ans. Des examens intermédiaires ont bien été menés, aucun n'avait pour objet de mener une évaluation d'ensemble. Il s'agissait, dès le départ, d'un programme novateur, fondé sur des hypothèses de travail établies, pour l'essentiel, par un ou deux bailleurs de fonds. Il ne répondait pas vraiment à une demande explicite d'un ou de plusieurs partenaires africains mais plus à une attente générale de leur part de disposer d'outils d'accompagnement ou de support d'une décentralisation menée à des rythmes bien différents selon les pays, en vue d'objectifs insuffisamment analysés, en partie sous la pression de ce qu'il est convenu d'appeler la communauté internationale. On peut risquer l'hypothèse que les vues du ou des bailleurs de fonds sur ce que devait être ce programme ont alors été prépondérantes dans son élaboration. Ce n'est pas forcément illégitime mais eût dû appeler à une vigilance particulière quant à la pertinence de l'analyse de départ, du dispositif mis en place et des résultats acquis. En d'autres termes, alors même que la problématique est complexe, les précédents et les exemples rares ou inexistant, l'évaluation aurait dû être partie intégrante du ou des programmes successifs, en tout cas constituer une condition préalable à tout renouvellement ou prolongation de financements.

De ce point de vue, les évaluateurs n'ont sans doute pas suffisamment approfondi les conditions dans lesquelles les financements successifs ont été accordés. Il ne suffit pas d'un rapport circonstanciel d'exécution pour justifier d'un renouvellement ou d'une poursuite de financement. Il ne s'agit pas non plus de projets ou programmes portant sur des réalisations concrètes dont il est plus aisé de mesurer l'effectivité et raisonnablement possible de juger des effets et des conditions d'appropriation par les bénéficiaires visés.

On trouvera dans le rapport d'évaluation plusieurs exemples de l'effet contre-productif de financements mal coordonnés, trop ciblés, sur de trop courtes périodes. De tels à-coups sont probablement inévitables lorsque le programme ne peut se comprendre que dans la longue durée, qu'il est susceptible d'intéresser ponctuellement tel ou tel bailleur de fonds. Ils sont néanmoins regrettables et brouillent la perception que l'on peut avoir de l'objectif général et des moyens nécessaires pour y parvenir. Les évaluateurs ont relevé, à juste titre, un certain nombre d'insuffisances dans la réalisation de plusieurs sous-programmes pris en charge par l'équipe "PDM". Celle-ci en est en partie responsable mais le mécanisme même de financements à 100% par des agences étrangères aux pays bénéficiaires et le peu de coordination entre bailleurs de fonds (à l'exception notable des deux principaux, par ailleurs commanditaires de l'évaluation) en sont également responsables pour une large part. Là encore, des évaluations plus fréquentes et correctement restituées et discutées par les différentes parties prenantes, bailleurs de fonds comme bénéficiaires, aurait sans doute permis de "redresser la barre" plus souvent, de mieux articuler les sous-programmes et d'assurer une meilleure cohérence des financements.

Les évaluateurs ont relevé et analysé des comportements, des démarches et des réalisations de l'équipe "PDM" qu'ils jugent devoir être redressés. La vigueur de la réaction de ladite équipe et l'argumentation qu'elle a développée pour critiquer à son tour le travail des évaluateurs montrent au moins deux choses : la première, le dynamisme de cette équipe ; la seconde, la probable justesse des constats des évaluateurs. Ceux-ci ont été invités à tenir le plus grand compte de l'argumentation des évalués, ce que, du point de vue du

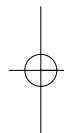
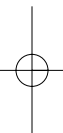
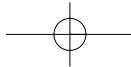
comité de pilotage, ils ont fait de façon convenable. Mais, au-delà des inévitables frustrations d'une équipe, vivante et de bon niveau, confrontée à un regard critique extérieur, il convient de rappeler qu'elle n'avait jamais fait auparavant l'objet d'un examen évaluateur de son action, que le renouvellement de ses financements avait été dans l'ensemble régulier, qu'on ne pourrait lui reprocher d'en avoir cherché d'autres auprès d'autres bailleurs. En outre, malgré les nouveautés institutionnelles introduites, notamment au début des années 2000, si elles ont permis de mieux identifier une structure africaine, voire de la créer de toutes pièces, n'ont pas réellement abouti à l'apparition d'une institution réellement représentative de pilotage (même si dans les tout derniers temps, on peut constater quelques signaux d'évolution vers une prise de responsabilité plus effective). Dans ces conditions, il était difficilement évitable que l'équipe "PDM" oscille entre des actions de bureau d'études, d'instrument opérationnel d'une association relativement peu motivée, sans vraies ressources propres et de partenaire de bailleurs de fonds qui avaient eux-mêmes leurs idées sur ce qu'elle devait faire. De ce point de vue également, des évaluations exhaustives plus fréquentes et convenablement restituées à l'ensemble des partenaires auraient permis un recentrage de l'équipe sur quelques axes forts et une adaptation au fur et à mesure des objectifs à poursuivre.

On peut regretter une lacune dans l'évaluation : l'absence d'analyse sur le dispositif, le rôle et l'impact effectifs de l'assistance technique largement consentie au "PDM", au moins pendant les deux premiers tiers de la période sous revue. Il est vrai que les termes de référence ne mentionnaient pas explicitement cet aspect du programme (il ne semble pas que le coût de cette assistance, non négligeable ait été prise en compte) et que les évaluateurs se sont à juste titre concentrés sur la période la plus récente du programme.

On relèvera enfin le très grand intérêt de la partie introductive de l'évaluation, dans laquelle les évaluateurs font une analyse critique des réflexions et réalisations aussi bien en Afrique que chez les bailleurs de fonds quant à l'historique et à la problématique de la décentralisation sur le continent. Elle présente un grand intérêt intrinsèque dans un domaine où la documentation est relativement abondante mais assez peu synthétique. En outre, elle a, au regard des conclusions à tirer du rapport, le mérite de bien faire comprendre au lecteur combien est complexe et mouvante la problématique à laquelle le programme "PDM" a tenté d'apporter des réponses opérationnelles et, dans une moindre mesure, méthodologiques et politiques. Les constats des évaluateurs et certaines des observations faites dans la présente note peuvent paraître parfois sévères. Cela ne saurait occulter l'intérêt d'un tel programme non plus que la valeur de plusieurs de ses réalisations. Cela ne saurait occulter non plus que les différents partenaires, désirant apporter au moins partiellement des réponses adaptées à quelques unes des questions soulevées par les problématique de la décentralisation et de la gestion urbaine se sont avancés et s'avancent encore, sur un terrain mal connu, pas toujours bien compris, et qu'ils ont imaginé et qu'ils imaginent souvent des réponses partielles à partir d'expériences ou de traditions venues d'ailleurs, réponses partielles qu'il convient de passer souvent au crible de l'évaluation critique. En d'autres termes, lorsque l'on se lance dans ce genre de véritable aventure, on procède par étapes prudentes, on relève les obstacles et, si l'on veut poursuivre sans se perdre, on fait le plus souvent possible le point.

C'est pourquoi le signataire, qui a connu les toutes premières initiatives dans ce domaine et qui a d'autant plus attentivement suivi le déroulement de l'évaluation du "Partenariat pour le développement municipal", ne saurait trop recommander que soit organisée dans un délai raisonnablement proche une véritable restitution ouverte de ce rapport, avec pour objectif d'analyser les questions soulevées par les évaluateurs, de faire le point sur l'état actuel du "développement municipal" en Afrique de l'Ouest, sur les capacités africaines de structurer et d'harmoniser les orientations au niveau des États comme à celui des initiatives et des réalisations locales, sur les orientations à confirmer ou infléchir quant à l'appui et aux conditions dans lesquelles des bailleurs de fonds étrangers peuvent apporter leur contribution à la réalisation d'objectifs définis plus clairement pris en charge que par le passé par les différents niveaux de responsables africains.

J. Nemo
15 mai 2007



Plan du rapport

Le rapport est organisé en quatre parties, précédées d'une synthèse (traduite également en anglais) :

1^{ère} Partie : Contexte et objet du PDM

Cette première partie introductive rappelle le contexte des processus de décentralisation en Afrique sub-saharienne avant de présenter le PDM et les grandes évolutions qui ont marqué son développement.

2^e Partie : Fonctionnement du PDM

Cette deuxième partie est consacrée au fonctionnement du PDM. Un chapitre traite de son organisation et de son mode de management, un autre chapitre aborde les ressources du PDM et le dernier chapitre analyse la gouvernance sous l'angle de l'apport et des attributions du conseil d'administration et du comité paritaire.

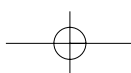
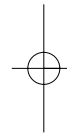
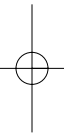
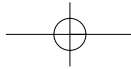
3^e Partie : Analyse des programmes du PDM et synthèse des enquêtes dans trois pays

Les chapitres de cette partie sont consacrés à l'analyse de chacun des 8 programmes ou sous programmes du PDM. Le rapport présente pour chacun de ces programmes une synthèse comprenant la présentation du programme, la stratégie adoptée, les résultats, les contraintes ainsi qu'une appréciation de la mission. Le dernier chapitre de cette partie synthétise les enquêtes menées dans trois pays (Bénin, Burkina Faso et Sénégal), enquêtes dont l'objet était d'une part de comprendre la situation particulière à chacun d'entre eux dans la mise en œuvre des processus de décentralisation et, d'autre part, d'apprécier l'apport du PDM dans ces pays.

4^e Partie : Analyse consolidée et recommandations

Cette quatrième et dernière partie consolide les analyses par programme, par pays ainsi que celle portant sur le fonctionnement du PDM. Elle présente un bilan global de l'action du PDM, puis une analyse des déficits identifiés et de la réponse apportée par le PDM. Sur cette base, et partant de la pertinence confirmée de l'outil PDM, la mission propose de rebâtir le PDM et d'engager une réforme en profondeur du PDM pour mener à bien cette reconstruction.

L'équipe remercie l'ensemble des personnes rencontrées pour leur disponibilité et leur appui, notamment l'équipe du PDM. La vision critique développée dans ce rapport n'enlève rien à la valeur des personnes ni à leur engagement qui ont permis à ce que le mouvement municipal africain soit aujourd'hui structuré. L'équipe remercie le comité de pilotage et particulièrement son Président, M. Jean NEMO, pour leurs critiques et suggestions.



Sommaire

■	Sigles et acronymes	13
■	Synthèse	15
■	Executive Summary	25
■	Introduction	33
■	1^{ère} Partie : Contexte et objet du PDM	41
	1. Processus de décentralisation : enjeux	41
	2. Orientations et évolutions du PDM	47
■	2^{ème} Partie : Fonctionnement du PDM	53
	3. Organisation, management du PDM	53
	4. Ressources financières du PDM	63
	5. Conseil d'administration et Comité paritaire	72
■	3^{ème} Partie : Analyse des programmes du PDM et synthèse des enquêtes dans trois pays	79
	6. Synthèse du programme POLDEC	79
	7. Synthèse du programme APL	89
	8. Synthèse du programme AMTER	95
	9. Synthèse du programme REHCOL	101
	10. Synthèse du programme CITACTIONS	106
	11. Synthèse du programme CRID	110
	12. Synthèse du programme ECOLOC	114
	13. Synthèse du programme FILOC	119
	14. Synthèse des enquêtes dans les pays	123
■	4^{ème} Partie : Analyse consolidée et recommandations	135
	15. Bilan général sur le PDM et ses programmes	135
	16. Synthèse des déficits et leur origine	138
	17. Appréciation du document du PMO et de sa mise en œuvre	145
	18. Le PDM reste-t-il un outil pertinent ?	146
	19. Le PDM à bâtir	148
	20. Recommandations pour une réforme en profondeur du PDM	154

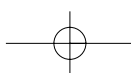
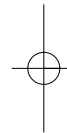
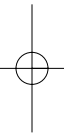
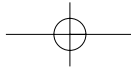
Liste des annexes

Une série de seize annexes complète le rapport.
Elles sont disponibles sur le CD-ROM qui est joint au rapport principal.
Ces annexes développent l'analyse présentée dans le rapport (annexes 2 et 3) ou apportent des informations additionnelles.

- Annexe 1 : Historique du PDM, contribution du SG du PDM.*
- Annexe 2 : Analyses par pays (Bénin, Burkina Faso et Sénégal).*
- Annexe 3 : Analyse par programme ou sous-programme (APL, POLDEC, REHCOL, CITATIONS, AMTER, ECOLOC, FILOC et CRID).*
- Annexe 4 : Éléments de politiques de l'ACDI et du MAE en appui à la décentralisation.*
- Annexe 5 : Appréciation suivant les critères d'évaluation des politiques publiques.*
- Annexe 6 : Éléments comparatifs de rémunération.*
- Annexe 7 : Synthèse des recommandations des évaluations antérieures.*
- Annexe 8 : Contribution de M. Martin FINKEN, Conseiller régional REHCOL sur l'avenir du PDM.*
- Annexe 9 : Accompagner les processus de décentralisation : quelques pistes de travail*
- Annexe 10 : Liste de la documentation consultée.*
- Annexe 11 : Liste des personnes rencontrées.*
- Annexe 12 : Termes de référence de l'étude.*
- Annexe 13 : Liste des membres du comité de pilotage de l'étude.*
- Annexe 14 : Liste des associations d'élus ou de collectivités locales, membres du PDM.*
- Annexe 15 : Présentation des consultants*
- Annexe 16 : Fiche résumé du rapport d'évaluation.*

Sigles et acronymes

ADC :	Agence de Développement Communal (Sénégal)
ADM :	Agence de développement municipal (Sénégal)
AFRICITES :	Africités – Journées de la commune africaine (programme du PDM)
AFRISTAT :	Observatoire économique et statistique d’Afrique subsaharienne
AMBF :	Association des Maires du Burkina Faso
AMS :	Association des Maires du Sénégal
AMTER :	Aménagement du Territoire (programme du PDM)
ANCB :	Association Nationale des Communes du Bénin
ANCR :	Association nationale des Conseils ruraux (Sénégal)
APL :	Programme d’appui aux APL (programme du PDM)
APL :	Appui aux pouvoirs locaux (programme du PDM)
APL :	Associations des Pouvoirs Locaux (au sens association nationale d’élus ou de collectivités)
APR :	Association des Présidents de Région (Sénégal)
APREL :	Projet d’Appui aux Relances des Economies Locales (Burkina Faso)
BACDI :	Bureau d’appui aux projets financés par l’ACDI (Sénégal)
CADDEL :	Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement et du Local
CAEL :	Cellule d’Appui aux Elus locaux (Sénégal)
CCRA :	Conseil des Communes et Régions d’Afrique
CEFOC :	Centre de formation de l’Institut international d’ingénierie de l’eau et de l’environnement – groupe EIER-ETSHER (Burkina Faso)
CESAG :	<i>Centre de formation au Sénégal</i>
CGLUA :	Cités et Gouvernements Locaux Unis d’Afrique
CITATIONS :	Cités Actions (programme du PDM)
CL :	Collectivités locales
CNFPT :	Conseil national de la Fonction publique territoriale
CP - CPR :	Comité paritaire ou Comité paritaire restreint (PDM)
CRID :	Centre de ressources, d’informations sur la décentralisation (programme du PDM)
CTD :	Comité technique décentralisation
DGAT :	Direction Générale de l’Administration Territoriale (Bénin)
DST :	Directeur des services techniques
EAMAU :	Ecole africaine des métiers de l’architecture et de l’urbanisme
ECOLOC :	Economies Locales (programme du PDM)
ENSEA :	Ecole nationale supérieure de statistique et d’économie appliquée (Abidjan)
EPDC :	Etablissement Public de Développement Communal (Burkina Faso)
FAC :	Fonds d’aide et de coopération (devenu FSP)
FILOC :	Finances Locales (programme du PDM)
FSP :	Fonds de solidarité prioritaire (France)
IAGU :	Institut africain de gestion urbaine (Sénégal)
IAHEM :	Institut africain des hautes études municipales (PDM)
ILGS :	<i>Institute for Local Government Legal Studies</i> (Ghana)
MATD :	Ministère de l’Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (Burkina Faso)
MCL :	Maison des collectivités locales (Bénin)
MD :	Mission de Décentralisation (Bénin)
OFL :	Observatoire des finances locales
PADELU :	Programme d’Appui au Développement Local Urbain (Sénégal)
PNDL :	Programme National de Développement Local (Sénégal)
POLDEC :	Politiques de Décentralisation (programme du PDM)
PRODECOM :	Programme de Développement Communal (Bénin)
PS-eau :	Programme solidarité eau
PSIDEL :	Programme d’investissement en milieu rural (Sénégal)
REEL :	Programme de relance des économies locales
REHCOL :	Ressources humaines des collectivités locales (programme du PDM)
SCAC :	Service de coopération et d’action culturelle (Ambassade de France)
SG :	Secrétaires généraux (des collectivités locales)
UAEL :	Unions des Associations d’Elus Locaux (Sénégal)



Synthèse

1. Origine, objectifs et évolution du PDM

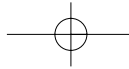
Le Programme pour le développement municipal (PDM) a été créé en 1992 sous l'impulsion des bailleurs de fonds (Banque mondiale et Coopération française) avec pour objectif de : "faciliter la préparation et l'exécution des politiques de décentralisation et de déconcentration en Afrique de l'Ouest, afin de renforcer la capacité des municipalités en matière de gestion urbaine". Si le PDM se situait dans la lignée des projets urbains, il avait une ambition plus large d'accompagnement de politiques de décentralisation, politiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Durant une première phase de démarrage de 92 à 94, le PDM est mis en œuvre par une équipe légère (6 personnes dont 2 cadres) et supervisé par un comité d'orientation rassemblant élus et bailleurs de fonds, ces derniers gardant la décision finale. Cette étape est marquée par la réalisation de nombreux séminaires. A partir de 1994 une première évolution a consisté en la création d'une Association de Gestion du PDM, constituée des représentants des associations d'élus (APL) et d'un représentant du ministère de l'Intérieur du Bénin, pays hôte du siège du PDM. Le conseil d'administration (CA) de l'AG-PDM devient l'organe de décision. Un comité paritaire (CP) réunit les représentants des bailleurs du PDM et du CA ; c'est un organe de concertation. L'équipe du PDM devient le bureau régional du PDM dit "PDM Ouest"¹. Les statuts de 94 de l'AG-PDM indiquent que : "L'objectif du PDM/O est de faciliter la définition et la mise en œuvre de stratégies de décentralisation de manière à renforcer la capacité des municipalités. Son aire géographique couvre 24 pays."

Le PDM entre dans une phase de développement et de diversification des activités (1995-2000) avec la mise en œuvre des projets spécifiques financés par chaque bailleur au sein du PDM. Le nombre de bailleurs s'accroît ainsi que le volume financier (environ 2,7 milliards FCFA pour cette phase). Une rationalisation de ses activités est réalisée en 1998. Sept composantes sont mises en œuvre avec des objectifs particuliers pour chacune : (i) appui à la conception et à la mise en œuvre des politiques nationales de décentralisation (POLDEC) ; (ii) appui aux collectivités locales et à leurs associations (APL) ; appui aux économies et finances locales (ECOFILOC) ; (iii) appui à la formation des ressources humaines (REHCOL) ; (iv) appui à la recherche sur l'impact de la décentralisation sur les politiques publiques (REDEPS) ; (v) appui à la fourniture des services de base aux populations (CITATIONS) ; (vi) appui à la communication et à l'information (AFRIDIF) ; (vii) appui à l'organisation de la plateforme panafricaine de dialogue sur la décentralisation (Africités). Le bureau régional s'étoffe et comprend 14 personnes. Cette période est aussi marquée par le lancement des sommets Africités (1998) donnant la parole aux élus africains sur la scène régionale.

Une nouvelle période s'ouvre à partir de 2001 marquée par (i) l'évolution de l'AG-PDM qui devient une structure dirigée exclusivement par les APL, la dénomination change en "Partenariat pour le Développement municipal" et le PDM "se positionne comme l'agence d'appui institutionnel et technique des collectivités locales africaines" ; (ii) une approche plus concertée des bailleurs autour d'une vision pour

1) Par distinction vis-à-vis du PDM "Est" en charge des pays d'Afrique australe et de l'est. Dans la suite du document nous parlerons simplement du PDM pour le PDM "Ouest".



les 10 années à venir, définie par le PDM et construite autour de cinq axes stratégiques en continuité des actions précédentes et avec un léger resserrement des programmes :

- “modernisation des États, à travers la poursuite des politiques de décentralisation et leur articulation aux politiques d’intégration régionale ;
- développement local et lutte contre la pauvreté ;
- structuration du mouvement municipal et amélioration des cadres de dialogue entre les autorités locales et leurs partenaires ;
- renforcement des capacités des personnels des collectivités locales et organisation des milieux professionnels en appui aux dites collectivités ;
- capitalisation des connaissances, circulation des informations et partage des meilleures pratiques dans le domaine de la décentralisation, du développement local, de la gestion urbaine et municipale.”

Le bureau régional du PDM est renforcé, fin 2005 il compte 27 personnes dont 11 cadres et gère un budget annuel de 1,362 milliards de FCFA (exécuté en 2005). Le PDM poursuit ses activités avec un CA décisionnel et un comité paritaire organe de concertation avec les partenaires. Un comité paritaire restreint voit le jour en 2003 afin d’assurer un suivi plus régulier des partenaires et une meilleure réactivité. Malgré des acquis, les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des différentes composantes du PDM vont amener en 2005 une situation de crise entre le PDM et ses partenaires. Un important travail est réalisé en 2006 qui se traduit par un nouveau document de programmation appelé Plan de Mise en Œuvre (PMO) 2006-2010, aujourd’hui en cours d’exécution. La crise a abouti à une remise sous “tutelle” du PDM, le CA étant de fait dessaisi d’une partie de ses pouvoirs au profit du comité paritaire (approbation des programmes de travail et des rapports de rendements et des documents financiers correspondants).

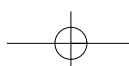
Depuis sa création le PDM a mobilisé des financements importants, son budget exécuté s’élève à 7,654 milliards de FCFA depuis son démarrage jusqu’en 2005, et à environ 9 milliards FCFA avec l’assistance technique française. Depuis le début du PDM, de 1992 jusqu’en 2005 inclus, 90% des budgets exécutés, hors assistance technique, proviennent de trois bailleurs : l’ACDI (42%), le MAE (33%) et la CE (15%).

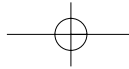
2. Bilan du PDM après quatorze ans d’activité

Le bilan général du PDM est considéré, après 14 années d’existence (1992 à 2006) et 9 milliards de FCFA d’investis, comme relativement faible. Cette caractérisation de “relativement” tient compte d’une part des acquis du PDM en matière de structuration du mouvement municipal panafricain et, d’autre part, des résultats globalement faibles des différents programmes sur la durée en lien avec les objectifs fixés.

Un acquis de taille : la structuration du mouvement panafricain et le maintien de la décentralisation dans les agendas politiques

Le PDM a été le fer de lance de la construction du mouvement municipal panafricain. A travers son appui à la création des associations de pouvoirs locaux (APL) de collectivités locales (CL) ou d’élus, il a permis l’émergence ou la consolidation des APL dans les différents pays et il a assuré un rapprochement des différentes instances de représentation régionale des APL pour se fédérer et créer la CCRA puis la CGLUA, arriant ainsi les pays d’Afrique de l’Ouest et du Centre au mouvement mondial en cours de construction (CGLU).





Le PDM a contribué à maintenir la décentralisation dans les agendas politiques des gouvernements et des partenaires, notamment lors des sommets Africités qui ont constitué des moments forts de rencontres entre les différents acteurs de la décentralisation, tant du côté des administrations nationales en charge des processus de décentralisation, que des élus et des partenaires. Il a pu insérer les CL dans des mécanismes de financement liés à la réduction de la pauvreté et ouvrir aux CL l'accès à des facilités de financement (ex. facilité eau de la CE). Il a contribué à instaurer un dialogue politique entre les APL et les gouvernements.

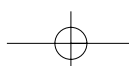
Des limites et des insuffisances au niveau des programmes du PDM

Malgré quelques acquis, le PDM n'a pas réussi, à travers ses différents programmes, à développer des outils adaptés pour appuyer de manière significative les processus de décentralisation et renforcer la capacité des APL et des CL à rendre des services. Son impact de ce point de vue reste marginal et sa crédibilité limitée. Malgré des premières années actives jusqu'en 2000, le constat est une perte progressive d'efficacité avec une dispersion qui, au final, se traduit par des résultats faibles. Par ailleurs, son acquis principal, la structuration d'un mouvement municipal panafricain, s'appuie sur un socle fragile : les APL nationales.

Le programme APL, orienté sur la préparation des Africités et sur la structuration du mouvement panafricain, n'a pas été en mesure de renforcer durablement les APL nationales et de les amener à rendre des services à leurs membres, en dehors de l'aspect dialogue politique, non négligeable. Sauf quelques exceptions (ex. Burkina Faso, Mali), la majorité des APL restent fragiles et sans réelle efficacité. Elles ont du mal à dépasser le stade des doléances, à définir et mettre en œuvre une stratégie et un plan d'actions leur permettant de répondre aux demandes des CL et faire avancer les revendications. Aujourd'hui le PDM n'est pas armé, au travers du programme APL dans sa configuration actuelle, pour contribuer à un renforcement significatif des APL nationales et des CL. Les actions d'appui à la mise en place et à la formation des secrétaires permanents des APL sont certes positives mais insuffisantes. Au cours des dix dernières années, ce programme n'a pas été en mesure de tisser des liens sur la durée avec les autres acteurs en accompagnement des APL et CL, de faire jouer les synergies pour développer ou identifier des outils adaptés en dehors de la "Journée de la commune" et d'être une force de proposition pour la définition des mécanismes ou outils d'accompagnement des CL dans les pays.

Le programme POLDEC, qui devait développer une expertise et une connaissance sur les politiques de décentralisation à destination des acteurs clés en charge des processus de décentralisation, notamment les acteurs étatiques, n'a pas eu d'impact significatif dans les pays en terme d'appui à la conception et à la mise en œuvre des politiques nationales de décentralisation. Aujourd'hui, ce programme n'est pas un centre de référence en la matière, n'intervient pas en force de proposition auprès des acteurs étatiques et ces derniers ne le sollicitent pas. Certes, les initiatives positives panafricaines telles la CADDEL et AFRICITES sont des leviers pour provoquer des échanges sur les grands enjeux de la décentralisation et des politiques mais, sans remettre en cause leur intérêt, leurs retombées restent faibles dans les pays.

Le programme ECOLOC a favorisé une meilleure prise en compte de la dimension économique locale dans la décentralisation tant au niveau des États que des CL qui ont été touchées par ce programme. Mais aujourd'hui le PDM n'est pas en mesure de présenter des résultats probants sur l'impact de la démarche ECOLOC dans une perspective de long terme, malgré la qualité théorique et technique de l'outil. Les ressources humaines et financières limitées des communes rendent problématique l'application et l'exercice de cette approche sans la contribution de financements externes.



Le programme FILOC a réussi l'un de ses objectifs : créer une base de données sur les finances locales des pays de l'UEMOA, réaliser un premier niveau de traitement des données collectées et mettre à disposition ces informations à travers plusieurs publications et sur son site. Malheureusement, ces acquis ne sont pas suffisamment connus et valorisés, les données sont produites avec retard et les pays n'ont pas été outillés et formés pour tirer avantage de cette base de données jusqu'en 2005 où s'amorce une évolution positive dans ce sens. FILOC n'a pas réussi, à travers les outils mis en place, notamment les Comités nationaux de Finances locales, à faciliter l'instauration d'un dialogue sur les finances locales dans les pays, de même qu'il n'a pas contribué au développement d'une expertise locale dans ces pays en matière de finances locales.

Le programme REHCOL a développé des produits de qualité concernant les modules de formation pour les 3 cycles de formation continue (DST, SG et DAF) et un référentiel des métiers. Mais ce programme est marqué par une très faible efficacité à la lumière du nombre de personnes formées en 8 ans dans ces cycles (90 pour les cycles de formation continue avec seulement 45 diplômés). L'IAHEM est resté virtuel et n'a pu être formalisé pour assurer la viabilité de l'activité formation du PDM. La pérennité des cycles de formation continue est en question au regard de la faible participation à la deuxième série de cycles en cours et en lien avec la difficulté de trouver les financements pour couvrir leurs coûts.

Le programme CITATIONS s'est révélé d'une ampleur trop vaste dans ses objectifs en rapport avec les moyens alloués. La dispersion des activités n'a pas permis à ce programme d'avoir des résultats significatifs qui pouvaient être valorisés à travers les autres actions du PDM et par les APL et cela malgré quelques initiatives ponctuelles intéressantes qui ont été prises notamment à Cotonou (avec la mise en réseau des petits opérateurs d'eau et la pré-collecte de déchets) et avec le PS-eau pour l'accès aux financements européens.

Le programme AMTER, relié à POLDEC, est un programme récent (2001) qui a eu des résultats significatifs en terme de produits. L'action pilote régionale aura notamment permis la sensibilisation et la mobilisation des acteurs nationaux au rôle des politiques d'aménagement du territoire et de développement local tout en produisant des outils pour mieux agir dans ces domaines. Il reste maintenant à voir comment valoriser ces acquis tant au niveau des États que des CL. L'articulation des politiques territoriales des CL avec les politiques sectorielles, la place des instances régionales dont celle des services déconcentrés (préfets, gouverneurs) dans cette articulation constituent une problématique clé qui se pose sur le terrain et sur laquelle le programme POLDEC pourrait travailler, mais qui ne nécessite pas nécessairement un programme indépendant en aménagement du territoire.

Le "programme" CRID, est l'un des plus faibles du PDM alors qu'il devait être la pierre angulaire en terme de capitalisation et de diffusion de la connaissance en matière de décentralisation. Les acquis développés jusqu'en 2001 (système d'édition et de diffusion ; informations présentes en quantité non négligeable ; positionnement comme "carrefour" de l'ensemble des programmes du PDM...) sont en train de se perdre. Aujourd'hui, le principal déficit est une information globalement éparpillée, désorganisée et insuffisamment valorisée. Le CRID souffre avant tout d'un important problème de management et de coordination.

3. L'apport du PDM dans les pays

Ce bilan relativement faible du PDM est confirmé à travers les enquêtes menées dans les trois pays d'investigation de la mission, le Bénin, le Burkina Faso et le Sénégal. Les enquêtes ont porté sur la situation de la décentralisation dans ces pays ainsi que sur les activités menées par le PDM et leurs impacts perceptibles. Les analyses montrent que les processus de décentralisation dans ces trois pays, malgré leur histoire et leur contexte différent, se heurtent aux mêmes problématiques non résolues, notamment les transferts de

compétences et de ressources inachevés, la déconcentration et la décentralisation fiscale ainsi que celles de la gestion des finances publiques. L'absence ou la faiblesse du pilotage des processus de décentralisation est une des causes qui explique le peu de prise en compte de ces processus au niveau des politiques sectorielles et le peu de ressources allouées aux CL. Cette faiblesse du pilotage est directement liée à un manque de volonté politique de mener à terme ces processus de décentralisation et de les inscrire dans le cadre d'une réforme plus globale de l'État.

L'impact des activités du PDM dans ces trois pays est peu perceptible, sauf au Burkina Faso où le PDM est engagé dans l'accompagnement d'un programme national de développement des économies locales (REEL). Si le PDM était, au cours de ses premières années d'existence, plus présent auprès des acteurs nationaux, les liens se sont distendus tant au niveau des Associations de Pouvoirs locaux que des administrations en charge des processus de décentralisation et des CL. L'apport du PDM à ces APL est très limité aujourd'hui. Ces APL sont fragiles et le PDM n'a pas réussi à les accompagner pour qu'elles développent des services à leurs membres en dehors de l'aspect dialogue politique mais qui trouve vite ses limites au-delà des mémorandums (cf. Sénégal). La mission note la faible implication actuelle du PDM au Bénin, pays siège du PDM où le processus de décentralisation est récent. On aurait pu s'attendre à ce que l'expérience acquise par le PDM soit pleinement valorisée dans ce pays et que le PDM y soit reconnu comme centre de référence en matière d'orientations et de stratégies pour la décentralisation, ce qui n'est pas le cas. A noter toutefois le travail positif au niveau de l'action pilote entreprise avec la Direction de l'aménagement du territoire et les actions spécifiques de CITACTIONS avec la ville de Cotonou. Pour les trois pays, les liens avec les administrations en charge des CL sont limitées aux rencontres de la CADDEL et il n'existe pas aujourd'hui de relations de travail construites et suivies entre le PDM et chacune de ces administrations sur la conduite des processus de décentralisation dans leur pays respectif, en dehors de l'appui au programme REEL au Burkina Faso. La mission constate aussi la faiblesse des liens, ou de leur inexistence, entre le PDM et les programmes nationaux d'appui aux CL dans ces trois pays (cf. PRODECOM au Bénin).

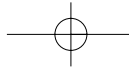
L'exemple de ces pays montre l'écart entre les ambitions du PDM, son discours, et sa capacité effective. Le PDM a eu une ambition forte, voulant élargir sa sphère d'influence au-delà de son mandat initial², l'Afrique de l'Ouest puis du Centre (cf. Africités). Sa volonté d'être partout et sur tous les fronts à amener une dispersion de ses interventions, un manque de continuité et un saupoudrage de ses moyens, moyens en déphasage avec cette ambition mais pas nécessairement avec les missions imparties au PDM.

4. Des déficits internes auxquels le PMO 2006-2010 répond partiellement

Six types de déficits expliquent en partie le faible bilan du PDM

Le PDM a du faire face à deux niveaux de contraintes : un niveau qu'il ne maîtrisait pas, lié à l'environnement externe ; un niveau sur lequel il avait prise, lié aux facteurs internes. Concernant les contraintes externes, elles sont essentiellement liées (i) à la volonté politique des États de mettre en œuvre la décentralisation et d'engager une réelle réforme de l'État en conséquence, (ii) à la politique d'aide qui ne prend pas en compte de manière cohérente dans ses programmes la décentralisation et la place des CL. Concernant les contraintes internes, il s'agit de déficiences et d'insuffisances attribuables à des facteurs maîtrisables par le PDM qui ont une incidence directe sur son niveau de performance. Rétrospectivement, six types de déficits ont été identifiés.

2) Voir la carte de la zone "d'influence" du PDM en fin de ce résumé.



En terme d'orientation et de stratégie, la mission relève trois points : (i) la prééminence des activités à caractère politique engagées dans la structuration du mouvement municipal africain au détriment du travail technique de renforcement des APL et de leurs membres, alors que ces deux axes auraient pu être conduits de manière plus équilibrée ; (ii) la dispersion des interventions avec la volonté du PDM de chercher à toucher l'ensemble des problématiques concernant de près ou de loin les CL et faisant souvent l'objet de l'attention d'instances internationales, ce choix a pour conséquence une dispersion des ressources et un manque d'efficacité ; (iii) rétrospectivement, le choix d'avoir transformé rapidement le PDM en l'outil exclusif d'un seul acteur, les APL, appelle à discussion. Il est difficile d'influer significativement sur les processus de décentralisation, qui impliquent en premier lieu les États, par le biais d'une association d'APL, APL qui par ailleurs, dans la majorité des cas, sont fragiles et sont loin d'avoir fait leurs preuves (appropriation par leurs membres, autofinancement, capacité à apporter des services, gouvernance interne).

En terme de modes opératoires, la mission a relevé (i) la fixation d'objectifs trop larges et une dispersion des activités ; (ii) le choix pour le PDM de se placer en opérateur de certaines activités alors qu'il n'est pas outillé à cet effet et ne dispose pas de suffisamment de ressources humaines (cf. REHCOL, CITATIONS) ; (iii) une insuffisance du travail de capitalisation de l'existant. Des déficits secondaires ont été observés dans le mode de mise en œuvre des différents programmes mais pourraient être facilement corrigés.

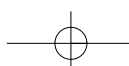
En terme de relations interinstitutionnelles, la mission relève (i) la faible appropriation du PDM par les APL, le PDM restant un programme porté avant tout par les bailleurs malgré le formalisme de l'association ; (ii) la faiblesse des liens de travail avec les administrations en charge des processus de décentralisation dans les pays (cf. aussi choix d'orientation) et ; (iii) la faiblesse des liens avec les programmes nationaux d'appui aux CL.

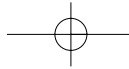
En terme de management, la mission a confirmé le fort déficit de management du PDM et la difficulté pour celui-ci de gérer sa croissance à partir de 2002. La mission constate que les organes en place, tant le conseil d'administration que le comité paritaire, n'ont pu jouer pleinement leur rôle, l'absence d'un véritable système de suivi-évaluation n'ayant pas permis à ces organes d'identifier suffisamment tôt les déficits rencontrés et leur nature. Le cloisonnement des programmes et la faible présence du SG au siège du PDM sont des déficits marquants. Ce dernier déficit s'expliquant en grande partie par l'exercice des fonctions dites tribunitiennes par le SG, déficit qui n'a pu être pallié par une organisation et un mode de management adaptés à cette situation.

En terme de ressources financières, la mission a constaté (i) des coûts de fonctionnement élevés liés à un mécanisme de rémunération certes incitatif mais supérieur à la moyenne des programmes de ce type et difficilement soutenable pour une organisation qui se veut une association d'APL ; (ii) la quasi inexistence d'autofinancement apporté par les APL. Le PDM dépend à plus de 90% de financements extérieurs.

En terme de ressources humaines, la mission relève (i) des postes non pourvus notamment au niveau des Conseillers régionaux des programmes POLDEC et CRID, situation ayant des conséquences directes sur la conduite de ces programmes et limitant la possibilité du Directeur des opérations de jouer son rôle car investi dans la conduite (POLDEC) et l'appui (CRID) à ces programmes ; (ii) un système d'évaluation des ressources humaines encore très incomplet.

Ces déficits ont hypothéqué le potentiel d'appui et d'accompagnement du PDM et expliquent en grande partie ses faibles performances. Néanmoins, celles-ci sont à resituer dans le contexte difficile de mise en œuvre des processus de décentralisation avec des gouvernements qui n'ont pas toujours la volonté politique de conduire à terme ces processus.





De manière transversale à cet ensemble de déficit, il est aussi important de souligner les problèmes de gouvernance du PDM qui apparaissent notamment à travers la faible appropriation du PDM par les APL membres et à travers le rôle limité du CA dans le pilotage du PDM. Si le CA n'a pu jouer son rôle c'est que les APL membres, dans leur majorité, considéraient le PDM comme un programme de bailleurs, situation que la direction du bureau régional du PDM n'a pas inversée. Au contraire, le CA est peu informé par le bureau régional et reçoit les documents à la dernière minute, le CA a lui-même interpellé plusieurs fois le bureau régional sur cet état de fait et sur le peu d'implication des APL membres. Ceci explique en partie la très faible part des cotisations payées par les APL membres. L'analyse des comptes rendus des CA montre que seulement les représentants de trois pays participent avec régularité aux réunions du CA. Le CA est néanmoins conscient de ce déficit et de la place trop grande prise par le bureau régional du PDM, raison pour laquelle lors de sa réunion de mars 2005 "il reconnaît la nécessité d'une revue de la gouvernance du PDM."

Appréciation du PMO 2006-10 et de sa mise en œuvre

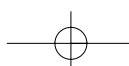
L'équipe du PDM a réalisé au cours de l'année écoulée un important et long travail de relecture de ses programmes avec un appui canadien. Ce travail a abouti au document de référence "PMO 2006-2010". L'analyse détaillée de chacun des programmes a mis en lumière des acquis de ce PMO mais aussi les limites eu égard aux déficits que nous avons soulevés. Pour la mission d'évaluation, l'exercice de rationalisation des activités du PDM pour la période 2006-2010 est certes positif mais il ne répond pas à toutes les questions de fond que nous avons identifiées notamment en terme de stratégie, de management, de modes opératoires et d'organisation interne que cela induit. Le mode de travail en vigueur encore à la fin 2006 montre que le PDM reste sur ses pratiques antérieures notamment en terme de cloisonnement des équipes et de dispersion des activités. Ce document n'apporte pas les garanties suffisantes permettant de supposer que l'efficacité et l'efficience du PDM seront améliorées d'ici 2010 et donc que son impact s'améliorera.

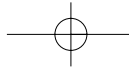
5. Le PDM : un outil toujours pertinent mais nécessitant une réforme en profondeur

Un outil toujours pertinent avec une mission recentrée

Aujourd'hui se pose la question de l'intérêt ou non de poursuivre l'appui apporté au PDM. Cette question est d'autant plus d'actualité que : (i) les acquis du PDM concernent avant tout les fonctions tribunitiennes et les sommets Africités et que dorénavant la CGLUA portera ces fonctions et organisera Africités ; (ii) l'efficacité du PDM a été faible sur les autres programmes et que le coût de fonctionnement et des opérations du PDM reste important ; (iii) des programmes, tel ECOFILOC, pourraient être externalisés ; (iv) la culture instaurée au sein du PDM sera difficilement réversible.

Pour la mission d'évaluation, un tel outil à vocation régionale reste pertinent face aux évolutions et aux enjeux actuels se posant dans la conduite des processus de décentralisation et la place accordée aux CL dans la fourniture de services de base aux populations. Par contre, les pratiques de gestion, la nature des interventions et les modes opératoires du PDM doivent évoluer. Dans les pays, les programmes nationaux d'appui font un travail d'accompagnement de proximité que ne pourra jamais faire le PDM. Par contre ces programmes, ainsi que les APL nationales, ont besoin de s'alimenter en terme de méthodes, d'outils, de connaissances, d'analyses externes issues d'un acteur ayant un recul suffisant, d'échanger entre eux sur leurs pratiques et savoir-faire. C'est à ce niveau-là que le PDM est pertinent en tant que structure à vocation régionale. Malheureusement, c'est cette dimension de son action et son articulation avec les programmes nationaux que le PDM n'a pas réussi à ce jour. La plus-value du PDM ne se mesurera pas





sur les actions directes de terrain qu'il pourrait mener et qui relèvent des acteurs nationaux, mais par l'apport qu'il aura auprès de ces acteurs nationaux (APL, administrations, programmes d'appui...) pour les aider à mieux s'orienter, s'outiller...pour agir localement.

À cette fin, la mission du PDM serait à recentrer sur des fonctions simples et maîtrisables : "Le PDM est un outil destiné à aider les acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest (i) dans le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration et (ii) dans la maîtrise des fonctions qui leur sont dévolues du fait de la décentralisation". A cet effet, le PDM :

- fournit l'information pertinente et de l'expertise aux acteurs de la décentralisation ;
- favorise les échanges et la concertation entre ces acteurs sur leurs pratiques et sur les réponses à apporter sur les enjeux nationaux ou locaux et sur les questions pratiques qui se posent dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration.

La finalité du PDM est de contribuer à une amélioration du niveau de services apportés aux populations par les CL en lien avec les autres acteurs que constituent la société civile, les opérateurs privés et les services déconcentrés de l'État.

Un PDM configuré comme un Centre de ressources avec deux pôles

La nouvelle configuration du PDM serait celle d'un Centre de ressources composé de deux pôles :

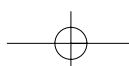
1. Le pôle³ "Appui au renforcement des CL et de leurs capacités à rendre des services aux populations", regroupant les ressources de APL, REHCOL et CITACTIONS. Il travaillerait sur :

- les stratégies de développement des services apportés par les CL aux populations incluant :
 - mécanismes de planification, maîtrise d'ouvrage, gestion... ;
 - développement des ressources des CL ;
 - identification des bonnes pratiques et des outils afférents ;
- la mise en place de mécanismes d'échanges et de diffusion des bonnes pratiques et des outils incluant :
 - la mobilisation des acteurs nationaux à cet effet ;
 - l'appui aux APL pour constituer le premier relais de cette diffusion ;
- l'appui conseil relatif au développement des outils techniques et financiers des CL ainsi qu'au développement économique local ;
- l'identification des besoins de formation et de l'offre incluant :
 - le travail avec les acteurs nationaux sur les besoins et l'offre existante ;
 - l'identification et la diffusion des modules adaptés ;
 - la mise en synergie des acteurs pour (i) la réalisation des outils manquants ; (ii) l'amélioration des offres de formation ;
- l'appui conseil aux APL sur leur structuration et le développement de services à rendre à leurs membres.

2. Le pôle "Accompagnement des processus de décentralisation", regroupant les ressources de POLDEC, AMTER, ECOFILOC et CRID. Il travaillerait sur :

- l'analyse de la mise en œuvre des processus de décentralisation de manière transversale et spécifique par pays avec la production de documents de recommandations qui permettent aux acteurs nationaux d'avoir des références ;

3) Attention : il ne s'agit pas de la simple addition des programmes existants mais d'une refonte de ces programmes dans un pôle qui redéfinit orientations, stratégie et modes opératoires.



- des études thématiques avec l'analyse des pratiques afférentes et le développement de méthodologies adaptées, en jouant sur la mise en synergie des acteurs nationaux ;
- le suivi à travers l'Observatoire de la décentralisation, des indicateurs clés notamment sur les ressources financières des CL ;
- la mise à disposition d'expertise à la demande.

Toutes les informations disponibles seraient accessibles au Centre de connaissances du PDM. Un système de diffusion par Internet assurerait un lien à caractère informatif et documentaire entre le Centre et les organismes concernés. Ce centre ne serait pas un goulot d'étranglement, mais un réseau de circulation d'informations entre les acteurs. Le PDM mettrait en réseau des expertises publiques et privées qui existent dans les pays, exerçant ainsi un rôle fédérateur et d'animateur de ces savoir-faire.

Les options possibles pour mener cette réforme en profondeur du PDM

En lien avec le recadrage proposé du PDM, la mission d'évaluation émet un certain nombre de recommandations permettant de répondre aux déficits identifiés. La situation actuelle du PDM ne saurait se satisfaire de simples changements "cosmétiques" pour rendre le PDM plus efficace. Le PDM doit faire l'objet d'une révision en profondeur de sa raison d'être et de son mode de fonctionnement administratif et opérationnel. Cette réforme mettra en cause : (i) sa mission, (ii) ses orientations stratégiques, (iii) l'aire géographique de ses interventions, (iv) le nombre et les objectifs de ses programmes, (v) les ressources humaines, financières et techniques nécessaires à la bonne marche de l'organisme dans la poursuite de ses objectifs, (vi) la composition de son personnel, (vii) son mode de gouvernance.

Deux options se présentent pour la conduite de cette réforme en profondeur :

1. le recentrage du PDM avec l'équipe actuelle (prenant pour acquis le départ du SG⁴) ;
2. la reconstruction d'un nouveau PDM sur de nouvelles bases, tout en s'appuyant sur les acquis et en conservant une partie des ressources humaines prêtes à accepter les nouvelles règles de gouvernance et de fonctionnement.

Il relève des parties prenantes du PDM, dont les bailleurs, d'estimer les risques liés à chacune des deux options en fonction de ce qui sera retenu des recommandations et des résultats ultimement recherchés de cette opération. La mission émet des réserves sur la capacité du PDM actuel d'opérer en interne cette réforme.

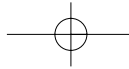
La mission insiste aussi sur la nécessité pour les parties prenantes du PDM de débattre du statut même du PDM avec deux options :

1. le maintien de la formule actuelle, celle d'un PDM constitué en association de représentants élus ;
2. l'ouverture de l'association PDM à une gestion collégiale réunissant les trois principaux groupes d'acteurs (CL, administrations, partenaires).

En tout état de cause, quelle que soit l'option retenue :

- a. une stratégie forte est à mettre en place pour assurer un rapprochement du PDM avec les APL et favoriser son appropriation par celles-ci ;
- b. une stratégie forte est à mettre en place pour reconstruire des liens avec les administrations en charge des processus de décentralisation ainsi que les programmes nationaux impliqués dans ces processus et dans l'accompagnement des acteurs ;

4) La mission souligne, malgré les critiques formulées, l'engagement et le travail du SG pour la construction du PDM dans un environnement difficile sans lesquels le PDM et ses acquis n'existeraient pas.

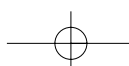


c. une relecture du PMO est nécessaire pour prendre en compte les évolutions en matière de mission, de modes opératoires et d'organisation ;

d. une reformulation est à faire de certaines dispositions des textes constitutifs des partenariats établis entre le PDM et le MAE et l'ACDI pour tenir compte des principaux éléments de la réforme.

Le choix de faire évoluer le PDM actuel ou de rebâtir un nouveau PDM, influera sur les étapes et les modalités à mettre en œuvre⁵.

5) Lors de la restitution au siège du PDM à Cotonou, suite à la richesse des débats et des discussions sur l'avenir du PDM, la mission a demandé aux cadres du PDM présents d'apporter une contribution écrite sur leur vision du devenir du PDM. Une seule contribution nous est parvenue, celle du Conseiller Régional du programme REHCOL, Martin FINKEN (Cette contribution est donnée en annexe 8). Cette contribution montre que, suite à l'évaluation, le débat peut s'amorcer au sein du PDM de manière constructive et non polémiste.



Executive Summary

1. Origin, objectives and evolution of the PDM

The *Programme pour le développement municipal* (Municipal Development Programme - PDM) was started in 1992 at the initiative of the donors (World Bank and French Cooperation) with the objective of: “facilitating the preparation and implementation of decentralisation and deconcentration policies in West Africa to build municipalities’ urban management capacities.” The PDM was in keeping with other urban projects, but it had a broader ambition of supporting emerging decentralisation policies in West and Central Africa.

During the early start-up phase, from 1992 to 1994, the PDM was implemented by a small team of six, including two managers, and supervised by a steering committee made up of elected officials and donors, with the latter having the final say on all decisions. Many seminars were organised during this period. A preliminary change in 1994 saw the creation of a PDM Management Association, made up of representatives of Local Government Associations and a representative of the Ministry of the Interior of Benin, which hosts the PDM head office. The Board of Directors of the PDM Management Association became the decision-making body. Representatives of PDM donors and the Board of Directors sit on a Joint Committee, which is a consultative body. The PDM team became the PDM regional office, known as “PDM West”⁶. The 1994 Articles of Association of the PDM Management Association stipulate that: “The objective of PDM/W is to facilitate the elaboration and implementation of decentralisation strategies in order to build the capacities of municipalities. It covers 24 countries.”

The PDM then entered a phase of development and diversification of its activities from 1995 to 2000, with the implementation of specific projects financed by each donor within the PDM. The number of donors increased, along with the sums provided (some FCFA 2.7 billion in this phase). The programme’s activities were rationalised in 1998. Seven components were implemented with specific objectives for each of them: (i) support for the design and implementation of national decentralisation policies (POLDEC); (ii) support for local governments and their associations (APL); support for local economies and finances (ECOFILOC); (iii) support for personnel training (REHCOL); (iv) support for research on the impact of decentralisation on government policies (REDEPS); (v) support for the provision of basic community services (CITATIONS); (vi) support for communication and information (AFRIDIF); (vii) support for organising a pan-African forum on decentralisation (Africities). The Regional Office staff grew to 14. This period also saw the start of the Africities Summits in 1998, which give African elected officials a voice at the regional level.

A new phase started in 2001, with (i) changes in the PDM Management Association, which became a structure under the sole direction of local governments and was renamed the Municipal Development Partnership. The PDM “acts as an institutional and technical support agency for local governments in Africa”; (ii) a more coordinated approach by donors based on a vision for the next ten years that was defined by the PDM and based on five strategic thrusts that continue previous actions within a slightly narrower range of programmes:

- “modernising government through the pursuit of decentralisation policies and their linkage to regional integration policies;
- local development and the fight against poverty;
- organising the municipal movement and improving the frameworks for dialogue between local governments and their partners;
- capacity-building for local government staff and organisation of professional circles working for local governments;

⁶ This is distinct from the PDM East, which is in charge of the countries of Southern and Eastern Africa. In the rest of this document, we will simply refer to the PDM when we mean the PDM West.

- capitalising on knowledge, dissemination of information and best practices with regard to decentralisation, local development, and urban and municipal management.”

The PDM Regional Office staff grew to 27 at the end of 2005, including 11 managers. Its annual budget in 2005 came to FCFA 1.362 billion. The PDM continued its activities with a decision-making Board of Directors and a Joint Committee as a body for consultations with the partners. A streamlined Joint Committee was set up in 2003 to provide the partners with more regular monitoring and to improve response times. Despite its past achievements, problems encountered with the implementation of the various PDM components led to a crisis between the PDM and its partners in 2005. Major work was carried out in 2006 resulting in a new programme document called the 2006-2010 Implementation Plan, which is now being executed. As a result of the crisis, the PDM was placed under "trusteeship" and some of the Board of Directors' powers were passed to the Joint Committee, including the power to approve work programmes and reports on outcomes and the corresponding financial documents.

From its inception, the PDM has received large amounts of financing, its cumulative budget from start-up until 2005 stood at FCFA 7.654 billion, and at some FCFA 9 billion, when French technical assistance is added. From the inception of the PDM, from 1992 through 2005, 90% of the budgets executed, excluding technical assistance, were funded by three donors: Canadian International Development Agency (42%), French Ministry of Foreign Affairs (33%) and the European Commission (15%).

2. Accomplishments of the PDM after 14 years

After 14 years of existence (1992 to 2006) and an investment of FCFA 9 billion, the general performance of the PDM is considered to be relatively poor. The qualification of “relatively” is warranted by the accomplishments of the PDM with regard to shaping the pan-African municipal movement, and the poor overall results of the various programmes over the same period, with respect to the objectives set.

One major accomplishment: shaping the pan-African movement and keeping decentralisation at the political forefront

The PDM spearheaded the pan-African municipal movement by supporting the creation of associations of local governments, local communities and elected officials. The PDM fostered the emergence and consolidation of such associations in different countries and brought them together in their different regional representative bodies to create the CCRA and then the UCLGA. This brought the countries of West and Central Africa into the worldwide movement then taking shape (UCLG).

The PDM contributed to keeping decentralisation at the political forefront for governments and partners, especially at the Africities Summits, which were the high points of the meetings between the various decentralisation players, including national administrators in charge of the decentralisation process, as well as elected officials and partners. It was able to carve out a place for local governments in the financing mechanisms aimed at reducing poverty and to give local governments access to financing facilities, such as the European Union's water facility. It contributed to starting a political dialogue between the local government associations and governments.

Limitations and shortcomings of PDM programmes

Despite some accomplishments, the PDM's programmes failed to develop suitable tools for providing substantial support for decentralisation processes and for building local government associations' and local governments' capacities to provide services. It has had little impact in this area and enjoys only limited credibility. Despite intense activities in the early years up to 2000, the PDM's effectiveness declined as its activities became more dispersed, ultimately leading to poor performance. Furthermore, its primary accomplishment, shaping a pan-African municipal movement, is built on a flimsy foundation: the national local government associations.

The Local Government Association Support Programme, which focused on preparing the Africities Summits and shaping the pan-African movement, was unable to provide lasting strengthening of national local government associations or to make such associations capable of providing services for their members, beyond an important framework for political dialogue. With a few exceptions, such as Burkina Faso and Mali, most of the local government associations are still fragile and ineffective. They have had trouble moving beyond airing complaints to defining and implementing a strategy and plan of action to meet the demands of local governments and to furthering their claims. The current configuration of the local government association support programme does not give the PDM the means to contribute significantly to the strengthening of national local government associations and local governments. Action to support the hiring and training of permanent secretaries for local government associations is a step in the right direction, but it is not enough. Over the last ten years, this programme did not manage to forge lasting links with the other stakeholders supporting local government associations and local governments. It failed to capitalise on synergies to develop or identify the relevant tools, except for the “Local Government Day” and it was unable to put forward proposals for defining systems and tools to support local governments.

The POLDEC programme, which was supposed to develop expertise and knowledge with regard to decentralisation policies for key players in charge of the decentralisation processes, especially central government players, failed to have any significant impact in the countries in terms of support for developing and implementing national decentralisation policies. Today, this programme is no longer a reference in the field. It does not put forward any proposals for central government players and the latter do not call upon it to do so. Even though positive pan-African initiatives, such as the African Conference on Decentralisation and Local Development (CADDEL) and Africities, provide valuable opportunities to discuss the major decentralisation issues and policies, they have little impact in the countries.

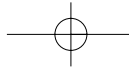
The ECOLOC programme promoted due consideration of local economic issues in decentralisation processes both by central government and the local governments involved in the programme. But the PDM is not able at present to show any conclusive findings about the impact of the ECOLOC programme in the long run, despite its theoretical and technical qualities. The municipalities’ limited human and financial resources make it difficult to apply and practice this approach without external financing.

The FILOC programme achieved one of its objectives: creating a database on local finances in the WAEMU countries, providing first-level processing of the data collected and making the information available through several publications and its website. Unfortunately, these accomplishments are little known and undervalued. The data were produced too late and the countries did not have the tools and training to use the database until 2005, when positive changes started to take place. FILOC was not able to facilitate a new dialogue about local finances in the countries with the tools it established, such as the National Local Finance Committees, nor was it able to contribute to the development of local expertise in local finances.

The REHCOL programme developed high quality products for the teaching modules in the three continuing education cycles (Technical Services Manager, Secretary General and Financial Manager) and a reference guide for these jobs. The programme's effectiveness was very poor with respect to the number of people trained over eight years (90 in continuing education courses, with only 45 graduates). The African Higher Institute of Municipal Studies has yet to become a reality and has yet to be officially opened to ensure the sustainability of PDM training activity. The future of continuing education courses has been called into question because of poor attendance at the second set of courses now under way and because of problems finding funds to cover costs.

The CITACTIONS programme objectives turned out to be too ambitious compared to the resources allocated. The dispersion of its activities meant that the programme did not achieve any significant results that could be put to use in other PDM actions or by the local government associations, despite the occasional valuable initiative taken, primarily in Cotonou, where networks of small water providers and preliminary rubbish collectors were created, and the PS-eau programme that provides access to European financing.

The AMTER programme, which is linked to the POLDEC programme, is a recent programme (2001) that has produced significant results. The pilot regional programme raised awareness and mobilised



national players around the role of spatial planning policies and local development, while producing tools for more effective action in these areas. Now, we need to see how these accomplishments can be put to work at the central and local government levels. The coordination of local governments' spatial planning policies with sector policies, the role of regional bodies, including deconcentrated central government staff (prefects, governors), in such coordination is a key issue on the ground that the POLDEC programme could look into, but it does not necessarily warrant a separate spatial planning programme.

The CRID “programme” is one of the weakest components of the PDM, although it was to be the cornerstone for capitalising on and disseminating information about decentralisation. The accomplishments achieved up until 2001 are slipping away, including the publication and dissemination system, the substantial quantity of information presented, its role as a "clearinghouse" for all of the PDM programmes. Today, the main shortcoming is the overall dispersion, disorganisation and poor use of information. The CRID suffers primarily from major management and coordination problems.

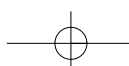
3. The PDM's contributions to the countries

The PDM's relatively poor performance is borne out by the surveys conducted in the three countries investigated, Benin, Burkina Faso and Senegal. The surveys focused on decentralisation in these countries. They also focussed on the activities carried out by the PDM and their perceptible impact. Analysis shows that the decentralisation processes in these three countries are running up against the same unresolved problems, despite the differences in their history and circumstances. The problems relate to incomplete transfers of power and resources, deconcentration, tax decentralisation and public finance management. The lack or weakness of steering for decentralisation processes is one reason why these processes are not given due consideration in sector policies and why so few resources are allocated to local governments. Poor oversight is directly linked to a lack of political commitment to carrying out the decentralisation processes as part of a wider reform of government.

The impact of the PDM's activities in these three countries is not very noticeable, except in Burkina Faso, where the PDM is supporting a national programme for local economic development (REEL). In the early years, the PDM was closer to national players, but the links with both the local government associations and the administrations in charge of decentralisation and local governments have weakened. The PDM's contribution to local government associations is very limited now. These associations are fragile and the PDM has not been able to support them so that they develop services for their members, in addition to providing a forum for political dialogue. However, the limitations of this dialogue quickly become apparent when it is limited to issuing memoranda (see Senegal). The mission team noted the PDM's current low level of involvement in the recent decentralisation process in Benin, which is where the PDM head office is located. The PDM's experience could be expected to be put to full use in this country and the PDM could be expected to be a reference centre for decentralisation guidelines and strategies, but this is not the case. However, positive work was done in the pilot action conducted with the Spatial Planning Directorate and in specific CITACTIONS actions carried out jointly with the city of Cotonou. The links with the central government departments in charge of local governments in all three countries are restricted to the CADDEL meetings and there are no official and ongoing working relationships between the PDM and each of the administrations for carrying out the decentralisation processes in their respective countries, except in the case of the support for the REEL programme in Burkina Faso. The mission team also investigated the weak or in-existent links between the PDM and national programmes to support local governments in all three countries (see PRODECOM in Benin).

The example of these countries shows the disparity between the PDM's ambitions, its discourse and its actual capacities. The PDM was ambitious, seeking to extend its sphere of influence beyond its original remit⁷ of West Africa, then Central Africa (see Africities). Its determination to be present on all fronts led to dispersed action, a lack of continuity and a scattering of its resources, which were not up to its ambitions, but not necessarily inadequate for the tasks assigned to the PDM.

7) See the map of the PDM zone of influence at the end of this summary.



4. Internal shortcomings that are partially addressed by the 2006-2010 Implementation Plan

Six types of shortcomings explain some of the PDM's poor performance

The PDM had to face two types of constraints: constraints beyond its control, which were linked to the external environment; and constraints within its control, linked to internal factors. The external constraints were primarily related to (i) central governments' political commitment to implementing decentralisation and, consequently, to undertaking genuine central government reform, (ii) assistance policies that do not consistently give due consideration to decentralisation and the role of local governments in their programmes. The internal constraints were shortcomings and inadequacies that can be attributed to factors within the PDM's control and which have a direct impact on its performance. In retrospect, six types of shortcomings were identified.

In terms of guidance and strategy, the mission team highlighted three points: (i) the preponderance of political activities involved in shaping the African municipal movement, to the detriment of technical work to strengthen the local government associations and their members, whereas both approaches could have been used in a more balanced manner; (ii) dispersion of efforts, with the PDM's desire to address all of the issues that local governments encounter, which are often the focus of international bodies, and the consequent dispersion of resources and lack of effectiveness; (iii) in retrospect, the early decision to change the PDM into a tool for the exclusive use of the local government associations alone needs to be reviewed. It is difficult to have a significant influence on decentralisation processes, which primarily involve central governments, though a group of local government associations. These associations are fragile in most cases and have yet to prove themselves (ownership by members, financial autonomy, capacity to provide services, internal governance).

In terms of operating procedures, the mission team highlighted (i) overly broad objectives and a dispersion of activities; (ii) the PDM's decision to act as the operator for certain activities when it was not equipped to do so and lacked adequate human resource' (see REHCOL, CITATIONS) ; (iii) inadequate work to capitalise on existing accomplishments. Secondary shortcomings were highlighted in the implementation procedures of the various programmes, but these could be corrected easily.

In terms of institutional relations, the mission team highlighted (i) weak ownership of the PDM by the local government associations, meaning that the PDM is primarily driven by donors, even though it is officially a partnership; (ii) weak working relationships with the administrations in charge of decentralisation in the countries (see also guidance choices) and; (iii) weak links to national programmes to support local governments.

In terms of management, the mission team confirmed the serious shortcomings in management of the PDM and its difficulty controlling its growth after 2002. The mission team noted that neither the Board of Directors nor the Joint Committee was able to play its role fully. The lack of a real monitoring and evaluation system meant that these bodies were not able to identify the shortcomings in time and determine their nature. The compartmentalisation of the programmes and the Secretary General's rare presence at the head office of the PDM are notable shortcomings. Much of the Secretary General's absence can be explained by his work as a spokesman. This shortcoming could not be overcome by adapting organisational and management procedures to the situation.

In terms of financial resources, the mission team highlighted (i) the high operating costs stemming from a pay system that provided strong incentives, but was more generous than average for such programmes and difficult to sustain for an organisation claiming to be a group of local government associations; (ii) the virtual absence of financing provided by the local government associations. The PDM relies on external sources for 90% of its financing.

In terms of human resources, the mission team noted that (i) vacant positions, especially at the level of Regional Advisers for the POLDEC and CRID programmes, had a direct impact on the programmes and restricted the Operations Manager from playing his role because he was tied up running POLDEC and providing support for CRID; (ii) the human resources evaluation system is still very incomplete.

These shortcomings undermined the PDM's potential for providing support and explained much of its poor performance. Nevertheless, they must be seen in the context of the difficulties in implementing decentralisation processes with governments that do not always have the political will to carry them out.

With regard to all of these shortcomings, the PDM's governance problems should be stressed. These problems stem from the weak ownership of the PDM by the member local government associations and the Board of Directors' limited role in steering the PDM. The Board was unable to play its role because most of the member local government associations perceived the PDM as a donor programme. Management at the PDM regional office did not turn this situation around. On the contrary, the Board received little information from the regional office and received documents at the last minute. The Board itself complained several times to the regional office about this state of affairs and the lack of involvement of the member local government associations. This provides a partial explanation as to why the member associations pay so little in dues. An analysis of the minutes shows that the representatives of only three countries regularly attend the Board meetings. Yet the Board is nonetheless aware of this shortcoming and the excessively preponderant role played by the PDM regional office. That is why the March 2005 meeting **“recognised the need for a governance review of the PDM”**.

Assessment of the 2006-10 Implementation Plan and its execution

Last year, the PDM team worked long and hard with support from Canada to review its programmes. This work produced a reference document called the 2006-2010 Implementation Plan. Detailed analysis of each programme highlighted the accomplishments of the plan and its limitations with regard to the shortcomings mentioned above. For the assessment team, the rationalisation of the PDM's activities for the period from 2006 to 2010 is a step in the right direction, but it does not address all of the related fundamental issues that we have identified in terms of strategy, management, operating procedures, internal organisation. Working procedures at the end of 2006 show that the PDM is carrying on with its previous practices, especially with regard to the compartmentalisation of the staff and the dispersion of its activities. The document does not provide adequate guarantees to assume that the effectiveness and efficiency of the PDM will improve by 2010 and give it a greater impact.

5. The PDM is still a relevant tool, but it requires sweeping reform

A relevant tool with a re-centred mission

The question today is whether it is worthwhile to continue providing support for the PDM. This is a very topical question because: (i) the accomplishments of the PDM primarily concern advocacy tasks and the Africities Summits and now the UCLGA will perform these functions and organise the Africities meetings; (ii) the PDM was not effective in other programmes and the PDM's overheads and operating costs are still high; (iii) programmes, such as ECOFILOC could be outsourced; (iv) the culture that has taken hold at the PDM will be hard to turn around.

In the assessment team's view, such a regional tool is still relevant in view of the current changes and issues in carrying out decentralisation processes and the role played by local governments in providing basic community services. On the other hand, the PDM's management practices, types of action and operating procedures need to change. In the countries, national support programmes work locally to provide support that could never be provided by the PDM. Yet these programmes, and the national local government associations, need to turn to a player with sufficient perspective for methods, tools, knowledge, external analyses. The associations also need to exchange practices and know-how. This is the level at which the PDM is relevant as a regional structure. Unfortunately, this is also the level at which its action and coordination with national programmes have not succeeded to date. The PDM's added value cannot be measured in its direct action on the ground, which is the remit of national players, but in the

contribution that it can make to these national players (local government associations, administrations, support programmes, etc.) to help them acquire the direction and means to take action locally.

For this purpose, the PDM's mission should be recentred around simple and manageable functions: "The PDM is a tool to help decentralisation players in West Africa (i) drive the decentralisation and deconcentration process and (ii) handle the functions devolved to them as part of decentralisation." For this purpose, the PDM:

- provides relevant information and expertise for decentralisation players;
 - promotes exchanges and coordination between these actors on their practices and solutions to address national and local issues and practical matters that arise in the implementation of decentralisation and deconcentration.
- The ultimate purpose of the PDM is to contribute to the improvement of the services that local governments provide, in conjunction with other civil society players, private sector operators and deconcentrated central government staff.

The PDM configured as a resource centre with two pillars

The new configuration of the PDM will be that of a resource centre with two pillars:

1. The pillar⁸ for "Support for building the capacities of local governments to provide community services," which encompasses the resources of the support for local government associations, REHCOL and CITATIONS programmes. This pillar would work on:

- development strategies for the community services provided by local governments, including:
 - planning systems, project management, management, etc.;
 - development of local governments' resources;
 - identification of best practices and the related tools;
- establishing systems for exchanging and disseminating best practices and tools, including:
 - mobilisation of national players for this purpose;
 - support for local government associations to make them the lead dissemination points;
- advisory support for the development of local governments' technical and financial tools, and for local economic development;
- identification of training supply and demand, including:
 - work with national players on existing supply and demand;
 - identification and dissemination of suitable modules;
 - creating synergies between players to (i) produce the missing tools; (ii) improve the supply of training;
- advisory support for local government associations on their structure and the development of services for their members.

2. The pillar for "Supporting decentralisation processes," encompassing the resources of the POLDEC, AMTER, ECOFILOC and CRID programmes. This pillar would work on:

- cross-cutting and country-specific analysis of the implementation of decentralisation processes, with the production of reports and recommendations to provide national players with references;
- theme-based surveys, with analysis of the related practices and the development of appropriate methodology, based on the synergies created between national players;
- monitoring of key indicators, such as local governments' financial resources, by the decentralisation observatory;
- providing expertise on demand.

8) NB: this does not mean simply adding to existing programmes, but reshaping these programmes within a pillar that redefines their direction, strategy and operating procedures.

All of the available information will be accessible at the PDM Knowledge Centre. An Internet dissemination system will provide an information and documentation link between the Centre and the bodies concerned. The Centre will not be an information bottleneck, but a circulation network linking the players. The PDM will network public and private-sector expertise in the countries to marshal and deploy know-how.

Options for carrying out this radical reform of the PDM

In keeping with the proposed new focus for the PDM, the assessment team has made a number of recommendations to address the shortcomings identified. The current situation will require more than merely cosmetic changes to make the PDM more effective. The PDM should be subjected to an in-depth review of its purpose and its administrative and operating procedures. The reform will affect: (i) its mission, (ii) its strategic guidelines, (iii) the geographical scope of its action, (iv) the number of its programmes and their objectives, (v) the human, financial and technical resources required for the smooth operation of the PDM and the accomplishment of its objectives, (vi) the composition of its personnel, (vii) its governance procedures.

There are two options for carrying out this radical reform:

1. recentring the PDM with the current staff (assuming that the Secretary General leaves⁹);
2. rebuilding a new PDM on a new foundation, while building on the accomplishments and keeping some members of the staff who are willing to accept new governance and operating rules.

It is up to the PDM stakeholders, including the donors, to estimate the risks related to each of the two options and the ultimate outcome sought in this operation. The mission team expresses its reservations about the current PDM's ability to carry out this reform on its own.

The mission team also stresses the need for the PDM stakeholders to discuss its Articles of Association with two options:

1. maintaining the current structure, with the PDM set up as an association of elected representatives;
2. opening up the PDM association to collegial management encompassing the three main groups of players (local governments, administrations, partners).

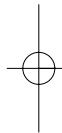
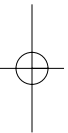
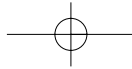
In any event, regardless of the option taken up:

- a. a determined strategy needs to be implemented to bring the PDM and the local government associations closer together and to foster ownership of the PDM by the associations;
- b. a determined strategy needs to be implemented to rebuild the links with the administrations in charge of decentralisation processes and the national programmes involved in these processes and in providing support for the players;
- c. a review of the Implementation Plan is needed to take account of the changes in the PDM's mission, operating procedures and organisation;
- d. some of the provisions in the partnership agreements between the PDM and the French Ministry of Foreign Affairs and the Canadian International Development Agency need to be reworded in order to take account of the main components of the reform.

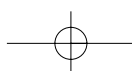
The choice to reshape the current PDM or to build a new PDM will determine the steps and procedures to be implemented¹⁰.

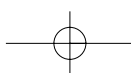
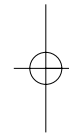
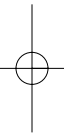
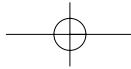
9) Despite the criticisms made, the mission team would like to stress the Secretary General's commitment and work to build the PDM in a difficult environment, without which the PDM and its accomplishments would not exist.

10) When presenting its findings at the PDM office in Cotonou, the value of the debates and discussions about the PDM's future encouraged the mission team to ask the PDM managers present to provide a written contribution about their vision of the PDM's future. We only received one such contribution, from the REHCOL Programme Regional Adviser, Martin Finken (his contribution can be found in Appendix 8). This contribution shows that, following an assessment, a debate can take place within the PDM that is constructive and free of polemics.



Introduction





Cette introduction aborde trois points

- rappel du mandat et observations ;
- rappel de la méthodologie employée ;
- rappel de la spécificité du PDM.

Rappel du mandat et observations

Le mandat confié à l'équipe d'évaluation (cf. annexe 12, TDR) consistait en l'évaluation rétrospective (1991-2006) et prospective du PDM. C'est une évaluation conjointe franco-canadienne. Cette évaluation se situe dans un contexte où ces deux coopérations s'interrogent sur les résultats des politiques de décentralisation en Afrique, "les résultats tardent à venir", et sur les appuis à ces politiques. Ces deux coopérations souhaitent mesurer l'effet de leur soutien sur les processus de décentralisation et, plus particulièrement, pouvoir apprécier globalement l'efficacité de l'Association PDM, afin d'adapter éventuellement leurs appuis.

Le champ de l'évaluation, tel que défini dans les TDR, est très large avec trois niveaux complémentaires d'analyse :

- une analyse des processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre ;
- une évaluation du PDM et de ses activités avec en final une vision prospective ;
- une analyse des appuis apportés par les différents bailleurs au PDM.

Dans les termes de référence du mandat d'évaluation qui nous a été confié, il est stipulé ce qui suit : "Plusieurs évaluations des projets d'appui au PDM des différents bailleurs, audits financiers et une revue managériale ont été réalisées. À ce jour, aucune évaluation globale de cette association et de l'impact de ses activités, n'a été effectuée*¹¹. Compte tenu de l'importance du sujet et du volume des appuis apportés par les coopérations française et canadienne, 13 ans après l'installation du PDM, la Direction générale de la coopération internationale et du développement du MAE et la Direction de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de l'ACDI, ont souhaité évaluer l'activité du PDM."

L'évaluation qui a conduit à l'élaboration de ce rapport est donc unique, spécifique et constitue un précédent en matière d'évaluation globale du PDM. À ce titre, elle ne peut être incluse dans le lot des évaluations sectorielles qui l'ont précédées, ni leur être comparée.

Nous respectons et prenons en compte les conclusions et recommandations des évaluations partielles ou sectorielles antérieures à la nôtre, mais elles ne peuvent être déterminantes sur les orientations et la formulation de nos propres conclusions et recommandations.

Le mandat d'évaluation qui nous a été confié était à la fois lourd et complexe, accompagné de conditions d'exécution contraignantes en terme de temps et de ressources. Nous l'avons réalisé de bonne foi, au meilleur de nos connaissances et expertises, en toute indépendance et objectivité, outrepassant très largement le temps imparti, soucieux de nous acquitter correctement de notre tâche et de remettre un document de qualité.

11) Souligné par nos soins. Ce rappel n'est pas inutile suite aux commentaires sur le rapport provisoire.

Rappel de la méthodologie employée

Pour mener à bien cette évaluation, Institutions et Développement (I&D) a constitué une équipe professionnelle combinant expérience en matière de décentralisation, de développement local, d'évaluation des politiques publiques et savoir-faire méthodologique. L'équipe était constituée de :

- Professeur Bernard VACHON (Ph.D.), universitaire et consultant canadien avec 35 ans d'expérience, spécialisé sur la décentralisation, l'aménagement du territoire et le développement local et régional ;
- Lassine BOUARE, expert malien avec 25 ans d'expérience, spécialisé dans la définition et la mise en œuvre de politiques de décentralisation ;
- Emmanuel POUSSE (chef de mission), expert français avec 25 ans d'expérience, spécialisé dans le développement institutionnel, la décentralisation et l'évaluation de politiques et programmes ;
- Cédric SOENEN, expert junior avec 10 ans d'expérience, spécialisé dans la coopération décentralisée, l'analyse organisationnelle et les ressources humaines.

L'équipe a bénéficié du soutien méthodologique de Jaap BIJL, expert néerlandais avec 35 ans d'expérience, spécialisé dans l'évaluation et l'accompagnement des politiques publiques, les questions de genre et de méthodes.

L'équipe a suivi une méthodologie rigoureuse. Nous rappelons que cette méthodologie a été présentée dans l'offre technique soumise à toutes les parties impliquées dans le suivi de cette étude. Cette méthodologie était décomposée en 3 phases et 6 étapes. Elles ont été respectées. Pour mémoire, les étapes suivantes ont été réalisées :

Phase préparatoire :

- étape 1 : analyse des processus de décentralisation et des modes de renforcement de l'institution municipale,
- étape 2 : entretiens avec le MAE et l'ACDI.

Phase d'investigation :

- étape 3 : analyse du PDM
- étape 4 : analyse "pays".

Phase de consolidation et de propositions :

- étape 5 : consolidation des analyses,
- étape 6 : scénarii et cadre d'évaluation.

Le PDM a été impliqué dès le début, il a participé à la première réunion de cadrage par le comité de pilotage au démarrage le 12 juillet 2006. "Cette réunion est destinée à mettre en phase les attentes des commanditaires, les préconisations des membres du comité de pilotage et les propositions du consultant. Ainsi seront abordés les objectifs principaux de l'exercice, les moyens d'investigation, les sources d'information (documents, personnes à rencontrer), l'organisation générale et le calendrier". Puis, conformément à la méthodologie, suite à la phase préparatoire, une note a été produite et envoyée au comité de pilotage et discutée à ce comité de pilotage du 29 septembre. Cette note préliminaire est organisée autour de 5 points : processus de décentralisation, orientations et évolutions du PDM, hypothèses de travail et questionnements, méthodologie et calendrier. Le PDM n'a pas participé à cette réunion et n'a pas réagi à la note, ce qui supposait une acceptation de son contenu.

Lors du travail au siège du PDM, l'équipe a travaillé en permanence et a interagi avec le personnel du PDM. Une restitution qui a occupé deux après-midi a permis de présenter les premières conclusions et interrogations et d'échanger avec l'équipe du PDM (le SG étant absent) sur ces résultats d'analyse. Cette séance a été riche ; les grands constats qui ont été faits n'ont pas soulevé d'objections majeures de la part de l'équipe du PDM, bien que des divergences d'appréciation soient naturellement apparues sur plusieurs

points. Lors de cette restitution, suite à la richesse des débats et des discussions sur l'avenir du PDM, la mission a demandé aux cadres du PDM présents d'apporter une contribution écrite sur leur vision du devenir du PDM. Une seule contribution nous est parvenue, celle du Conseiller régional du programme REHCOL, Martin FINKEN (Cette contribution est donnée en annexe 8).

L'équipe a ensuite réalisé un travail de terrain dans trois pays (Sénégal, Bénin, Burkina Faso). Cette étape était capitale pour l'équipe, car au-delà des discours et des écrits, l'équipe pouvait apprécier sur le terrain ce qui restait comme plus-value du PDM suite à près de 15 ans d'intervention. A l'issue de ce travail de terrain, une nouvelle note a été produite et envoyée le 13 novembre à tous les membres du comité de pilotage dont le PDM. Le PDM n'a émis aucune réserve, accord ou désaccord sur cette note.

Durant toute cette étude, pas moins de 300 documents étalés sur une période de 15 ans, issus du PDM, des bailleurs et de divers organismes et partenaires du PDM, ont été dépouillés et analysés, une mission de trois semaines a été réalisée sur le terrain (siège du PDM et pays d'enquête), des dizaines d'entretiens ont été organisés au siège social du PDM et auprès de divers acteurs dans les trois pays cibles (Burkina Faso, Sénégal et Bénin), des bailleurs et d'organismes partenaires. La mission insiste sur la palette très diversifiée d'acteurs rencontrés permettant ainsi de croiser, confronter et moduler les points de vue exprimés. Les cinq membres de l'équipe d'évaluation ont fait preuve d'une remarquable cohésion et rigueur d'analyse, chacun soumettant la progression de son travail et les éléments de réflexion aux autres tout au long de la mission, favorisant ainsi la compréhension globale des divers segments d'analyse, les questionnements et les échanges en vue de la formulation des déficits généraux et des recommandations.

Suite à la présentation du rapport provisoire, divers commentaires nous sont parvenus du PDM et des bailleurs français et canadien. Dans la préparation de la version finale du rapport, nous avons pris en compte plusieurs de ces commentaires. Des compléments d'information ont été apportés et des nuances ont été introduites à certains constats. Ces précisions ont toutefois peu altéré le sens et la portée de nos grandes conclusions qui découlent du recoupement d'informations provenant de plusieurs sources. Plus de précisions ont été apportées à nos recommandations.

Des désaccords subsisteront certainement après ce rapport final. L'équipe n'a pas la prétention de posséder la vérité et soumet son analyse et ses recommandations comme des éléments de réflexion pour le devenir du PDM. La mission remercie le comité de pilotage pour son apport et avoir permis de faire progresser les analyses.

Rappel de la spécificité du PDM

L'équipe souligne la spécificité du PDM : le PDM n'est pas un programme de coopération de plus, il porte dès son origine deux grandes ambitions par rapport aux nouveaux enjeux posés par la décentralisation :

- l'ambition de développer une capacité régionale africaine à répondre à ces différents enjeux en terme d'analyses et de propositions en direction des différents acteurs impliqués ;
- l'ambition de faire porter ce programme par les premiers bénéficiaires : les associations d'élus ou de collectivités locales.

Les initiateurs du PDM ont été pionniers dans ce choix de concevoir et d'accompagner un outil novateur (i) dans sa vocation, son contenu, son statut et (ii) dans le type de relations établies entre "bénéficiaires" et partenaires.

L'analyse et les conclusions de l'équipe d'évaluation sont très critiques vis-à-vis du PDM, néanmoins l'équipe reconnaît la qualité des hommes et des femmes engagés dans la construction du PDM, leur dévouement à la cause de la décentralisation, et les difficultés auxquelles ils ont dû faire face dans un environnement complexe et difficile. Sans la ténacité et l'engagement de son Secrétaire Général, M. Jean-Pierre ELONG MBASSI, le PDM n'aurait pas à son actif les acquis importants qui lui sont reconnus.

Zone d'influence du PDM Ouest

La carte présentée à la page suivante est produite par le PDM Ouest. Elle montre les zones où le PDM Ouest a eu à intervenir même si ces interventions ont été ponctuelles et limitées à une action spécifique d'un de ses programmes. Cette carte montre une volonté du PDM Ouest d'élargir sa sphère d'influence à l'ensemble du continent et explique en partie la dispersion des actions qui s'en est suivie.

Pour mémoire, les associations des 18 pays suivants de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sont membres du PDM :

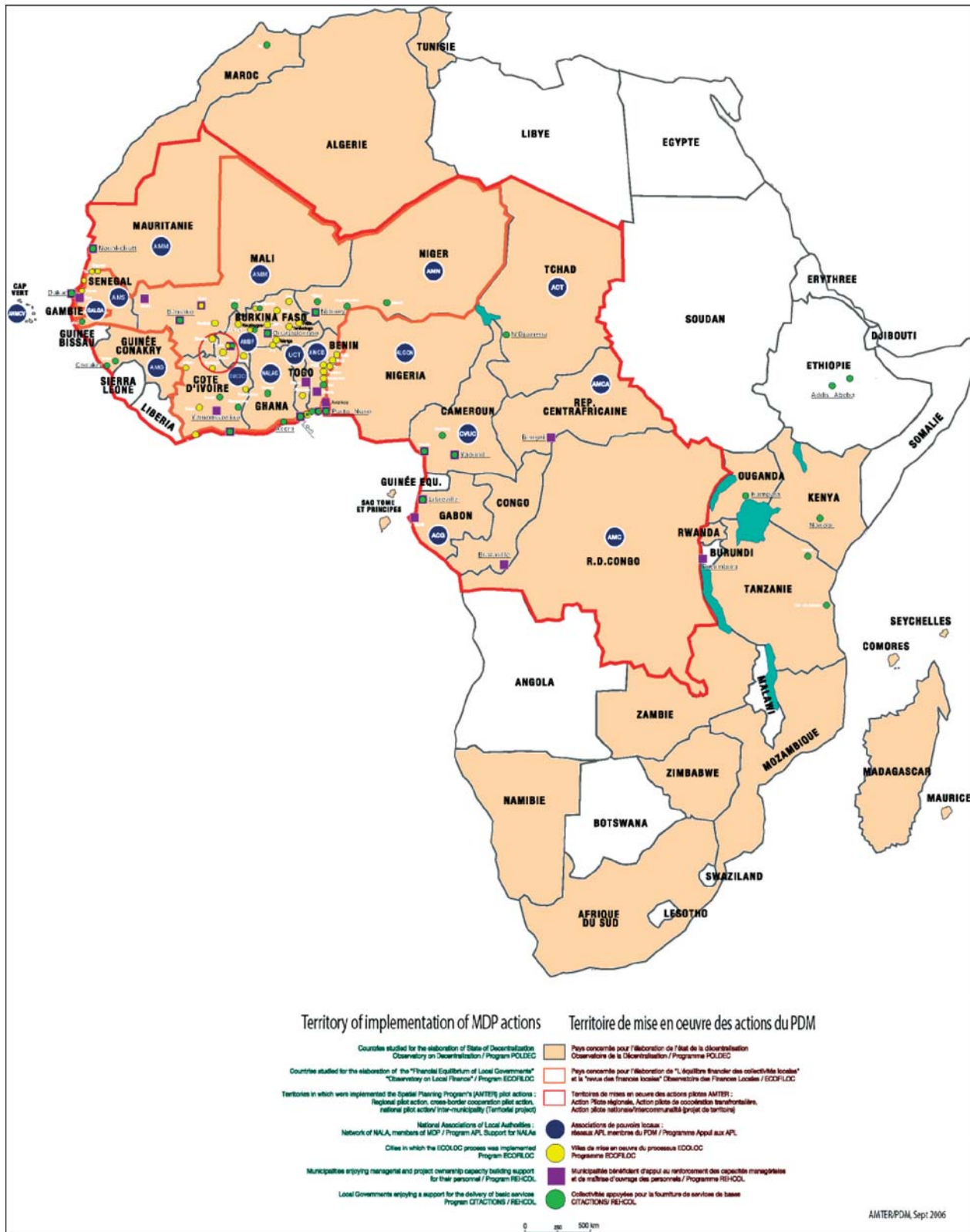
PAYS / REGION	NOM	DATE DE CREATION	MEMBRES
Afrique de l'Ouest			
MAURITANIE	Association des Maires de la Mauritanie (AMM)	30 Avril 1995	210
SENEGAL	Association des Maires du Sénégal (AMS)	1996	103
GAMBIE	Gambia Association of Local Government Authorities (GALGA)	Janvier 2001	8
CAP VERT	Association Nationale des Municipalités du Cap Vert (ANMCV)	Septembre 1995	17
GUINEE	Association des Maires de Guinée (AMG)	29 Juillet 2005	38
MALI	Association des Municipalités du Mali (AMM)	Avril 1993	703
CÔTE D'IVOIRE	Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI)	6 Juillet 1983	197
BURKINA FASO	Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF)	2 Décembre 1995	351
GHANA	National Association of Local Authorities of Ghana (NALAG)	Novembre 1977	110
TOGO	Union des Communes du Togo (UCT)	1996	21
BENIN	Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)	Novembre 2003	77
NIGERIA	Association of Local Government of Nigeria (ALGON)	31 Novembre 1999	774
NIGER	Association des Maires du Niger (AMN)	Septembre 1989	269
Afrique du Centre			
TCHAD	Association des Communes du Tchad (ACT)	7 Novembre 1997	18
CENTRAFRIQUE	Association des Maires de Centrafrique (AMCA)	2000	174
CAMEROUN	Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC)	12 Octobre 1996	339
CONGO	Association des Maires du Congo (AMC)	22 Septembre 1995	6
GABON	Association des Communes du Gabon (ACG)	1999	49
AFRIQUE CENTRALE	Association des Maires et Responsables des Villes et Métropoles d'Afrique Centrale (AMAC)	Juillet 1996 à Brazzaville	8 Pays

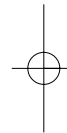
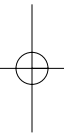
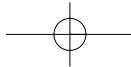
Les pays ne disposant pas d'associations d'élus ou de collectivités membres du PDM :

- Guinée Bissau,
- Sierra Leone,
- Libéria,
- Guinée Equatoriale,
- Congo RDC,
- Sao Tomé et Principe.

A signaler l'existence du PDM Est, qui intervient sous forme de programme (il n'est pas structuré en association) et qui couvre l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe. Pourtant nés avec les mêmes objectifs, les deux PDM n'entretiennent pas de liens.

Sur la carte, la zone entourée d'un trait rouge qui part de la Mauritanie jusqu'au Congo visualise les pays de la sphère "d'influence" du PDM. (N.B. Une erreur apparaît sur la carte, l'AMC est l'association des maires du Congo "Brazzaville" et non de la RDC.)





1^{ère} Partie :

Contexte et objet du PDM

Cette première partie introductive rappelle le contexte des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne avant de présenter le PDM et les grandes évolutions qui ont marqué son développement.

1. Processus de décentralisation : enjeux

Ce chapitre présente les éléments essentiels à prendre en compte dans l'analyse des processus de décentralisation. Il s'appuie sur la documentation récente, les entretiens avec des personnes ressources et sur l'expérience des membres de l'équipe. Ce chapitre n'a pas la prétention d'être exhaustif sur la question mais donner les principaux points de repères. En complément de ce chapitre, le lecteur trouvera dans le chapitre 14 la synthèse des analyses pays précisant les principaux facteurs de blocage dans les processus de décentralisation des pays visités et en annexe 4 des éléments sur les orientations canadiennes et françaises en matière d'appui à la décentralisation.

1.1. Une tentative de définition synthétique

La décentralisation est le transfert des responsabilités pour la planification, la gestion, la mobilisation et l'affectation des ressources du gouvernement central à des paliers de gouvernement inférieurs plus près des populations. Le concept est donc lié à celui de subsidiarité qui voudrait qu'une fonction soit confiée au plus bas niveau de gouvernement capable de l'assumer.

Cette définition de la décentralisation correspond à celle communément admise de dévolution de compétences (fonction conférée ou transférée avec pouvoir décisionnaire) et de ressources à des échelons territoriaux donnés. Si la décentralisation est avant tout un choix éminemment politique qui induit un nouveau partage du pouvoir et de son exercice, cette décentralisation peut avoir pour finalité un ou plusieurs objectifs en lien avec la situation spécifique de chaque pays :

- l'amélioration de délivrance de services publics au niveau local ;
- la démocratisation du mode de gouvernance afin d'assurer une meilleure implication du citoyen dans le choix et l'exercice du pouvoir ;
- ou encore, un meilleur ancrage du pouvoir central sur le local.

La littérature traitant de la décentralisation en Afrique subsaharienne¹² va dans le même sens et dégage un accord sur les enjeux liés à cette décentralisation :

- contribuer à la modernisation de l'État ;
- rapprocher les citoyens du pouvoir de décision ;

12) Signalons entre autres ouvrages et textes consultés :

- LAND, Tony, Volker Hauck, Jaap Bilj et al. ; Les approches sectorielles sont-elles le chaînon manquant d'une articulation cohérente entre les réformes sectorielles et la décentralisation? Doc. De réflexion no. 39, ECPDM, 2003, 51 p.
- LATOUCHE, Daniel ; Relancer la décentralisation en Afrique, 2004, 32 p.
- LAUZON, Normand et Laurent Bossard ; Processus de Décentralisation et Développement, local en Afrique de l'Ouest (texte de communication). Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Bruxelles 2005, 13 p.
- OLOWU, Dale ; Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa. Institut de recherche pour le Développement social. Nations Unis, 2001, 41 p.

- protéger les services publics et les offrir au meilleur coût ;
- favoriser la dynamique de développement territorial ;
- recentrer le rôle de l'État sur ses principales missions.

Par ailleurs, la décentralisation est indissociable du processus de déconcentration des responsabilités au niveau des administrations qui devrait théoriquement l'accompagner. Décentralisation et déconcentration font partie d'un processus de réforme institutionnelle engagé à des degrés divers par la majorité des États. Dans la pratique, ces processus diffèrent suivant les pays, la mise en place de la décentralisation répondant notamment à des préoccupations et des choix différents avec des approches distinctes. On note ainsi deux grandes approches qui ont une incidence directe sur les formes de décentralisation et de déconcentration :

- une approche où la dévolution de responsabilités est importante, les pouvoirs sont cédés aux autorités locales en terme de planification et de mise en œuvre de l'ensemble des actions de développement en dehors des fonctions régaliennes. C'est généralement le cas des pays anglophone. Les administrations antérieurement rattachées aux ministères centraux sont désormais rattachées aux pouvoirs locaux. Les cas les plus parlants sont ceux de l'Ouganda et de la Tanzanie ;
- une approche où la dévolution de responsabilités est plus limitée et où l'État garde le contrôle des administrations tout en amorçant leur déconcentration. C'est le cas généralement des pays francophones.

La difficulté majeure dans ces processus est d'assurer une cohérence entre les choix politiques, leur traduction institutionnelle et les politiques, stratégies et programmes qui sont mises en place. Le choix des fonctions à transférer ou à céder aux comités techniques décentralisation (CTD) est délicat avec des incidences en termes d'allocation des ressources, de stratégies sectorielles et d'articulation entre pouvoirs locaux et administrations sectorielles.

Revenons sur les grandes tendances en Afrique de l'Ouest.

1.2. Des États au départ centralisés

Pour diverses raisons, historiques, politiques, et économiques, les gouvernements des pays en développement en général et africains en particulier sont plus centralisés que ceux des pays développés. Le fait que les États issus des indépendances choisissent dans un premier temps de maintenir intactes les collectivités décentralisées et autres structures de gouvernement local héritées de la période coloniale n'y a rien changé. Ces structures furent perçues comme des instruments de contrôle et des stratégies d'extension des sphères d'influence du pouvoir central sur les communautés locales. Au lendemain des indépendances, les préoccupations des pays africains ont porté en priorité sur la construction de l'unité nationale, le développement économique, la construction d'États solides et leur affirmation internationale.

La décentralisation dans pratiquement tous les pays de l'Afrique de l'Ouest est le résultat d'une très longue quête. Les différentes administrations qui se sont succédées ont toutes œuvré d'une manière ou d'une autre à la recherche d'un modèle de décentralisation adapté aux réalités socioculturelles et exigences politiques du moment. Plusieurs formules ont été initiées et testées. Toutes recherchaient à des degrés divers l'adaptation de l'administration au contexte, un meilleur phasage entre l'État et le citoyen.

1.3. Les facteurs explicatifs des mouvements de décentralisation

Dans les années 1990, la situation a commencé à évoluer et la décentralisation pendant toute la décennie a été à l'ordre du jour de toutes les réformes du secteur public dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Il n'est en effet aucun programme de réduction de la pauvreté, pièce essentielle des programmes de pays, qui ne retienne la décentralisation comme stratégie majeure. La plupart des opérations de décentralisation de ces années 1990 ont été motivées par des raisons politiques. Sur le continent africain la propagation du

multipartisme a créé une plus grande demande de participation du niveau local dans la prise de décision. Dans certains cas la décentralisation a été la réponse politique aux revendications identitaires et permis de sauvegarder l'unité des pays. Plusieurs raisons ont ainsi été invoquées pour expliquer les évolutions décentralisatrices en Afrique :

- la demande de participation de la population qui nécessite un transfert des pouvoirs en faveur des communautés au niveau régional et local au motif que les gouvernements locaux moins distants des populations deviennent plus directement imputables de leurs actions ;
- l'échec des gouvernements centraux en matière de développement socioéconomique, situation aggravée par le démantèlement des services publics suite aux mesures d'ajustement structurel recommandées, voire imposées par les partenaires au développement ;
- le postulat que les citoyens contribueront plus facilement au financement des activités élaborées et mises en œuvre au niveau local ;
- la décentralisation facilite l'expérimentation de mesures spécifiques dans les sites pilotes ;
- les décisions de dépenses publiques prises à un niveau de gouvernement plus proche des populations auraient plus de chance de refléter la demande de services publics que celles prises par le gouvernement central ;
- les citoyens consentiraient plus facilement à payer pour les services publics en adéquation avec leurs priorités surtout lorsqu'ils sont associés à la prise de décision.

C'est ainsi que pratiquement tous les pays d'Afrique s'étaient dotés de collectivités locales à la fin de la décennie 1990. Dans tous ces pays, lesdites collectivités ont l'autorité légale nécessaire pour offrir les différentes prestations notamment les services sociaux de base qui fondent les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté : éducation de base, fourniture de l'eau potable, santé et hygiène, etc. Mais l'adoption de lois sur la décentralisation ne fait pas de la décentralisation une réalité et les bénéfices attendus ne se concrétisent pas automatiquement.

Le processus de conception et de mise en œuvre de la décentralisation est long et complexe. Les facteurs de réussite ou de frein se révèlent au fur et à mesure de la mise en œuvre des différentes étapes et composantes de la décentralisation, à savoir :

- a) la mise en place et la délimitation des collectivités locales : communes, intercommunalités, départements, provinces, régions (ou l'équivalent) ;
- b) l'identification et le partage des responsabilités entre les collectivités et l'État :
 - solidarité des associations de maires, plaidoyers à la défense des intérêts locaux, négociation avec le pouvoir central ;
 - attribution des compétences décentralisées (obligatoires, facultatives) selon le principe de la subsidiarité ;
 - modalités de transfert des compétences ;
 - modalités de transfert des personnels ;
 - calcul des transferts de charges et modalités de compensation ;
 - dispositif de renforcement des capacités administratives et techniques.
- c) les ressources mises à la disposition des collectivités locales :
 - ressources financières (réforme de la fiscalité locale et diversification des sources de revenus) des collectivités locales en adéquation avec les compétences qui leur sont dévolues ;
 - ressources humaines et techniques pour le renforcement des capacités des collectivités locales (programmes de formation des élus et des personnels administratifs et techniques et appui-conseil) en adéquation avec les compétences qui leur sont dévolues.
- d) la déconcentration et les relations des nouvelles collectivités locales avec les pouvoirs déconcentrés ;
- e) l'adaptation des politiques et des programmes gouvernementaux aux spécificités territoriales et aux compétences des collectivités locales issues du nouveau partage des pouvoirs.

Étant donné le caractère récent des expériences en Afrique et particulièrement en Afrique de l'Ouest, il y a un déficit de connaissance concernant la manière d'approcher cette réforme complexe, ses différentes composantes, dans des environnements différents. Des questions se posent : quelles institutions faut-il créer pour atteindre quels objectifs ? Quelles compétences transférer ? Comment peut-on réussir graduellement la décentralisation ? Autant de questions auxquelles il n'y a pas de réponses claires et définitives qui se soient dégagées de l'observation d'expériences et qui auraient été mises à la disposition des réformateurs nationaux.

1.4. Un impact encore modeste pour les processus de décentralisation en cours

Malgré un cadre formel opérationnel, les résultats obtenus par les expériences africaines de décentralisation restent en deçà des attentes¹³. En effet il y a peu d'exemples de collectivités performantes en Afrique subsaharienne. En fait, il n'y a aucun cas de réussite exemplaire¹⁴. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, les plus communément admis dans les différents documents consultés sont :

- les lenteurs de l'État à déployer l'ensemble des mesures nécessaires pour faciliter l'appropriation des leviers de la décentralisation par les collectivités locales ;
- la résistance interne des ministères sectoriels concernés par les transferts de compétences et de ressources humaines et financières (ministères de l'Économie et des Finances, de la Santé, de l'Éducation notamment), à définir et à mettre en place les modalités et outils pour faciliter leur appropriation par les collectivités locales ;
- les énormes besoins de renforcement des capacités des élus locaux et des personnels administratifs et techniques pour qu'ils puissent, d'une part comprendre justement les mérites que porte la décentralisation et d'autre part être habilités à assumer pleinement et adéquatement leurs nouvelles charges ;
- les insuffisances dans les ressources humaines, techniques et financières dont disposent actuellement les collectivités locales pour assumer leurs responsabilités ;
- une fiscalité locale pratiquement inexistante qui oblige à la persistance de l'aide de l'État dans le financement des collectivités locales, les privant dès lors de leur autonomie financière complémentaire à l'autonomie administrative ;
- les besoins de clarification de certaines dispositions des textes de la décentralisation : inspirés souvent de très près dans leurs architecture et modes d'opération par l'expérience européenne (notamment française), la décentralisation dans les pays de l'Afrique subsaharienne a à faire face à des situations où la réalité locale, géographique, historique et culturelle, s'adapte difficilement à un texte législatif conçu en fonction d'un contexte très différent.

A titre d'illustration, nous allons compléter par trois éléments, sans qu'ils ne soient nécessairement les plus importants mais qui aident à comprendre le contexte :

- les difficultés d'ancrage des nouvelles institutions locales : en effet la déconnexion structurelle et fonctionnelle entre les institutions informelles traditionnelles enracinées dans l'histoire et la culture et les institutions locales issues des politiques de décentralisation n'ont pas permis à ces dernières d'atteindre toute l'efficacité attendue. Ce phénomène n'est pas nouveau et déjà sur la période postcoloniale, la plupart des leaders politiques voyaient dans les chefs traditionnels des alliés de la puissance coloniale et de ce fait ont tenté de les abolir ou de diminuer leur influence. Avec le vent de démocratisation des années 1990, ces mêmes chefs traditionnels ont été vus par les acteurs des mouvements démocratiques comme

13) Le PDM note à juste titre que les attentes des partenaires en matière de décentralisation étaient peut-être trop fortes, contenu du pas de temps court de 15 ans de politiques de décentralisation.

14) Adamolekum, lapido (1999) Public administration in Africa, Boulder, Westview Press), cité par par Ives Poulin dans son article les décentralisations en Afrique qu'avons-nous appris ? paru dans Téléscope , volume 11, n°3 juin 2004)

les alliés des pouvoirs de partis uniques en place à ces moments non nécessairement acquis à la cause des revendications démocratiques. Or les chefs traditionnels jouent un rôle informel ou formel très important en matière de participation politique et de mobilisation des ressources ;

- l'émergence des approches sectorielles : elles sont apparues pratiquement en même temps que les processus de décentralisation vers les années 1990, comme de nouveaux moyens de rationaliser l'aide au développement grâce à une meilleure coordination des partenaires et responsabilisation des gouvernements bénéficiaires dans la définition des stratégies de développement. Cette approche n'est pas sans conséquences sur les collectivités dont les ministères mettent en doute leurs capacités à gérer les programmes sectoriels. Et les comptes que les ministères sont supposés rendre aux partenaires sur la gestion des fonds et l'atteinte ou non des résultats s'ajoutent aux autres raisons qui amènent les ministères à ne pas vouloir transférer les responsabilités au niveau local. Les approches sectorielles sont taxées de déresponsabiliser les collectivités territoriales en leur déniaient le pouvoir de décision locale prévue par la loi et en transformant le processus de décentralisation en une simple déconcentration administrative, où les préoccupations de gouvernance, d'appropriation locale et de responsabilisation des acteurs locaux dans les choix et l'affectation des ressources deviennent secondaires par rapport aux préoccupations d'atteinte des résultats conformes aux objectifs des plans arrêtés au niveau de l'État central et en accord avec les partenaires au développement ;

- le peu d'impact sur l'offre de services publics : en accordant aux acteurs locaux le pouvoir de voter et d'exécuter des budgets, la décentralisation cherche à créer les conditions d'émergence d'un nouveau type de développement dans lequel lesdits acteurs sont en position de jouer un rôle de premier plan notamment dans l'offre de services de proximité et l'amélioration des conditions de vie des populations sans laquelle l'adhésion et l'enthousiasme suscités au départ par les processus de décentralisation vont se transformer en déception ou au mieux en indifférence. L'impact réel de la décentralisation et des nouvelles collectivités sur la qualité des services locaux de base reste marginal. En effet, rares sont les collectivités locales qui peuvent se vanter d'avoir fait la différence en matière de santé primaire, d'assainissement des eaux usées, et d'éducation de base. Tel est d'ailleurs le constat que les collectivités africaines elles-mêmes ont fait lors de la rencontre Africités 2003¹⁵ et confirmé lors d'Africités 2006. Ce sentiment d'absence d'impact perceptible des nouvelles collectivités territoriales est aggravé et renforcé d'une part par la perception biaisée qu'ont certains acteurs locaux de la décentralisation qu'ils réduisent à sa seule dimension électorale avec le clientélisme politique qu'elle génère et d'autre part l'incivisme et plus généralement le comportement des élus locaux et des citoyens face aux biens publics qui posent toute la question de la transparence et de la bonne gestion locale sans laquelle le processus n'a pas de crédit.

1.5. Défis et perspectives

Il ne fait aucun doute que la décentralisation est maintenant solidement implantée dans une très grande majorité, sinon la totalité des pays africains. Et malgré les limites et difficultés rencontrées, il n'y a pas lieu de sous-estimer l'importance de ce constat considérant qu'il y a seulement quelques années les États africains étaient encore parmi les plus centralisés et ce peu importe les définitions que l'on voudra donner de la décentralisation et de la nature de ce qui constitue un État décentralisé.

Pour cette raison, **il importe de distinguer les résultats de la décentralisation des politiques de décentralisation comme telles.** En ce qui concerne les résultats, tant au niveau des impacts que des effets, les jugements, sans être indulgents, doivent tout de même être nuancés parce qu'il est encore trop tôt pour se prononcer. Quant à la problématique de la décentralisation, le progrès est indéniable puisqu'il ne fait plus de doute que la décentralisation fait désormais partie du paysage constitutionnel et

15) Voir l'article intitulé "Relancer la décentralisation en Afrique" écrit par Daniel LATOUCHE, professeur de sciences politiques, rattaché au centre urbanisation, culture et société de l'Institut National de la recherche scientifique et consultant de l'ACDI

démocratique africain. La principale question qui reste encore pertinente à notre avis est : **Que faire pour qu'il en soit durablement ainsi et trouver une meilleure articulation entre le processus et les services aux citoyens au quotidien ?** Les principaux défis à relever dans une telle perspective et qui sont autant de chantiers sont les suivants :

- l'articulation entre approche sectorielle et décentralisation : bien qu'interdépendantes, les approches sectorielles et les politiques de décentralisation ne sont pas suffisamment et explicitement harmonisées dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Et il n'est pas rare de voir des partenaires au développement qui appuient avec la même énergie et des moyens conséquents ces deux approches sans se soucier de cette nécessaire articulation sans laquelle elles se contredisent. Pour éviter une telle contradiction et sortir de la gestion au cas par cas selon la volonté des ministères sectoriels, il est utile que des textes de droit exigent explicitement qu'une part importante des programmes sectoriels soient mis en œuvre par les collectivités territoriales, quitte à exiger qu'elles rendent compte aux ministères responsables des résultats. La capacité des collectivités locales à fournir des services de base, donc à être crédibles est à ce prix, étant entendu que l'essentiel des ressources destinées à améliorer la fourniture des services dans les pays africains proviennent des partenaires au développement et sont mobilisées dans le cadre des programmes sectoriels ;

- la mobilisation sociale locale : elle pose la problématique de l'arrimage entre décentralisation et participation, démocratie représentative et démocratie participative. Avec l'ouverture démocratique actuelle et le nouveau paysage institutionnel qui se dessine au niveau local, la réussite de toute entreprise de décentralisation dépend fortement de la qualité du dialogue et du partage des rôles entre les acteurs que sont les élus locaux et les autres intervenants que sont les ONG, les associations et organisations diverses de la société civile, le secteur privé local, etc. En effet, pour qu'elle puisse être facteur de mobilisation sociale indispensable pour déclencher le processus de développement, la décentralisation ne doit pas être une simple étatisation du local. A ce propos, certains analystes¹⁶ recensent parmi les dangers qui guettent le processus de décentralisation dans les pays africains la persistance du phénomène bureaucratique, singulièrement à travers les réflexes centralisateurs des administrations de l'État mais aussi des collectivités territoriales. La décentralisation doit plutôt être un processus au terme duquel vont émerger des formes originales et adaptées d'organisations territoriales capables notamment de soutenir une dynamique de développement en milieu local sollicitant la participation des acteurs locaux.

1.6. Éléments de réflexion sur l'état de la décentralisation

Dans de nombreux pays d'Afrique, la décentralisation s'inscrit aujourd'hui dans un processus plus large de réforme institutionnelle à laquelle se mêle également la démocratisation, l'amélioration des performances du secteur public et une priorité pour la gouvernance locale et la réduction de la pauvreté. Compte tenu de ce champ large d'intervention, la décentralisation apparaît pour beaucoup comme un sujet de plus en plus flou et fluctuant. Mais tous s'accordent pour reconnaître qu'il s'agit d'un processus long et complexe pour lequel les ambitions et enthousiasmes des débuts commencent à s'émousser.

On peut distinguer deux grandes périodes dans les processus en cours de décentralisation :

- une période faste qui a duré toute la décennie 1990 caractérisée par une forte expansion des politiques de décentralisation et des collectivités locales en Afrique et plus particulièrement en Afrique de l'Ouest. Après l'essoufflement des États comme acteurs essentiels voire exclusifs du développement, les collectivités locales ont émergé comme alternative possible aux défaillances étatiques ;
- une période de repli avec un changement de contexte. De nouvelles préoccupations sont apparues et les difficultés se posent avec maintenant plus de précision. Depuis le début des années 2000, le mouvement de décentralisation présente un nouveau visage : élections locales retardées, impasse sur les transferts

16) Voir Ives Poulin, "Les décentralisations en Afrique, qu'avons-nous appris ?" *Télescope*, volume 11, n°3, juin 2004

effectifs de compétences et de ressources, désintérêt de l'État arguant notamment la mauvaise gestion locale par les élus comme si on voulait laisser les élus discréditer le processus par leur comportement et légitimer ainsi un retour de l'Administration d'État.

En définitive, on retient que l'état de la décentralisation en Afrique est marqué par une contradiction, c'est-à-dire qu'au moment où on assiste à la généralisation des collectivités territoriales et donc un début de concrétisation de la décentralisation, on remarque aussi un recul de la dynamique en faveur du processus qui ne semble plus occuper la place qu'il avait prise dans les agendas aussi bien des pays africains que de leurs partenaires au développement. La prise de conscience du rôle que pourraient jouer les collectivités territoriales dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire pourrait néanmoins relancer ce processus (cf. Africités 4).

A cet égard, les facteurs de blocage ou les freins soulevés précédemment peuvent-ils être levés ? Par ailleurs, expliquent-ils à eux seuls ce "pallier" atteint par la décentralisation ? Nous y reviendrons dans la suite de nos analyses.

2. Orientations et évolutions du PDM

Ce chapitre présente les éléments marquants qui ont jalonné l'histoire du PDM et qui expliquent en partie la situation et les choix actuels. Une présentation plus complète de l'historique du PDM exposée par son Coordonnateur est donnée en annexe 1.

Le PDM a été créé en mars 1992. Il a fonctionné de manière informelle, sous forme de programme, sans capacité juridique ni personnalité morale jusqu'en novembre 1994, date à laquelle est créée l'**Association de Gestion du PDM**. En décembre 2001, une nouvelle étape est franchie dans l'autonomisation du PDM qui devient le **Partenariat pour le Développement municipal**, porté et dirigé par les associations des élus. La création récente de CGLUA ouvre un questionnement sur la place et les fonctions du PDM ainsi que son lien avec ce mouvement panafricain.

Le PDM distingue quatre grandes phases dans son histoire :

- Phase 1 - 1992 à 1994 : phase de démarrage du PDM,
- Phase 2 - 1995 à 2000 : phase de développement du PDM,
- Phase 3 - 2001 à 2005 : phase de mutation du PDM,
- Phase 4 - 2006 à 2019 : Phase de consolidation du PDM.

L'annexe 1 présente chacune de ces phases décrites par le PDM et montre bien les deux sauts importants : à partir de 1995 avec une première augmentation significative des financements et des programmes du PDM et en 2001 avec le changement de dénomination censé marquer une appropriation complète du PDM par les associations d'élus et de collectivités africaines.

Nous compléterons cette analyse du PDM en présentant quelques éléments marquants de sa progression, incluant les points essentiels des évaluations ou de revues qui ont contribué à cette progression et qui permettent de mieux comprendre la situation actuelle.

• La création en 1992

Dans le document de programme initial le but, les objectifs et les composantes sont ainsi libellés :

- But : "faciliter la préparation et l'exécution des politiques de décentralisation / déconcentration en Afrique de l'Ouest, afin de renforcer les moyens de gestion urbaine dont disposent les municipalités."
- Objectifs particuliers :
 - "aider à redéfinir les relations entre administrations centrales et locales et les acteurs privés ;
 - renforcer l'efficacité de la gestion urbaine par les administrations locales,

- encourager l'adoption d'outils de gestion conçus pour améliorer l'efficacité de la gestion des services publics locaux ;
- faciliter les échanges et les réseaux entre collectivités locales, personnel municipal et établissement de formation, améliorer la gouvernance municipale ;
- créer une culture municipale grâce à des réseaux régionaux."

• Composantes :

- soutenir les politiques de décentralisation et de déconcentration ;
- concevoir et réaliser des outils de gestion des municipalités urbaines ;
- stratégies de formation et soutien aux établissements de formation ;
- soutien aux associations de collectivités locales et au personnel local ;
- diffusion d'informations sur la gestion municipale et urbaine,
- établissement de réseaux et coopération entre municipalités.

Le PDM dispose d'un organe décisionnel, un comité d'orientation, présidé par un élu, mais où les bailleurs de fonds ont la décision finale. L'unité de programme, cellule très légère, met en œuvre les activités sous la direction d'un coordinateur appuyé par un assistant technique.

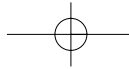
Une première évaluation à mi-parcours de la première phase du PDM en 94 (Uli Locher) tirait des enseignements intéressants relatifs à la stratégie du PDM. Cette stratégie est adaptée sur trois points : "(i) elle est appropriée sur le plan social et réaliste sur le plan politique, (ii) c'est un complément indispensable aux travaux consacrés à l'infrastructure..., (iii) l'approche régionale, comparative et multidisciplinaire peut amener les gouvernements locaux à adopter une vision nouvelle qui protège les administrations locales contre les répercussions négatives des politiques de déconcentration et d'ajustement structurel."

Par contre, l'évaluation considérait cette stratégie incomplète sur deux points : "(i) elle n'accorde qu'une attention insuffisante et indirecte au but ultime d'amélioration des capacités municipales en matière de gestion urbaine. Ces capacités ne sont pas une fin en soi mais sont censées améliorer la prestation de services et la qualité de vie des populations urbaines. Tous les projets, ateliers, stages devraient être suspendus s'ils ne sont pas au service de ce but ultime. (ii) on a laissé l'exécution du programme se dérouler de telle façon qu'il n'y a pratiquement jamais de suivi et d'évaluation d'impact. C'est là une faille importante de la conception. Telle qu'elle existe, l'Unité de programme ne peut savoir quelles sont ses activités qui exercent un impact positif et devraient donc être reproduites. Elle fonctionne en aveugle." Par ailleurs l'évaluation relève que le programme n'a pas de mécanisme lui permettant d'évaluer les besoins aux différents niveaux, population, administration municipale, gouvernements centraux. "Le programme répond à la demande que formulent presque exclusivement des représentants du gouvernement de divers niveaux".

• **La création de l'Association de Gestion du PDM en 1994**

Si la création d'une **Association de Gestion** répondait essentiellement à un souci de formaliser la structure PDM et de lui donner un statut juridique, elle a été aussi l'occasion de confirmer sa vocation. Les statuts de l'association, adoptés en novembre 1994, précisent ainsi l'intérêt du PDM, considérant notamment que "les objectifs de la phase de lancement ont été largement atteints" : "L'intérêt du PDM/O réside dans le fait qu'il offre un cadre adapté au traitement d'un certain nombre de questions dont dépend le succès des expériences de développement communal actuellement tentées en Afrique. Il s'agit d'une instance :

- de concertation et de coordination durable entre partenaires africains et bailleurs de fonds ;
- où l'on débat de questions stratégiques, où l'on définit des politiques générales qui orientent ensuite l'action sur le terrain ;
- à vocation régionale, ce qui facilite les échanges d'idées, la capitalisation des expériences les plus significatives, l'émergence de compétences de valeur, la constitution de réseaux techniques locaux."



...“Les fondations du PDM paraissent solides. Il reste maintenant à poursuivre sa construction, y compris juridique, afin qu’il puisse se pérenniser sous la forme d’une **“agence technique des réseaux des collectivités locales africaines**, véritable plate-forme de réflexions, de contact et de partenariats à l’échelle sous-régionale”...

Les activités sont alors organisées autour de 5 composantes :

- l’appui aux politiques de décentralisation par des études, des recherches, de l’assistance technique et des séminaires ;
- l’appui aux municipalités et à leurs associations par la mise en place de l’OFL, l’appui à l’Union des Villes Africaines, l’organisation de séminaires ;
- l’appui aux activités de coopération décentralisée (versus France) à travers les études, la recherche, l’assistance technique et l’organisation de séminaires ;
- la formation avec l’identification des besoins de formation et des séminaires ;
- la communication, la coordination et la promotion du PDM.

Ces composantes sont les embryons des futurs programmes du PDM.

Le PDM dispose maintenant, comme organe décisionnel, d’un conseil d’administration composé de représentants d’associations d’élus et du représentant du ministère en charge de la décentralisation au Bénin, pays d’accueil du PDM. Dans les faits, le programme est cogéré au sein du comité d’orientation, devenu comité paritaire, par les représentants du CA et les représentants de quatre bailleurs de fonds (Banque mondiale, Coopération française, ACDI, ONU Habitat). Le bras technique, l’unité de programme ou bureau régional du PDM, s’est étoffé en lien avec le développement des activités, il comporte 14 personnes dont 2 AT français.

• L’évaluation de 1997

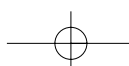
Une évaluation en 1997 réalisée par la CFD (AFD, JL Vénard) pour le compte du MAE mettait l’accent sur :

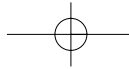
- les acquis en matière d’appui à la décentralisation : le renforcement de l’image du PDM, l’émergence d’une fonction de prestataire de services, l’émergence d’un mouvement municipal politique ;
- les acquis en matière d’organisation et de communication : renforcement de l’équipe, acquisition de locaux et équipements, obtention d’un statut légal, formalisation de la gestion comptable, développement d’outils de suivi évaluation ;
- les insuffisances au niveau de l’image du programme : problème de collaboration avec les représentations nationales des partenaires (ACDI, MAE, BM, CE) du PDM qui est un programme “géré” par les “centrales” ;
- les insuffisances de l’efficacité du programme : les associations de maires peu dynamiques et qui ne se sont pas appropriées le PDM, le manque de relations et de partenariats préjudiciables avec les projets nationaux d’appui à la décentralisation dans chaque pays, le PDM n’apporte pas de services directement aux “bénéficiaires finaux”¹⁷, beaucoup de retard dans la mise en œuvre de la composante coopération décentralisée ;
- les insuffisances dans l’organisation de l’Unité de programme : problèmes dans l’identification et la mesure des résultats et la lisibilité comptable.

Concernant le devenir du PDM et de son Unité de programme, ce rapport ouvrait deux orientations possibles :

- la transformation du PDM en une agence régionale au service exclusif des APL, ses fonds propres provenant des APL ;
- la transformation du PDM en une agence régionale de prestations de services pour l’ensemble des acteurs de la décentralisation, les fonds propres provenant alors des APL, des États, et des projets,...).

17) Selon l’auteur, ce n’est de toute manière pas la vocation du PDM que de fournir ce type d’appui.





Sur la base de cette évaluation, l'équipe du PDM et ses partenaires ont travaillé à une restructuration des activités sous forme de huit programmes d'appui :

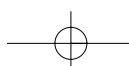
- appui à la conception et à la mise en œuvre des politiques nationales de décentralisation (POLDEC) ;
 - appui aux collectivités locales et à leurs associations (APL) ; aux économies et finances locales (ECOFILOC) ;
 - appui à la formation des ressources humaines (REHCOL) ;
 - appui à la recherche sur l'impact de la décentralisation sur les politiques publiques (REDEPS) ;
 - appui à la fourniture des services de base aux populations (CITATIONS) ;
 - appui à la communication et à l'information (AFRIDIF) ;
 - appui à l'organisation de la plate-forme panafricaine de dialogue sur la décentralisation (Africités).
- Chacun de ces programmes étant animé par un "Conseiller régional".

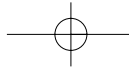
• Les évolutions en 2002

L'année 2002 est marquée par la mise en place d'un **CA du PDM composée des représentants des APL**, l'objectif de cette évolution étant une appropriation du PDM par ses bénéficiaires directs. L'AG de décembre 2001 a changé la dénomination du PDM qui est devenu le **Partenariat pour le Développement municipal**. Un document de 2002 du PDM intitulé "**Enjeux et perspectives du PDM**" fait un point sur les acquis du programme et donne une vision du rôle du PDM d'ici 2010. Des objectifs sont fixés pour l'horizon 2005 et l'horizon 2010 pour chacun des programmes du PDM. Après avoir rappelé le contexte "morose" des dix dernières années des États africains sous ajustements structurels dont une des conséquences a été le peu d'empressement des États à mettre en place des actions d'accompagnement de la décentralisation, le document présente les acquis du PDM :

- "Par les débats qu'il a animé dans la région, **le PDM a été particulièrement utile pour maintenir auprès des Etats un minimum d'attention sur la nécessité de continuer à approfondir malgré tout la mise en œuvre des politiques de décentralisation** dans le respect des principes démocratiques, et pour persuader les collectivités locales de s'investir d'une part, dans la maîtrise des compétences que leur confèrent désormais les lois de décentralisation.
- Par ailleurs le PDM a été d'un apport déterminant dans le **recentrage de l'attention sur la décentralisation financière et sur les finances locales**.
- Le PDM apporte également **une contribution de premier plan dans le renouveau du renforcement des capacités des ressources humaines des collectivités locales** de la région ...
- Mais par dessus tout, grâce au Sommet Africités, le PDM a réussi à **maintenir la décentralisation parmi les sujets prioritaires dans l'agenda politique de l'Afrique** au moment où l'attention risquait de se porter exclusivement sur les questions de politiques nationales d'ajustement structurel et sur les questions d'intégration régionale..."

Le document constate ensuite le ralentissement des processus de décentralisation, et la nécessité de revoir les approches et les modes d'intervention en fonction de la recherche d'un impact de la décentralisation en terme de développement. Il appelle aussi à une révision du mode de collaboration avec les bailleurs, collaboration qui devrait être fondée sur une approche programme. "Malgré ces avancées indéniables, la mise en œuvre des politiques de décentralisation semble arrivée à un palier dans la région. Depuis la fin des années 90, on remarque une sorte **d'essoufflement du mouvement de décentralisation au niveau des Etats**, soit que le transfert des compétences et des ressources a du mal à passer dans les faits, soit que la décentralisation démocratique est remise en cause, soit encore que les Etats hésitent à reconnaître aux collectivités locales une réelle autonomie. De leur côté les populations sont impatientes de voir l'émergence des collectivités décentralisées favoriser effectivement l'amélioration des conditions de vie et de la gouvernance locale. On semble donc entrer dans **une nouvelle période où les politiques de décentralisation ne seront poursuivies que si elles démontrent leur efficacité en termes de développement**, de renforcement de la démocratie, de contribution à la cohésion nationale et à l'intégration régionale. **Cette évolution appelle une adaptation à la fois des approches et des méthodes d'inter-**





vention en appui à la décentralisation dans la région... Mais la prise en compte de cette préoccupation suppose un changement dans les modes d'intervention et leur planification dans le temps. Il faut **passer d'une logique de projets de courte durée ciblant des objets isolés, à une logique de programmes de durée plus longue ciblant des processus de transformation et des acteurs.** Il faut se départir d'une coopération où l'accent est mis surtout sur la rigueur à observer dans la gestion des procédures, au profit d'une coopération fondée avant tout sur l'atteinte de résultats préalablement négociés." Le document propose d'orienter le PDM et ses partenaires pour les dix ans à venir sur 5 axes :

- "modernisation des Etats, à travers la poursuite des politiques de décentralisation et leur articulation aux politiques d'intégration régionale ;
- développement local et lutte contre la pauvreté ;
- structuration du mouvement municipal et amélioration des cadres de dialogue entre les autorités locales et leurs partenaires ;
- renforcement des capacités des personnels des collectivités locales et organisation des milieux professionnels en appui aux dites collectivités ;
- capitalisation des connaissances, circulation des informations et partage des meilleures pratiques dans le domaine de la décentralisation, du développement local, de la gestion urbaine et municipale."

Ces 5 axes sont toujours d'actualité.

Une revue managériale (Pierre Aubry, Jean-Marie Tétard et Ivan Ménard) est réalisée en août 2002 sous l'initiative de l'ACDI. Elle apporte un appui important au PDM non seulement sur les aspects organisationnels mais au-delà sur les aspects d'orientations stratégiques.

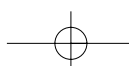
Le PDM est maintenant autonome au niveau décisionnel avec son conseil d'administration. Son unité technique est dénommée "bureau régional du PDM pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre" ; elle comporte 23 personnes. Le comité paritaire devient un lieu de concertation entre partenaires du PDM et représentants du PDM. Mais rapidement le comité paritaire apparaît comme un instrument insuffisant pour assurer un bon suivi et une collaboration plus étroite entre le PDM et ses deux principaux partenaires financiers que sont le MAE et l'ACDI. A cet effet, un mini-exécutif, appelé par la suite comité paritaire restreint, est créé. Son objet principal est d'assurer une plus grande réactivité entre les partenaires et un meilleur suivi.

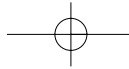
• L'évaluation MAE 2003

Le MAE a réalisé une évaluation en 2003 (Rémy Stoquart). Cette évaluation, qui portait sur les composantes soutenues par le MAE, **tire un bilan globalement positif des deux composantes** (pour ce qui est des activités financées par le FAC) : appui aux politiques de décentralisation et appui aux associations des pouvoirs locaux, mais ne se prononce pas sur la composante ECOLOC (le temps imparti ne permettait pas les investigations suffisantes). Un certain nombre d'interrogations sont néanmoins posées sur ce programme. Un des intérêts de cette évaluation réside dans les réflexions sur **les difficultés rencontrées par le PDM pour mettre en œuvre sa stratégie au regard de ses propres contraintes internes.**

- "Le PDM connaît une réelle **difficulté à contenir son expansion** et ne saurait couvrir l'ensemble du champ de la décentralisation et du développement municipal. Sous la pression des principaux bailleurs (ACDI et MAE), le PDM a acté l'idée de ne plus créer de nouveaux programmes, voire même d'unifier les approches sur des thématiques convergentes. Si un effort notable de rationalisation a été fait, notamment en redéfinissant des axes stratégiques, cette convergence et unicité de pensée ne se sont pas suffisamment traduites dans les faits.

- L'institution semble tiraillée entre **deux logiques**, sinon contradictoires, pour le moins **difficiles à concilier : une fonction de conseil et d'appui institutionnel** (POLDEC, APL, CADDEL, FILOC) **et une fonction plus orientée vers des "produits" liés à des prestations de services** (ECOLOC, FILOC, REHCOL), prestations rémunérées et directement assurées par les Conseillers régionaux du PDM.





- L'ensemble des thématiques liées au développement municipal figure déjà à l'agenda du PDM, que ce soit dans le champ de l'institutionnel ou de considérations plus techniques (maîtrise d'ouvrage, finances locales). Se pose la question du rôle que l'on veut voir assigné au PDM dans son appui au mouvement municipal. **Le PDM n'a en effet pas propension à traiter de toutes les questions émergentes dans le débat, tout au moins directement. Les limites de ses champs de compétence n'ont jamais été clairement définies.**"

Le rapport souligne aussi la crise de croissance du PDM et les difficultés liées aux logiques de financement.

• **Les orientations de 2006 : des attentes non satisfaites, une crise de confiance, un recentrage à opérer en lien avec la création de la CGLUA**

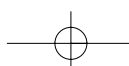
Une mission conjointe MAE-ACDI en 2005 a permis aux deux partenaires principaux, tout en reconnaissant les acquis du PDM, de pointer un certain nombre de lacunes et d'ouvrir à nouveau le dialogue avec l'équipe du PDM sur les améliorations à apporter. Le comité paritaire de novembre 2005 ainsi que le dernier CPR de 2006, sont marqués par l'éclatement d'une "crise de confiance" entre le PDM et ces deux principaux bailleurs de fonds l'ACDI et le MAE. Cette crise peut être résumée par la non satisfaction des attentes des partenaires du PDM quand aux résultats des principaux programmes et l'impression que leur impact est limité en dehors de l'aspect de la promotion de la décentralisation au niveau politique et de la structuration du mouvement municipal africain, acquis non négligeables. Cette "crise" est salutaire et vient à point nommé alors **que CGLUA est créée et qu'une redéfinition de la place du PDM est à l'ordre du jour.**

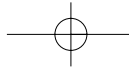
Cette question est au centre des débats entre le PDM et ses partenaires avec une forte divergence de vision :

- Le CA du PDM "précise le repositionnement du PDM comme l'agence d'appui institutionnel et technique de CGLUA" (cf. rapport du CA de décembre 2005),
- les partenaires souhaitent que le PDM recentré sur ces fonctions techniques soit indépendant de la CGLUA.

Une des notes produites par le PDM pour le comité paritaire restreint de juillet 2006 précise le recentrage du PDM suite à la création de CGLUA, recentrage sur lequel tous les acteurs sont d'accord, même s'il reste à en préciser davantage le contenu. "Dans le cadre de l'Unification du mouvement municipal mondial et africain, les autorités locales africaines ont mis en place Cités et Gouvernements Locaux Unies d'Afrique (CGLUA). ... **La CGLUA comme voix unifiée et corps de coordination du mouvement municipal africain a trois objectifs fondamentaux :** (1) Organiser au niveau continental un dialogue politique effectif avec les gouvernements centraux et locaux, les sociétés civiles et la communauté internationale en vue d'adapter la décentralisation parmi les questions prioritaires de développement de l'Afrique ; (2) Accorder aux gouvernements locaux africains la place qui leur est due dans les dynamiques d'intégration africaine ; (3) Intégrer le mouvement municipal africain dans les initiatives dominantes du mouvement municipal mondial. Cette nouvelle donne implique pour le PDM une réorientation de ses activités vers un contenu plus technique. En effet, l'essentiel de la fonction tribunitienne auparavant assurée par le PDM, notamment pour porter la voix des collectivités locales dans les forums nationaux et internationaux d'une part, et de l'autre, pour hisser la décentralisation parmi les priorités de l'agenda politique des gouvernements nationaux, va de moins en moins être porté par lui. Compte tenu de ce que les fonctions de plaidoyer politique de la décentralisation sont progressivement prises en charge par la CADDEL et CGLUA, **le PDM va devoir repositionner ses interventions sur des fonctions techniques et de renforcement des capacités. Le PMO intègre cette réorientation des missions du PDM, qui se recentre sur son aire géographique de compétence (l'Afrique de l'ouest et centrale) et sur ses missions premières, dont celle de servir les associations nationales de collectivités locales, afin que leurs propres membres soient plus performants au service de leurs populations.**"

Aujourd'hui se pose clairement la question du devenir du PDM qui, de fait, se trouve au cœur de cette évaluation.





2^{ème} Partie :

Fonctionnement du PDM

Cette deuxième partie est consacrée au fonctionnement du PDM. Un chapitre traite de son organisation et de son mode de management, un autre chapitre aborde les ressources du PDM et le dernier chapitre analyse la gouvernance sous l'angle de l'apport et des attributions du conseil d'administration et du comité paritaire.

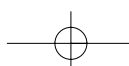
3. Organisation, management du PDM

Dans ce chapitre nous aborderons (i) les ressources humaines du PDM et son organisation, (ii) le management et (iii) les ressources financières.

3.1. Des Ressources Humaines à fort potentiel mais de forts déficits de management

Le PDM compte aujourd'hui 27 membres permanents. On peut distinguer trois catégories de personnel :

- un personnel cadre de direction dont ceux affectés aux programmes à travers les postes de Conseillers régionaux. Ils sont aujourd'hui au nombre de 8 en incluant le SG, le DAF et un assistant technique du MAE en appui à FILOC,
- le personnel de collaboration qui concerne (i) 3 cadres : chargés mission au sein d'ECOFILOC et de CITATIONS, et chargé d'études AMTER (ii) des techniciens comme au niveau du CRID (5 : une infographe, un informaticien...) et (iii) des assistantes affectées à chaque programme, au DAF et au SG. Ils sont au nombre de 15 ;
- le personnel d'exécution et d'appui (chauffeurs, coursiers, agents administratifs,...). On dénombre 4 personnels d'exécution.



Situation des effectifs par programme au passage de la mission d'évaluation

Programmes	Fonctions occupées
Coordination - Administration	Secrétaire Général Assistante au SG Directeur des opérations Directeur administratif et financier Assistante administrative Assistante Financière Responsable des achats Agent de bureau Agent administratif
APL	Conseiller régional Assistante
POLDEC	Conseiller régional (idem que D.O) Assistante
CITATIONS	Chargé de Mission
REHCOL	Conseiller régional Assistante
ECOFILOC	Conseiller régional Assistant technique Assistante Chargé de mission
CRID	Infographe, informaticien, chargé base de données, chargé veille informationnelle, documentaliste, agent de bureau.
AMTER	Chargé d'études

Soit un total de 27 personnes dont 1 AT. Soit un total de 27 personnes dont 1 AT.

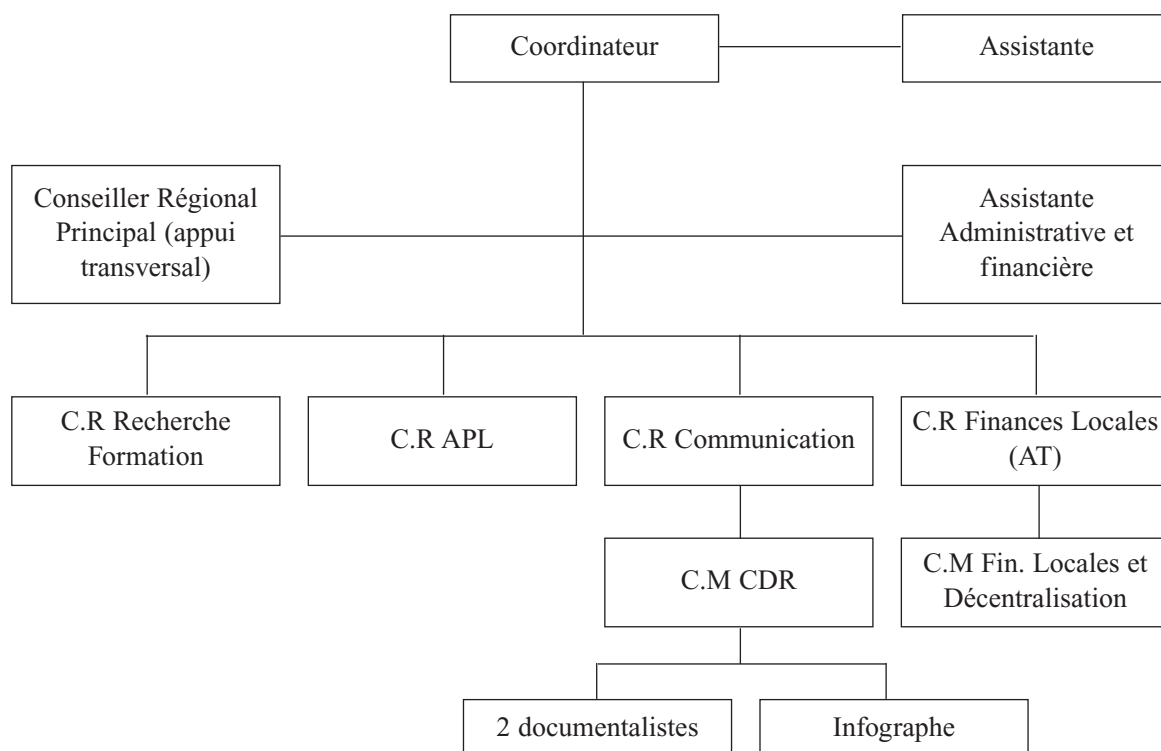
Tableau descriptif des profils des Conseillers régionaux et Directeur de opérations

Programme et C.R	Niveau de formation	Ancienneté PDM	Expérience
Biram Owens NDIAYE – D.Op. / POLDEC	Maîtrise de droit public et diplômé de l'ENA (Sénégal)	3 ans	23 ans
Martin Finken - REHCOL	Ingénieur Génie Civil Diplômé de l'Institut International d'Administration Publique - Paris	9 ans	28 ans
François Yatta - ECOFILOC	Doctorat en économie urbaine	8 ans	17 ans
Souleymane Maïga - APL	Enseignant Maîtrise en Sciences Sociales	7 ans	31 ans
Félix ADEGNIKA - CITATIONS	DEA gestion de l'environnement DESS Management Environnemental et Qualité des Eaux	6 ans	20 ans
Claude Acakpo – DAF	Diplôme d'Etudes Supérieures – ITB (CNAM France) DESS gestion Financière	2 ans	19 ans

Depuis 1992, l'organigramme est resté en cohérence avec l'accroissement progressif des financements et du volume d'activités du PDM. Il reflète actuellement l'organisation et la répartition des tâches mises en place au sein du PDM. A l'exception notable du poste de Directeur des opérations réorienté sur l'animation de POLDEC, du CRID et d'AMTER. Le tableau ci dessous récapitule par période et par programme la progression constante des effectifs.

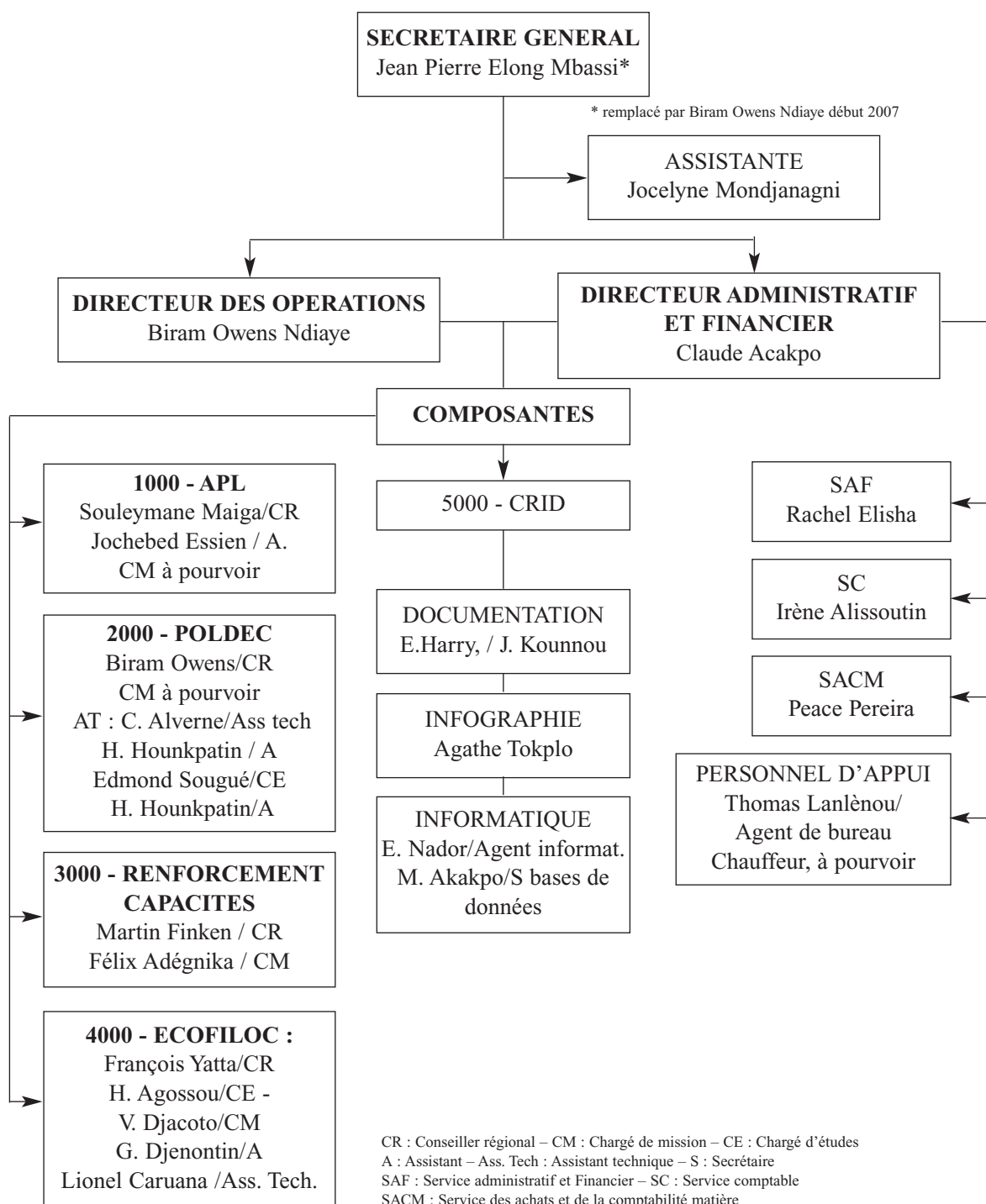
Périodes	Programmes	Effectifs
1992 – 1994	Promotion des pratiques de décentralisation, échanges et appuis institutionnels	Un coordinateur, un CT, une assistante et des expertises ponctuelles.
A partir de 1996 / 1997	APL, Finances Locales, Communication et Recherche – Formation	L'effectif est de 14 personnes dont 4 Conseillers régionaux et un CRP du MAE.
A partir de 2002	Le PDM avec sa structuration actuelle de programmes	L'effectif est de 23 personnes et quasi stable depuis lors.

L'organigramme ci dessous était celui en vigueur en Juin 1998.



L'organigramme entre 1999 et 2005 a peu évolué, les évolutions ont été le fait de la création de nouveaux programmes ou de leur regroupement. Il est marqué par une gestion centralisée des programmes existants. A partir de 2004, le PDM s'est doté d'une Direction Administrative et Financière. Jusqu'alors, le cabinet SORGEM sous traitait sa gestion comptable et son suivi budgétaire. Cette évolution a étoffé le staff administration – coordination du PDM.

Un nouvel organigramme a été adopté en 2006 (cf. ci-dessous, extrait du document PMO) qui est en ligne avec les choix du PMO 2006-2010 et le regroupement de REHCOL et CITACTIONS. L'efficacité de ce type d'organisation dépend toutefois de fortes capacités managériales au niveau de la coordination de la structure. L'organigramme reste théorique sur le positionnement du Directeur des opérations.



Nos échanges avec le personnel, des informations recueillies auprès de la DAF et l'exploitation de questionnaires retournés par le personnel nous conduisent à mettre en avant les principales caractéristiques suivantes concernant les Ressources Humaines du PDM :

- le personnel est effectivement recruté sur profil et systématiquement avec plusieurs années d'expérience professionnelle pour les postes fixes. L'adéquation entre les profils et CV présentés et les postes occupés est satisfaisante ;
- l'ancienneté au sein de la structure est importante (8 ans en moyenne sur l'ensemble du personnel) pour une structure associative comme le PDM. Les postes sont souvent motivants intellectuellement et cela justifie en partie ce constat. Une autre explication réside dans le niveau de rémunération élevé dont bénéficie le personnel et notamment les Conseillers régionaux et les chargés de mission. Les premiers sont rémunérés mensuellement entre 3 000 000 et 4 500 000 F. CFA¹⁸ et les seconds entre 800 000 et 1 300 000 F.CFA (Cette rémunération est donc un honoraire avec lequel le prestataire couvre aussi une partie de sa protection sociale, celle de la retraite, sachant que le PDM assure par ailleurs la prise en charge des frais de santé). Pour les Conseillers régionaux, ce sont des rémunérations supérieures aux pratiques en cours dans les associations d'élus ou de CL, ainsi que dans un contexte similaire de mise en œuvre de programmes de coopération et au moins autant attrayantes voir plus que celles proposées par les représentations des institutions internationales dans la sous région¹⁹ (cf. annexe 6).
- Les souhaits actuels du personnel en matière de renforcement de capacités se situent notamment autour de l'anglais et des pratiques informatiques (gestion des sites Web, logiciels de gestion de bases de données,...) ce qui est légitime au regard des missions actuelles et à venir du PDM.

A noter que deux formations ont été reçues par l'ensemble du personnel du CRID pour la conception et la gestion d'un site Internet. Ces formations réalisées il y a déjà près de deux années ne connaîtront pas de suites si la gestion du site n'est pas localisée à Cotonou et si le matériel informatique nécessaire n'est pas acquis. Une véritable stratégie de renforcement de capacités autour d'un personnel ciblé du CRID doit être définie.

Un système d'évaluation et de motivation du personnel a été expérimenté en 2003 puis à nouveau appliqué en 2005²⁰. Le système d'évaluation du personnel repose sur des grilles d'évaluation des capacités et compétences de chaque agent. Ces grilles doivent être remplies par chaque supérieur hiérarchique et validées lors d'un entretien final entre l'évalué et le Secrétaire Général. Ce dispositif a le mérite d'exister et de contribuer à davantage de responsabilisation du personnel. Toutefois, il ne procède pas à une mise en perspective des objectifs et activités programmées pour chaque poste avec les activités réalisées et les résultats obtenus. Autrement dit, il ne constitue pas aujourd'hui un outil de suivi-évaluation du personnel reposant sur des attentes et des indicateurs individualisés.

Pourtant, cette évaluation annuelle du personnel a donné lieu en 2005 à un 13^{ème} mois quasi systématique sur des rémunérations déjà élevées et à des augmentations de salaires de 10 à 30%. Nous n'avons pas par ailleurs constaté l'existence de fiches de poste détaillées mettant en avant des objectifs qualitatifs et quantitatifs de travail pour chacun. Des descriptifs de poste sont annexés aux contrats de prestation avec un simple rappel des objectifs stratégiques et opérationnels liés au programme. A noter qu'il existe aussi des primes données après la tenue des rencontres d'Africités qui tiennent compte de l'effort intense produit par toute l'équipe pour la bonne organisation de ces sommets. On reste néanmoins étonné qu'elles puissent atteindre plus de 5 000 000 de FCFA au niveau d'un CR.

Concernant l'assistance technique, elle a été importante car 3 AT se sont succédés jusqu'en 2003 au poste d'Adjoint au Coordinateur ou Conseiller régional principal secondant le SG et 4 AT thématiques se sont succédés, 3 pour ECOFILOC et 1 pour AMTER.

18) Il y a lieu ici de se demander s'il n'eut pas été préférable de recruter des personnes tout autant qualifiées avec un niveau de rémunération plus mesuré mais en plus grand nombre et pouvant ainsi couvrir davantage les objectifs du PDM.

19) Le PDM souligne un alignement par rapport au marché, ce point de vue est d'une part discutable, cf. annexe, et d'autre part, sur le fond, la mission s'étonne que le PDM, qui se veut une association d'associations d'élus, ne prenne pas en compte la dimension pérennité de la structure et capacité de prise en charge des salaires par celle-ci. Vu la très faible contribution des APL au financement de leur association PDM, nous nous serions attendus à une politique salariale plus modérée, l'argent mobilisé étant par ailleurs de l'argent public extérieur.

20) Cette évaluation a donné lieu à la délivrance par le SG de 20 avis positifs dont 4 excellents et 5 avis négatifs dont un médiocre. 21 primes de salaires généralement équivalentes au 13^{ème} mois ont été délivrées et 13 personnes ont bénéficié d'une augmentation de salaire.

3.2. Le management du PDM : son talon d'Achille

Les insuffisances constatées, tant dans la gestion des ressources humaines que dans le suivi des programmes, relèvent pour une grande part d'un déficit de management. Cette importante lacune handicape le fonctionnement et les activités du PDM. Ce déficit managérial est démontré et illustré par plusieurs constats.

- **Une dispersion des activités sur des sujets et un terrain trop larges**

Un bon management induit d'adapter le champ des activités aux moyens disponibles. Cela n'a pas été le cas : une dispersion des moyens financiers et humains sur des activités multiples et un champ d'intervention en décalage avec ce qui est du domaine du possible. Malgré un resserrement en 2001, la multiplication des activités et des programmes ainsi que la diversité des conventions passées ont induit une charge de travail de gestion importante qui a dépassé les capacités du PDM. Ce déficit n'est pas imputable au seul SG mais aussi aux organes de pilotage, notamment le comité paritaire et le conseil d'administration. La lecture des comptes rendus du CA montre que ce dernier a attiré l'attention du bureau régional sur les difficultés de mise en adéquation des objectifs et activités aux moyens disponibles du fait notamment d'une grande dispersion des activités du PDM.

Quelques points de vue

La revue managériale de fin 2002 mettait en garde aussi contre cette dispersion :

“Dans le même temps, de nouveaux mots d'ordre, de nouvelles orientations traversent l'agenda de la vie politique africaine : NEPAD, intégration régionale, lutte contre la pauvreté, PPTE. De nouveaux programmes internationaux s'adaptent également à ces nouvelles orientations. C'est par exemple le cas de Cities Alliance. *Le PDM ne doit pas ignorer ces tendances mais ne doit pas en faire la ligne directrice de son programme d'actions.*

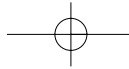
Il importe surtout de bien resituer régulièrement le **rôle spécifique des municipalités et du PDM**. *La réduction de la pauvreté n'est pas une mission spécifique des pouvoirs locaux. L'amélioration de la situation des plus pauvres par l'amélioration de leur accès aux services de base est par contre une des responsabilités des collectivités.* La tentation pour le PDM de coller à tous les grands mots d'ordre ne doit pas progressivement laisser penser que les collectivités locales seraient responsables de tout (du SIDA à la pauvreté et aux catastrophes naturelles).

Le PDM reste avant tout un programme d'appui au développement municipal et à la décentralisation. Les nouveaux mots d'ordre ne doivent pas être au centre de la programmation du PDM. Ils ne justifient pas un changement d'agenda du PDM. Il faut par contre effectivement montrer comment le PDM contribue à ces agendas politiques généraux. Il faut certes coller aux tendances de l'aide internationale, mais en gardant la spécificité du mouvement municipal ...”

Le CA de juin 2003 exprime une vision quelque peu différente :

“Le CA se félicite de la définition du programme d'activités 2003 en conformité avec les axes stratégiques proposés. Il demande à la Coordination de mettre ces activités également en cohérence avec les grands programmes portés par les organisations internationales, afin de positionner le PDM comme un des opérateurs possible pour la mise en œuvre du programme de développement du millenium des Nations-Unies, et avec les propositions du NEPAD. Le CA insiste également pour que les associations nationales soient associées à la mise en œuvre du programme, au moins en termes d'information préalable et sur les résultats des activités menées.”

Lors de l'entretien à Ouagadougou avec l'équipe d'évaluation, **le Président du CA du PDM**, reconnaissait cette dispersion et le besoin de recentrer plus le PDM notamment sur les appuis aux APL, la formation et CITACTIONS.



• Le cloisonnement des programmes²¹

La nécessité de mettre davantage en relation et en complémentarité les différents programmes du PDM a souvent été soulignée par les partenaires du PDM. C'est aussi une réalité dont l'équipe technique du PDM est consciente²². Le CRID est isolé au sein du PDM alors qu'il devait servir de catalyseur au traitement d'informations en lien avec l'ensemble des programmes. Il avait par exemple une synergie évidente à mettre en place avec le programme APL pour la construction et la valorisation des sites Web des APL. Également, il y a lieu de se demander si les programmes REHCOL et APL et les APL ne pouvaient pas davantage se mobiliser pour un meilleur fonctionnement des réseaux professionnels constitués. Un autre exemple peu compréhensible est le manque de liaison entre AMTER et ECOLOC.

Les réunions de coordination regroupant l'ensemble des Conseillers régionaux et leurs chargés de mission sont peu fréquentes. Chaque programme est replié sur ses objectifs opérationnels, les programmes fonctionnent en vase clos sans espace de mise en commun entre eux, ce qui donne d'ailleurs une impression de redondance d'un programme à l'autre pour certaines activités.

• Des déficits dans l'animation de certains programmes

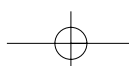
Le poste de Directeur des opérations est pourvu officiellement mais pas fonctionnellement. En sus des absences répétées du Secrétaire Général, cela suscite un fort déficit de coordination et de suivi-évaluation des activités. Le Directeur des opérations est en fait en charge du suivi direct des programmes POLDEC, CITATIONS et CRID mais il est très peu impliqué dans le suivi des autres programmes. Actuellement, le CRID n'est pas managé. Il dispose d'une équipe étoffée (un documentaliste, un responsable de la veille informationnelle, une infographe, un technicien informatique, une gestionnaire de bases de données) mais les tâches sont redoublées et les techniciens n'ont pas suffisamment de matière pour mettre à jour les différentes bases de données documentaires et électroniques du CRID. Une autre illustration concerne les sites Internet et intranet du PDM. Ceux-ci ne sont pas actualisés régulièrement notamment au niveau Internet, un effort notable a été fait sur l'intranet. Une coordination des activités permettrait une meilleure gestion de l'information interne et de la communication externe du PDM et une meilleure mise en synergie des programmes notamment en réponse aux besoins de renforcement des APL et des CL.

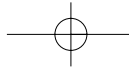
• Le non respect de la programmation des activités

Lorsqu'on met en rapport les activités programmées et les activités réalisées, on constate de nombreux reports successifs à la réalisation des activités prévues. Au-delà des problèmes liés à la mobilisation des financements, aux lenteurs institutionnelles et au manque de dynamisme de certains partenaires locaux, il y a aussi lieu de se demander dans quelle mesure ces retards incessants ne sont pas en partie dus aux déficits de coordination et de management du PDM. Lors de moments clés, le respect des objectifs et des programmations d'activités peut en effet passer par la mise sous pression des CR et des Chargés de mission. Une fiche mensuelle de suivi des activités par CR a été conçue en 2004 mais elle n'est pas appliquée et ne constitue pas un outil de suivi-évaluation. Le PDM insiste pour sa part sur les retards dans la mobilisation des fonds des PTF.

21) Au siège du PDM, nous avons consulté individuellement, à travers un questionnaire, chaque membre de l'équipe technique du PDM pour qu'il décrive entre autres ses relations fonctionnelles avec ses collaborateurs. Nous avons été surpris du faible nombre de réponses structurées et détaillées sur cet aspect. Notre analyse sur ce cloisonnement ne procède pas seulement de cette observation mais des constats faits lors de l'analyse des programmes et des entretiens avec les cadres. La lecture des rapports antérieurs d'évaluation confirme aussi cet état de fait.

22) Cf. entretien avec Jean-Pierre Elong Mbassi et échanges lors de la restitution en fin de mission au siège du PDM au Bénin.





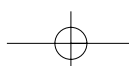
Plusieurs causes sont à l'origine de ces problèmes de management :

• Les absences fréquentes du SG

Très concerné et leader sur les fonctions tribunitiennes du PDM et la construction du mouvement municipal africain, le SG du PDM a beaucoup voyagé tout au long de ces quinze années à la tête de l'institution sous-régionale. Les effets de ces activités de lobbying et de plaidoyer pour la reconnaissance institutionnelle du PDM et des CL africaines sont indéniables. Mais c'est aussi une cause essentielle des déficits de management des équipes de projets et de l'effectivité insuffisante des activités. A titre d'exemple, les documents préparatoires à la tenue du comité paritaire de novembre 2005 signalent qu'entre les mois de mars et décembre 2004, le SG a effectué 43 déplacements soit une moyenne de 4 missions par mois. Ces absences répétées contrarient l'instruction et le respect des directives, la programmation et le suivi-évaluation périodique des activités et des mises sous pression hiérarchiques lorsqu'elles sont nécessaires. Pour remédier à cet état de fait, un Directeur des opérations a été nommé en 2003. Mais dans les faits, son poste ne s'est jamais formalisé ni positionné dans l'organisation des ressources humaines. Force est de constater également que le non renouvellement du poste de Conseiller régional principal occupé jusqu'en 2003 successivement par deux Conseillers techniques pris en charge par le MAE a accentué les effets néfastes des missions à répétition du SG. Le Conseiller régional principal était responsabilisé spécifiquement de l'animation de POLDEC et de CITACTIONS, mais exerçait aussi un appui technique transversal aux programmes en matière de suivi financier des programmes, d'appui conseil, de capitalisation, de gestion de l'information et de la communication au sein et en dehors du PDM.

Un choix lourd de conséquence sur le plan interne

Cette situation découle du choix stratégique du PDM, au cours des 8-9 dernières années, de s'investir dans le mouvement municipal africain, non seulement par le biais de l'organisation des rencontres d'Africités et des plaidoyers avec les États, mais aussi par le projet de création d'une branche africaine du mouvement international Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Ce projet a connu son aboutissement avec la création de "Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA)" lors de son congrès fondateur tenu à Prétoria en mai 2005. À cette occasion, Monsieur Jean-Pierre MBASSI, Secrétaire général du PDM, a été nommé au poste de "nouveau Secrétaire Général de CGLUA". Si ce résultat représente une grande victoire pour le PDM et le terme d'une longue route, il faut reconnaître que c'est au prix d'efforts et de choix qui n'ont pas été sans occasionner des privations de divers ordres dans les opérations courantes du PDM. Un temps précieux du SG, mobilisé par les rencontres à l'étranger et affecté aux déplacements, s'est ajouté à un agenda déjà lourd de rencontres hors Cotonou et hors Bénin, requis par les impératifs de divers engagements découlant des activités courantes du PDM. Un absentéisme chronique s'est alors instauré et avec lui, un déficit de gouvernance et de leadership a bientôt caractérisé la direction du PDM. Ce déficit n'a pu être comblé par l'émergence d'une autorité complémentaire forte et respectée au sein de l'équipe, du fait d'une centralisation du pouvoir au bureau du SG (la nomination d'un Directeur des opérations n'a été que théorique, celui-ci ayant déjà les lourdes charges de la responsabilité de trois programmes et s'étant peu engagé sur cet aspect de son poste au dire même du SG). Contrairement à l'opinion du principal intéressé, le climat de travail a souffert de ce déficit : repliement des Conseillers régionaux sur les besoins exclusifs de leur programme, quasi disparition des rencontres de travail, effritement de la collaboration entre les programmes et des synergies au sein de l'ensemble du personnel. La dérive du PDM vers un engagement majeur voué à la promotion du mouvement municipal panafricain, a ralenti et affaibli les efforts des programmes d'appui technique et administratif orientés vers les APL et les CL, et miné la crédibilité de l'organisation. Comment peut-on affirmer qu'une présence physique sporadique de quelques jours en moyenne par mois d'un SG, sans le relais d'une véritable délégation de pouvoir, soit sans conséquence sur le déroulement des opérations régulières d'une organisation? Les prétentions que les technologies modernes de communication peuvent suppléer à l'absentéisme chronique sont irrecevables.



Le SG du PDM ne partage pas du tout cette analyse de la mission (voir encadré ci-dessous). Il considère que : “Chaque CR est responsable de son budget et négocie avec la direction la mise en œuvre de son programme... Nous sommes d’avis que plus les CR sont responsabilisés sur leur programme, plus ils développent entre eux des relations de clients/fournisseurs et une capacité d’auto-organisation...”

Réaction du SG du PDM sur le mode de management

“Nous avons eu l’occasion d’expliquer que le contexte de mise en place et de développement du PDM nécessitait une forte présence tribunitienne, dont une bonne partie émanait du reste des demandes des PTF. Le texte de l’encadré (chapitre 6, in fine) du rapport de l’évaluateur se voudrait illustratif des dysfonctionnements dûs aux absences répétées du SG. Il souligne d’une part la centralisation du pouvoir, la quasi disparition des rencontres de travail, le repli des Conseillers régionaux sur les besoins exclusifs de leurs programmes. Nous estimons cette description surréaliste. Ce qui est en cause c’est un style de management qui responsabilise beaucoup les collaborateurs et prévoit des temps de consultation et de concertation qui ne tournent pas à la réunionite. Chaque Conseiller régional est responsable de son budget et négocie avec la direction la mise en œuvre de son programme. Les arbitrages se font à intervalles réguliers ou à la demande du Conseiller régional. Nous sommes de l’avis que plus les Conseillers régionaux sont responsabilisés sur leurs programmes, plus ils développent entre eux des relations clients/fournisseurs et une capacité d’auto-organisation. Ceci n’est pas du tout théorique, et s’est vérifié un grand nombre de fois dans des coopérations de terrain entre ECOFILOC et REHCOL, AMTER et REHCOL, APL et ECOFILOC et CRID, ... Le style de management qui met l’accent sur la plus grande autonomie possible des collaborateurs par rapport à la hiérarchie une fois les objectifs, les modalités de leur atteinte, et les règles de gestion fixés, est celui que le SG a choisi de mettre en place. Ce management a permis qu’au sein du PDM émergent des cadres de niveau international entraînés à prendre des initiatives et à gérer des équipes de travail. C’était aussi un des objectifs du PDM que de devenir un des viviers de formation de cadres africains dédiés à la décentralisation et reconnus pour cette compétence dans la région et au niveau international. Le fait est que plusieurs agences bilatérales ou multilatérales de coopération proposent à ces cadres de rejoindre leur rang, souvent à des conditions de rémunération meilleures.”

• Des postes non pourvus

Depuis la fin d’année 2003, plusieurs postes demeurent à pourvoir au sein de l’organigramme du PDM. Il s’agit de Conseillers régionaux et/ ou Chargés de mission sur POLEC et le CRID ainsi qu’un informaticien – statisticien en gestion électronique et informatique des données au sein du CRID. Cette situation a été inefficacement palliée par le repositionnement du Directeur des opérations sur l’animation de POLDEC (qui englobe aussi AMTER) et du CRID. Il a été appuyé par un chargé de mission mais qui a aujourd’hui démissionné et dont le poste n’est pas encore pourvu. Il s’avère aujourd’hui que le CRID n’est pas abouti et que POLDEC est en perte de vitesse dans son rôle d’information et d’appui aux processus de décentralisation nationaux. Cette situation est inefficace, le pôle gestion de la connaissance n’est pas fonctionnel, il devrait pourtant constituer dans le futur un axe stratégique essentiel des activités du PDM. (Le poste de Conseiller régional du programme AMTER sera probablement à renouveler en cas de poursuite des financements consacrés à cette activité par le MAE.)

• Des situations de gestion administrative contestables

Sur l’ensemble du personnel du PDM, 5 employés seulement ont un statut de salarié. Les autres voient leurs **contrats de prestation renouvelés annuellement**. Si la fonction d’expertise et d’appui conseil ainsi que sa dimension sous-régionale du PDM peuvent justifier cette situation pour les Conseillers régionaux

et les chargés de mission, nous ne comprenons pas ce qui la justifie pour les techniciens et les employés de bureau. Le statut d'organisation internationale du PDM au Bénin ne le dispense pas de "déclarer" son personnel béninois aux administrations fiscales et sociales nationales.

Plus surprenante encore à nos yeux est l'absence de clauses d'exclusivité dans les contrats de prestations des Conseillers régionaux. La clause insérée dans le contrat est ambiguë et ouvre la porte aux dérives. Le type de contractualisation en vigueur permet la réalisation de prestations en parallèle des activités au sein du PDM. Cela présente un risque de réduire la disponibilité effective des CR et leur attention sur l'évolution des activités de leur programme. Le PDM assure que ce risque n'existe pas car, d'une part les cadres ne font pas de prestations hors PDM et d'autre part leur investissement au sein du PDM en temps de travail ne leur permettrait pas²³.

Extrait d'un contrat : Article 6

"Le contractant peut effectuer des prestations pour le compte de tiers à condition qu'elles n'entrent pas en concurrence avec ses missions au sein du PDM. Toutefois, l'accord de l'AG-PDM est requis si l'exécution de ces prestations mobilise le contractant pendant les jours normaux de travail ou si elles ont un rapport avec sa mission au sein du PDM.

Dans les cas où les prestations quoique effectuées à titre individuel, seraient en rapport avec ses responsabilités au sein du PDM, le contractant devra obligatoirement déposer une copie du contrat auprès de l'AG – PDM. En cas d'accord de ce dernier, le contractant aura droit à un intéressement à hauteur de 25 % du montant du contrat."

On constate aussi des écarts importants de niveau de rémunération entre les Conseillers régionaux et les chargés de mission (variation de 3 à 5 fois) et les techniciens et employés de bureau (variation de 10 à 12 fois).

Ainsi, et comme le soulignait déjà la revue managériale de 2002, les ressources humaines à fort potentiel du PDM ont besoin d'être davantage optimisées et managées. Notamment à travers :

- la mise en place d'un véritable système d'évaluation du rendement du personnel ;
- la répartition mieux circonscrite des responsabilités de gestion et de management du Secrétaire général vers le Directeur des opérations et vers les services administratifs et financiers ;
- une meilleure mise en complémentarité et davantage de communications entre les programmes ;
- une meilleure mobilisation des compétences sur POLDEC et le CRID.

Enfin, dans le cadre d'un futur recentrage des activités du PDM, une redéfinition globale des fonctions centrales devra être envisagée pour ce qui concerne leur domaine d'action. Cette préoccupation est partagée par le conseil d'administration du PDM.

23) La mission a envoyé à tous les cadres un petit tableau pour évaluer au cours des 3 dernières années le temps et le montant des prestations effectuées soit hors PDM soit dans le cadre du PDM pour évaluer la part d'autofinancement qui pouvait être générée pour le PDM par ce canal. Aucun cadre n'a retourné ce simple tableau.

4. Ressources financières du PDM

Ce chapitre présente les ressources du PDM et leurs emplois.

• Observations sur les données traitées

Les données suivantes concernent uniquement l'analyse des budgets de subvention qui nous ont été transmis par le PDM. Il a été très délicat de reconstituer l'ensemble des données, le mode de présentation variant suivant les années ou les programmes. Nous avons demandé en début de mission au PDM de nous fournir les données suivant les présentations ci-dessous, mais le PDM ne disposait pas du temps pour le faire et nous a fourni les "Journaux d'opérations (JOP)" par convention ainsi qu'un certain nombre de conventions. La mission a dû faire un travail de "fourmi" pour aboutir aux résultats ci-dessous, le choix a été un traitement qui prend en compte le découpage analytique par programme le plus utilisé au PDM, mais pas de manière constante. Ce découpage²⁴ permet de distinguer par programme :

- le coût du "pôle" qui concerne les salaires et charges fixes imputables au programme concerné,
- le coût du "réseau" qui concerne l'animation des réseaux, les rencontres des membres de ces réseaux,
- le coût des "activités" qui sont directement liées à la mise en œuvre des activités spécifiques du programme.

Pour les années où les programmes qui n'étaient pas présentés de cette manière, la mission a procédé à un retraitement des données. Par ailleurs, les "fonctions centrales" n'ont commencé à être identifiées et suivies de manière budgétaire qu'en 2000 mais ont évolué au cours des années, c'est en 2005 que les fonctions centrales sont bien isolées dans le suivi des dépenses. Le retraitement n'a pas permis d'avoir une situation exacte à ce niveau. Un tableau regroupant "fonctions centrales" et "pôles" permet néanmoins d'avoir une vision du coût de fonctionnement du PDM. Nous avons traité le "CRID" comme un programme en dehors des "fonctions centrales". Concernant Africités, il a été possible de l'isoler juste par rapport à l'apport ACIDI pour Africités 2003, son analyse à travers ces tableaux n'est donc pas pertinente, un autre traitement aurait été nécessaire pour refouiller dans les JOP (journaux d'opérations) l'ensemble des dépenses afférentes. Un point spécifique a été fait par rapport aux données d'Africités 2006 (voir p. 28).

Il est donc possible que :

- les données ne soient pas exactement bien réparties entre les pôles ou entre les années, des exercices s'achevant pour une période à fin juin ;
- il est possible que d'autres données ne nous aient pas été communiquées.

Ces raisons expliquent certaines différences des données entre les différentes sources, mais nous pensons que les données en grandes masses restent valables.

N.B. Lors du comité de pilotage à la suite du rapport provisoire, nous avons demandé au DAF de valider dans la mesure du possible ces données (sachant qu'il est difficile vu la longueur de la période de disposer de tout l'historique). Le DAF a envoyé des éléments complémentaires qui ont été intégrés à cette version finale, mais il n'y a pas eu de validation des données ni leur rejet. Dans ses commentaires sur le rapport provisoire, le SG du PDM donne une série d'éléments financiers globaux, nous les avons regroupés et nous les donnons sous forme de tableau à la fin de ce chapitre.

Par ailleurs, dans ces tableaux ne sont pas pris en compte les produits hors subventions et les ressources d'Africités.

Toutes les données sont en FCFA, sauf indication contraire.

24) Dans un de ses commentaires sur le rapport provisoire le SG du PDM demande l'origine et la signification du découpage Pôles, réseaux, activités. Nous l'informons que l'origine est celle du PDM, c'est le découpage qui a été le plus employé par le PDM.

• Présentation des données traitées

Le PDM a bénéficié depuis sa création de 1993 à 2005 d'un budget important de 7,65 milliards de FCFA (le SG arrive à un total de 8,4 milliards), sachant qu'il disposait encore début 2006 de près de 4 milliards de FCFA acquis pour les trois années à venir (convention ACDI).

Ce montant est hors assistance technique. Pour le MAE il y a eu 7 AT pour une moyenne de poste de 2 à 3 ans chacun. L'estimation du coût de l'assistance française pour la période serait de 1,5 milliards de FCFA.

Le budget du PDM avec assistance technique française sur cette période 1993 à 2005 peut donc être estimé à un minimum de 9 milliards de FCFA (soit environ 14 millions d'euros).

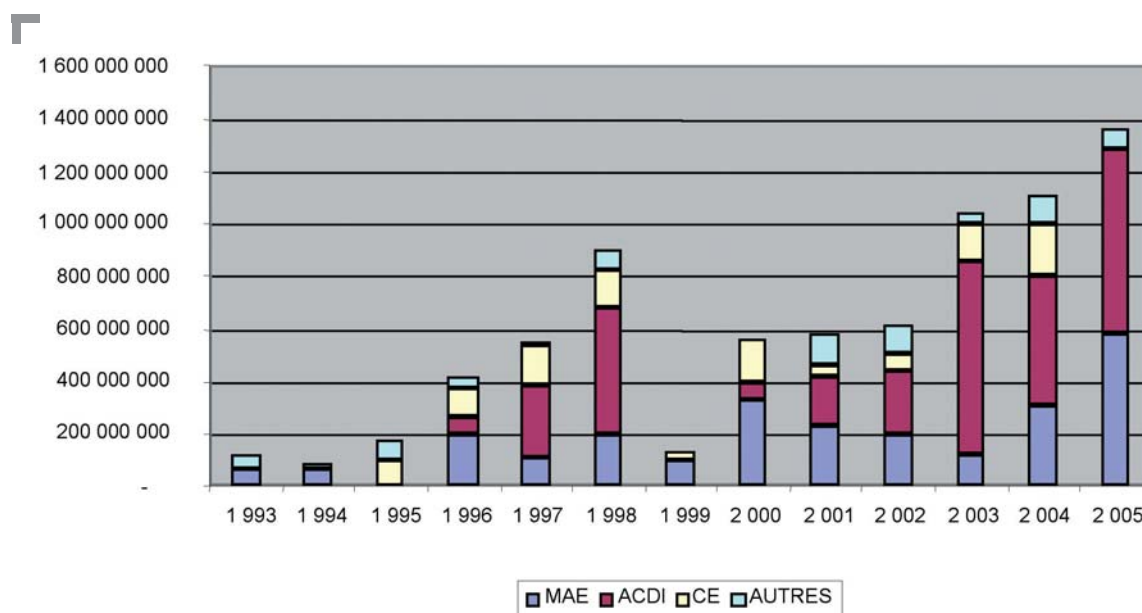
Budgets exécutés par bailleurs et

	MA	AC	CE	AUTR	TOT
1993	63 934 948	-	-	50 467 388	114 402 336
1994	63 934 949	-	-	21 636 665	85 571 614
1995	-	-	97 224 000	79 495 987	176 719 987
1996	198 053 114	71 965 482	108 796 100	44 465 350	423 280 046
1997	112 943 213	273 284 018	154 584 500	10 592 720	551 404 451
1998	199 961 446	477 961 075	147 617 828	76 930 179	902 470 528
1999	105 471 000	-	25 712 090	-	131 183 090
2000	331 432 764	68 236 751	160 038 610	-	559 708 125
2001	228 097 500	195 596 716	40 023 880	118 244 062	581 962 158
2002	197 714 180	239 209 828	71 018 874	110 657 978	618 600 860
2003	116 482 784	747 218 084	135 508 510	43 685 718	1 042 895 096
2004	309 759 301	493 044 907	190 458 442	111 180 267	1 104 442 917
2005	579 387 458	701 162 960	9 843 629	71 697 315	1 362 091 362
TOTAL	2 507 172 657	3 267 679 821	1 140 826 463	739 053 629	7 654 732 570

(il s'agit de budgets exécutés)

Budget acquis 1993	2 560 762	
dont non exécuté	306 913	12 %
dont exécuté	2 253 848	88 %
Budget acquis 1999	6 456 481	
dont déjà exécuté	5 400 883	
dont reste à exécuter	1 058 598	

Le graphique suivant permet de visualiser l'évolution des financements avec une nette montée en puissance à partir de 2003. (La répartition entre les exercices 98 et 99 est à revoir, une moyenne entre les deux années serait plus juste.)



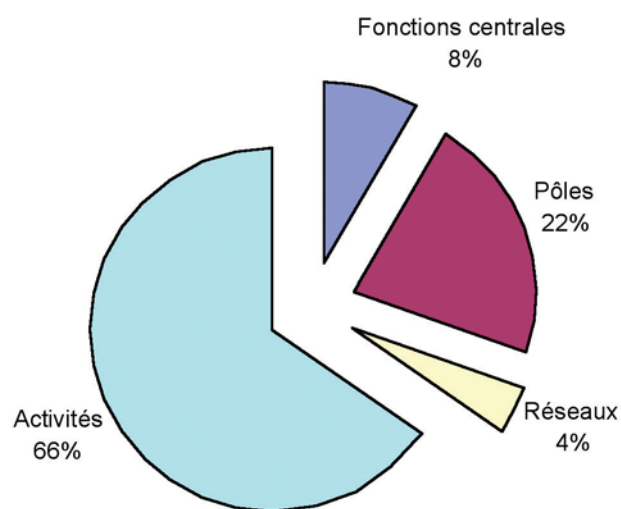
Nous nous intéresserons plus spécifiquement à la période de 1999 à 2005 correspondant aux programmes en cours. Le tableau suivant donne les budgets exécutés.

Budgets exécutés par programme / période 1999 - 2005

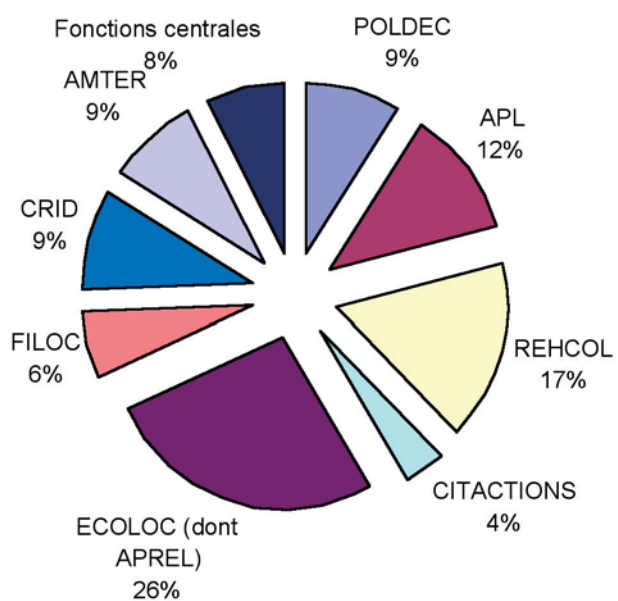
Fonctions centrales	centrales	Pôles	Réseaux	Activités	Total
POLDEC		117 165 267	64 128 947	290 229 340	471 523 554
APL		181 126 254	25 599 910	426 886 832	633 612 996
REHCOL		176 869 116	27 351 518	690 166 585	894 387 219
CITATIONS		75 801 050	11 722 079	114 904 292	202 427 421
ECOLOC (dont APREL)		203 242 735	-	1 207 726 128	1 410 698 863
FILOC		203 242 735	27 068 067	100 650 736	330 961 538
CRID		258 653 364	26 064 483	214 131 566	498 849 413
AMTER		131 372 060	-	322 984 633	454 356 693
Fonctions centrales	404 816 609				404 816 609
TOTAL	404 816 609	1 347 472 580	181 935 004	3 367 680 112	5 301 904 305
	8%	25%	3%	64%	100%
AFRICITÉS					98 979 303
TOTAL					5 400 883 608

L'identification des fonctions centrales (ici hors CRID) au niveau du suivi budgétaire détaillé n'intervient vraiment qu'en 2005. Les dépenses liées à ces fonctions centrales étaient auparavant "noyées" dans les différents programmes. Les graphiques donnent une vision d'ensemble du poids des activités sachant que pour le premier graphique il est plus juste de coupler fonctions centrales et pôles pour avoir une idée des charges fixes liées à la structure et aux programmes. Pour le second graphique, la part fonction centrale n'a pas de valeur réelle car elle ne concerne qu'une année.

Répartition des budgets PDM (acquis) par poste budgétaire 99-05



Les budgets exécutés du PDM par programmes (et fonctions centrales) de 98 à 05



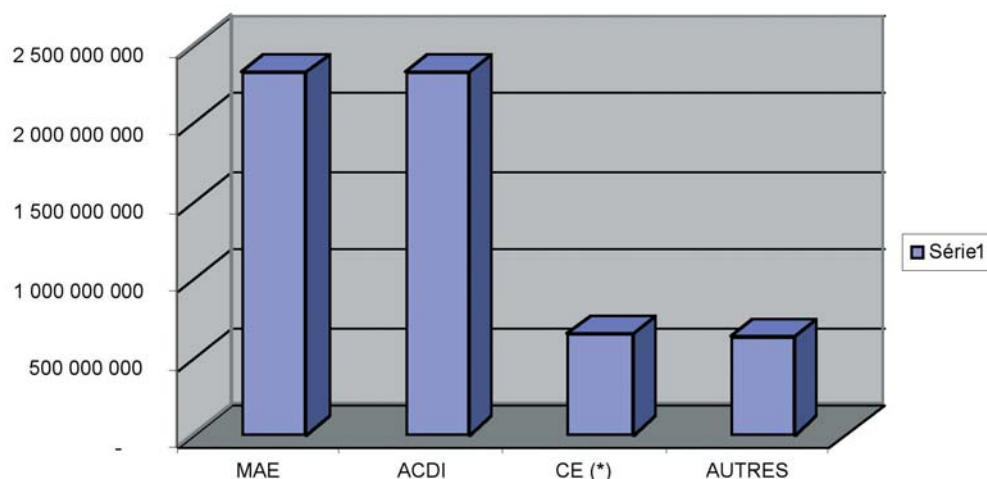
Pour la même période (ne sont pas pris en compte les budgets acquis pour les années 2006 et suivantes), les budgets acquis étaient de :

Budgets acquis par bailleurs et par programme /

FCFA	MA	AC	CE	AUTR	TOTAL
PROGRAMME					
POLDE	590 759	-	-	-	590 759
APL	107 902	254 902	342 077	58 721	763 603
REHCOL	152 158	354 936	305 405	100 000	912 533
CITACTION	202 683	50 754	4 323	-	257 761
ECOLOC (dont	227 073	945 457	-	446 658	1 619 189
FILOC	354 884	43 605	-	27 950	426 439
CRID	17 100	594 752	-	-	611 852
AMTER	668 685	-	-	-	668 685
AFRICITE	-	79 355	-	-	79 355
TOTAL	2 321 247	2 323 797	651 806	633 330	5 930 182
Fonctions					529 299
Total avec fonctions					6 459 481

(*) intègre la convention signée le 27 nov. 98 (premier décaissement 99)
(il s'agit de budgets acquis)

Budgets PDM acquis par bailleurs (99 - 05)



Le tableau suivant présente le coût des fonctions centrales et des pôles (les pôles regroupant les charges de fonctionnement des différents programmes) (Il s'agit des budgets acquis, sachant que pour l'exécuté on est proche : 1,752 milliards de FCFA. Rappelons que ces montants sont donnés sous réserves d'un bon éclatement des budgets notamment entre les années.)

Budgets par fonctions centrales et pôles : période 1999 - 2005 (*)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	19 617 372	73 900 000	170 650 000	77 320 000	291 487 634	313 688 512	385 053 788	599 617 090
dont fonctions centrales		-	31 000 000	?	38 180 000	57 005 147	38 000 000	365 114 205
dont pôles	19 617 372	73 900 000	139 650 000	77 320 000	291 487 634	256 683 365	347 053 788	234 502 885
Décomposition "pôle" :								
POLDEC		19 000 000	-	6 000 000	6 000 000	-	42 702 801	39 798 223
APL	13 076 940	-	10 000 000	15 000 000	65 581 149	9 060 400	53 996 421	23 997 046
REHCOL/ CITATIONS	6 540 432	-	68 950 000	15 120 000	98 348 485	34 694 900	40 559 133	51 978 033
ECOFILOC		54 900 000	-	41 200 000	37 700 000	83 122 894	104 639 488	58 168 975
CRID		-	60 700 000	-	45 678 000	69 244 563	44 595 337	-
AMTER		-	-	-	-	60 590 608	60 590 608	60 590 608

(*2005 : le coût de fonctionnement du CRID est certainement inclus ici dans les fonctions centrales)

Les coûts de fonctionnement (fonctions centrales – hors activités CRID – et pôles des programmes) représentent près de 30% des budgets exécutés du PDM (5 400 000 F.CFA) sur la période de financement de 1999 à 2005.

Une note du PDM intitulée "budget annuel des fonctions centrales" (copie document PDM non datée, probablement de 2002) présentait le coût des fonctions centrales ainsi :

- Coordination, animation, représentation et fonctionnement associatif : 198,9 millions FCFA,
- Administration et gestion : 170,6 millions FCFA,
- CRID : 175,5 millions FCFA.
- Total : 545 millions, soit 369 millions FCFA hors CRID.

Dans ces coûts ne sont pas pris en compte le coût de fonctionnement de chaque pôle.

Le document de travail de décembre 2005 pour le CA donne une présentation différente des fonctions et annonce en prévision de dépenses pour 2006 :

- Coordination, administration, gestion : 183,7 millions FCFA,
- Plaidoyer, veille, instances, vie associative : 143 millions FCFA,
- CRID : 128 millions FCFA,
- Total : 455 millions, soit hors CRID : 327 millions FCFA.

Le SG du PDM dans ses commentaires sur notre rapport provisoire annonce un coût moyen de fonctionnement du PDM de 183 millions FCFA mais sans préciser leur nature. Nous supposons, en lien avec les données précédentes, qu'il ne s'agit pas de la globalité des coûts de fonctionnement mais des coûts de coordination, administration et gestion.

Nous estimons que pour avoir une bonne idée du coût de fonctionnement du PDM, il faut ajouter aux fonctions centrales le coût des pôles qui correspond au coût de fonctionnement actuel des programmes. On arriverait ainsi à un montant de 380 millions en 2004 et près de 600 millions en 2005. Nous ne disposons pas du chiffre exact des charges annuelles globales du PDM liées aux rémunérations de ses salariés, de ses "salariés-prestataires" et le cumul des primes et charges sociales connexes, mais une approximation de 400 millions de FCFA au minimum sur 2006 peut être faite, sous réserve de la confirmation du PDM.

• Commentaires généraux

Le budget du PDM s'élève à 7 654 millions de FCFA depuis son démarrage à 2005, et à 9 milliards avec l'assistance technique. Sur la période analysée, les coûts de fonctionnement globaux, y compris le fonctionnement des pôles par programme, peuvent être estimés à 30% du budget. Le budget exécuté en 2005 est de 1 362 millions de FCFA.

Le taux d'exécution budgétaire sur la période 1993 – 2005 est satisfaisant : environ 90% des budgets disponibles ont pour l'instant été exécutés.

On note une progression constante des financements. 45% des budgets exécutés concernent ainsi la période 2003–2005, l'année 2003 marquant un doublement du budget du PDM. Pour 2005 le budget exécuté se monte à 1,362 milliard de FCFA. Les derniers accords de financement du PDM avec l'ACDI et le MAE représentent à eux seuls 35,1% de la totalité des financements acquis par le PDM. Sur la période 1999 à 2005 les financements acquis de l'ACDI et du MAE représentent 78% à égalité entre les deux bailleurs. Depuis le début du PDM, de 1993 jusqu'en 2005 inclus, 90% des budgets exécutés proviennent de trois bailleurs²⁵ : l'ACDI (42%), le MAE (33%) et la CE (15%).

Les programmes REHCOL (17%) et ECOFILOC (26%) constituent ensemble 43% du volume budgétaire déployé par le PDM entre 1999 et 2005. Mais ces budgets portent le poids de l'intervention en régie du PDM sur certaines activités :

- le budget de ECOFILOC inclue le budget de mise en œuvre du programme APREL pour 732 millions FCFA (source : commentaires SG du PDM), soit 50% du budget d'ECOLOLOC,
- le budget REHCOL inclue aussi la mise en œuvre des cycles de formation continue pour la période où le PDM les exécutait.

Le programme CITACTIONS, à l'inverse, ne constitue que 4% des dépenses engagées par le PDM, ce qui est très faible au regard des enjeux liés à l'amélioration des services aux populations et aussi à la demande du CA du PDM de renforcer les moyens accordés à ce programme.

Concernant les recettes du PDM hors subventions, elles se composent des ventes de prestations et des cotisations des APL.

- Concernant les ventes de prestations, le PDM indique que sur la période 2004 à 2006 elles représentent 300,7 millions FCFA (sachant que les comptes 2006 ne sont pas finalisés), se décomposant en 172,1 millions sur APREL et 128,6 d'autres prestations.

- Concernant les cotisations, leur niveau est donné dans le tableau détaillant les cotisations par année. Depuis 1998, 33 millions de FCFA ont été encaissés et 48,5 millions sont à payer. Le taux de paiement des cotisations a commencé à tomber en 2003 (3,5 millions sur 10 millions prévus) pour s'effondrer en 2005 (1,5 million de cotisations payées) et 2006 (0 cotisation lors de la situation communiquée en octobre 2006). En 2005 seulement 3 associations sur 19 ont payé leurs cotisations.

Le tableau suivant résume la situation annuelle en 2005, montrant le taux de couverture des fonctions centrales par les cotisations et par les ventes de prestations, ainsi que la couverture du budget global du PDM pour cette année.

	2005	Fonctions centrales	Budget exécuté
		365 000 000	1 362 000 000
Cotisations prévues	10 500 000	2,9%	0,8%
Cotisations payées	1 500 000	0,4%	0,1%
Vente de prestations	100 000 000	27,4%	7,3%

25) L'annexe 4 contient un résumé les apports des de ces deux principaux bailleurs par convention de financement.

Le niveau de cotisation traduit de manière dramatique le degré d'appropriation du PDM par les APL dont les représentants au CA du PDM sont chargés de gérer cette masse de financement extérieur. La vente de prestations est principalement liée à la conduite d'APREL financé aussi par le Canada.

• Concernant Africités

Le coût du sommet Africités 2006 organisé à Nairobi est de 2 milliards de FCFA dont 800 millions à la charge du PDM (source DAF PDM). Pour le PDM, les sommets Africités ne généreraient pas de produits complémentaires.

	Euros	FCFA
Budget total	3 053 435	2 003 053 360
Budget à la charge du Kenya	1 832 000	1 201 792 000
Budget à la charge du PDM	1 221 435	801 261 360

Le budget du PDM se décompose ainsi :

Ressources	Euros	FCFA
Bailleurs	628 539	412 321 584
Droits d'enregistrement	557 628	365 803 968
Citexpo	34 720	22 776 320
Dépenses PDM		
Préparation du sommet	410 956	269 587 136
Dépenses liées au sommet	808 343	530 273 008
Dépenses post-Africités	37 622	24 680 032

• Données du SG sur le chiffre d'affaires et le financement du PDM

Les principales données communiquées par le SG du PDM à l'issue du rapport provisoire sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Période	Chiffre Affaires Total	dont fonctionnem.	dont activités	Financement						
				MAE	ACDI	APREL	UE	BM	Suisse	autres
1992-1994	625	107	518	437,5				93,75		93,75
par an	208	35	173							
1995-2000	2 774	501	2 273	1 149	942		476			207
par an	555	101	454							
2001-2005	4 997	917	4080	1 722	1 516	732	250		76	701
par an	999	183	816							
Total	8 396	1 525	6 871	3 308,5	2 458	732	726	93,75	76	1 001,75
		18 %	82 %	39 %	29 %	9 %	9 %	1 %	1 %	12 %

Source : SG du PDM dans commentaires au rapport provisoire de la mission - en millions de FCFA

État des cotisations - Associations des Maires, associations des Communes et/ou des Municipalités

N° Désignation	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		TOTAL		
	Appelé	Payé	Appelé	Payé	Appelé	Payé	Appelé	Payé	Appelé	Payé	Appelé	Payé	Appelé	Payé	Appelé	Payé	Appelé	Payé	Dû	Payé	A payer
1 UVICOCI / Côte d'Ivoire	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	4 500 000	3 500 000	1 000 000
2 AVCN / Niger	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	4 500 000	-	4 500 000
3 AMS / SENEGAL	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	4 500 000	3 500 000	1 000 000
4 AMM / MALI	-	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	4 000 000	500 000	3 500 000
5 AMBF / BURKINA-F	-	-	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	4 000 000	3 500 000	500 000
6 AMM / MAURITANIE	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	4 500 000	2 000 000	2 500 000
7 ACT / TCHAD	-	-	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	4 000 000	2 000 000	2 000 000
8 ANMC / CAP-VERT	-	-	-	-	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	3 500 000	3 000 000	500 000
9 ACVC / CAMEROUN	-	-	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	4 000 000	2 000 000	2 000 000
10 AMCA / CENTAFRIQ.	-	-	-	-	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	3 500 000	2 500 000	1 000 000
11 ACG / GABON	-	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	4 000 000	-	4 000 000
12 UTC / TOGO	-	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	4 000 000	-	4 000 000
13 AMC / CONGO	-	-	-	-	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	3 500 000	1 000 000	2 500 000
14 AMG / GAMBIE	-	-	-	-	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	3 500 000	1 500 000	2 000 000
15 NALAG / GHANA	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	4 500 000	2 000 000	2 500 000
16 ALGON / NIGERIA	-	-	-	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	500 000	-	3 500 000	-	3 500 000
17 UVA / MAROC	-	-	1 000 000	-	1 000 000	-	1 000 000	-	1 000 000	-	1 000 000	-	1 000 000	-	1 000 000	-	1 000 000	-	8 000 000	-	8 000 000
18 AMAC AFRIQ.CENTRALE	-	-	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	8 000 000	5 000 000	3 000 000
19 ANCB / BENIN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 500 000	1 000 000	500 000
Total	2 500 000	2 000 000	7 500 000	5 000 000	10 000 000	6 500 000	10 000 000	6 500 000	10 000 000	5 000 000	10 000 000	3 500 000	10 000 000	3 000 000	10 500 000	10 500 000	10 500 000	10 500 000	81 500 000	33 000 000	48 500 000

P.S. Il avait été envisagé que les Associations membres du PDM puissent contribuer à un financement durable du PDM en cédant des terrains à ce dernier. Cette initiative n'a pu aboutir, l'accès aux terrains pour les associations et leurs transmissions au PDM association de droit béninois étant délicats, de même l'option pour ces associations de vendre directement des terrains pour participer aux financements du PDM n'a pas abouti.

5. Conseil d'administration et Comité paritaire

Ce chapitre présente des éléments liés à la gouvernance du PDM. Il traite du conseil d'administration et du comité paritaire.

5.1. Un conseil d'administration volontaire mais pas suffisamment informé par son bureau régional

Nous avons déjà exposé les évolutions de la structuration du PDM et de ses organes décisionnels. Nous rappellerons que l'AG de décembre 2001 a constitué un tournant marquant : une autonomisation du PDM devenu Partenariat pour le Développement municipal avec un CA de 12 membres composé exclusivement de représentants d'associations d'élus ou de collectivités locales. D'une gestion paritaire jusque-là avec les partenaires, cette évolution marquait une pleine responsabilisation de la nouvelle association d'élus africains.

La mission a pu rencontrer plusieurs membres du conseil d'administration du PDM à Nairobi, puis à s'entretenir avec son Président, M. Simon COMPAORE à Ouagadougou, et à étudier les comptes rendus des CA mis à sa disposition. Nous rappelons que la mission a aussi rencontré les responsables de plusieurs associations d'élus ou de collectivités des pays visités et s'est entretenue avec des délégations d'élus à Nairobi sur le fonctionnement du PDM.

Nous mettrons l'accent ici sur l'examen des comptes rendus des dernières années. Cet examen montre que d'un point de vue formel :

- les rapports d'activités du PDM ainsi que les rapports financiers sont systématiquement présentés au CA ;
- ces rapports sont approuvés et suivis d'une série de recommandations et de résolutions du CA dont la teneur est très variable suivant les CA et les membres présents ;
- tous les points sont soumis au CA ;
- tous les comptes rendus marquent un satisfecit global du CA envers l'équipe du bureau régional du PDM et son SG.

La mission note néanmoins à la lecture de ces comptes rendus et des résolutions :

- la faible communication entre le bureau du PDM et les APL membres du PDM, cela est confirmé par :
 - la demande à plusieurs reprises par les membres de recevoir les documents suffisamment à l'avance pour pouvoir les examiner et se prononcer en connaissance de cause ;
 - la demande que "le bureau régional **fasse un effort substantiel pour combler le déficit d'information à l'adresse des membres** et recommande de concevoir en cela des outils et modalités appropriés pour favoriser une bonne circulation des informations" (cf. CA 2004) ;
 - le CA insiste également pour que les associations nationales soient associées à la mise en œuvre du programme, au moins en termes d'information préalable et sur les résultats des activités menées (cf. CA 2003) ;
 - de nouveau le CA constate que "le problème de communication avec les membres et l'envoi à temps des documents de travail du CA reste une préoccupation". "Le président du CA recommande au SG de mettre à jour les adresses e-mails des différents membres du CA" (CA mars 2005).
- la demande formulée à plusieurs reprises concernant l'accompagnement des APL et les services aux populations :
 - mieux prendre en compte les questions de développement des services aux populations, concernant la programmation : "demande d'apporter une plus grande attention aux demandes exprimées par les CL africaines pour assurer les services urbains" (2001) ;
 - le CA demande de donner une priorité plus importante aux activités du programme APL dans l'appui à la mise en place des APL et la production du Guide de la coopération décentralisée (2004) ;

- “Le CA recommande par ailleurs au SG d’apporter une plus grande attention à l’accompagnement des Associations nationales de collectivités pour qu’elles servent mieux leurs membres. Cet aspect devrait ressortir plus dans les bilans des appuis aux associations nationales” (mars 2005) ;
- le CA insiste pour qu’un “accent particulier soit mis sur le programme CITATIONS dont le taux de réalisation est anormalement bas” (2005) ...

- La vision du CA concernant les relations entre le PDM et CGLUA et la CADDEL :
- “Le CA précise **le repositionnement du PDM comme agence d’appui institutionnel et technique de CGLUA**. La collaboration avec cette nouvelle organisation sera d’ordre fonctionnel. Par contre le CA estime que la contribution du PDM à la création de la CADDEL doit être regardée comme une tâche historique achevée. **Aucun effort substantiel ne sera plus consenti sur les ressources du PDM pour soutenir la CADDEL**, en dehors de l’appui qui peut lui être apporté dans le cadre du prochain sommet Africités.” (CA déc. 2005, point sur le plan de travail et le budget 2006)

Enfin il n’est pas inutile de souligner une des conclusions du CA de mars 2005 :

- “Le CA confirme la priorité accordée désormais aux programmes par rapport aux fonctions centrales du PDM, ceci reflétant le nouveau positionnement de l’organisation et sa réorientation de ses interventions. **Il reconnaît la nécessité d’une revue de la gouvernance du PDM...**”

Rappelons aussi, en réponse à une observation du PDM sur notre rapport provisoire, que le compte rendu du CA de 2002 notait :

- “Le PDM a 10 ans. Si l’on fait une rétrospective, on constate que le PDM a joué un certain rôle pour conscientiser les autorités nationales, locales et les sociétés civiles sur la nécessité de la décentralisation et sur l’importance de l’outiller.
- **Un des handicaps majeurs du PDM dans cette première étape a été le faible portage de ce programme par ses bénéficiaires. C’est un programme qui a été presque entièrement porté par les bailleurs de fonds.** Les pays membres avaient convenu de payer les cotisations de membres en 1998. En 1998, deux pays ont payé leurs cotisations de membres. En 1999, il y en a eu cinq. En 2000, deux, le Tchad et la République Centrafricaine, et en 2001 un seul, le Cap-Vert. Actuellement, sur 18 membres en 2002, aucun n’a payé sa cotisation dont le montant annuel s’élève à 500.000 F CFA par membre.”
- **La mission est d’accord avec ce constat et considère que la situation n’a pas changé en 2006.**

La mission note par ailleurs :

- les comptes rendus des CA en notre possession de 2001 à 2005 mentionnent rarement la présentation et la discussion des positions, propositions ou recommandations issues du comité paritaire (le seul exemple rencontré en notre possession concerne le compte rendu de décembre 2005) ;
- de même nous n’avons pas trouvé trace dans les comptes rendus en notre possession d’une discussion des résultats des évaluations ;
- le manque de continuité dans la représentation de la majorité des pays aux CA rend difficile la mise en place d’une continuité de réflexion et de travail au sein de ce CA (voir encadré).

A la lecture de ces comptes rendus, au constat de la faible circulation de l’information des membres du PDM par la coordination, l’envoi au dernier moment des documents importants engageant l’avenir de la structure, la mission comprend mieux la réaction du CA demandant une revue de la gouvernance du PDM.

Participation aux CA du PDM

La mission a examiné le niveau de participation aux 5 CA suivants : mai 2002, juin 2003, juillet 2004, mars 2005 et décembre 2005. Trois observations se dégagent :

- Pour ces 5 CA, 17 pays ont diversement pris part à ces réunions **mais avec une moyenne de 10 pays représentés par CA**. On constate que **seulement trois pays sont représentés très régulièrement** (présence aux 5 sessions) : le Bénin qui accueille sur son territoire le PDM, le Burkina Faso qui préside l'organisation depuis le CA de Juillet 2004, le Sénégal qui l'a présidé jusqu'à cette date. **D'autres pays ont une présence plus ou moins régulière** (3 à 4 des 5 sessions) : le Mali, le Nigeria, le Niger, la Mauritanie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Congo Brazzaville. Les autres pays sont rarement représentés (Ghana, Tchad, Centrafrique, Togo, Gabon, Gambie). Le Kenya, qui dépendrait du PDM Est, a participé à un CA en 2003.

- A l'exception des pays assurant la présidence du PDM puis à un degré moindre du Cameroun, du Mali et du Nigeria, **on constate une faible continuité dans la désignation des personnes représentant chaque pays membre du PDM**. Force est aussi de constater que **le PDM doit gérer deux contraintes majeures** : les élections locales et les événements politiques (ex : mise en place de délégations spéciales) qui font varier les désignations par les pays membres. Il est toutefois significatif de constater qu'entre le CA du 26 Juin 2003 et celui du 02 Décembre 2005, soit les quatre dernières réunions, aucun membre du CA n'a assisté à l'ensemble des réunions et seulement trois membres ont assisté successivement aux trois dernières réunions depuis 2004. Il s'agit des représentants du Sénégal, du Burkina Faso et du Cameroun.

- Enfin, on constate une baisse significative de la participation aux CA : forte participation aux deux premiers CA (13 pays), puis une baisse nette dans les CA suivants (8, 9 et 7 pays représentés).

Ces observations posent la question de la réelle appropriation du PDM par le CA.

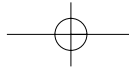
5.2. Le Comité paritaire : un positionnement ambigu ?

• Le CP : un outil de concertation qui n'a joué que partiellement son rôle de suivi

L'examen de plusieurs sessions du comité paritaire, organe de concertation entre partenaires finançant le PDM et des représentants du CA, montre qu'un véritable débat se déroule au niveau de ce comité. Mais, si ce débat apparaît riche, force est de constater que ses membres peuvent difficilement discuter en connaissance de cause de l'avancée du PDM sachant que les documents leur sont communiqués, comme pour le CA, très tardivement. Les membres du comité paritaire sont gênés aussi par le manque de dispositifs de suivi-évaluation leur permettant, de manière objective, de mesurer les avancées des programmes. La tentative positive d'un suivi plus rigoureux faite avec les fiches "Aubry" n'a malheureusement connu qu'une ou deux années d'application avant d'être délaissée.

La mission note aussi qu'au niveau du comité paritaire "les PTF ne recevaient pas les rapports des conseils d'administration du PDM. Il leur était donc difficile de suivre les progrès et la bonne marche du PDM."

La mise en place du comité paritaire restreint en 2003 (CPR) va faciliter une meilleure implication et contrôle des partenaires dans la mise en œuvre des programmes. C'est ainsi que les questionnements et demandes des partenaires du PDM sont devenues plus précises mais aussi les attentes plus fortes en terme de mise en œuvre des recommandations du CPR. La perte de confiance entre les parties s'est accentuée en 2004 et 2005, notamment suite à la mission conjointe MAE-ACDI au siège du PDM. L'aboutissement a été la crise en 2005-2006 suite à la prise en compte partielle par le PDM des recommandations du CPR faisant pourtant l'objet d'un consensus lors de ces CPR entre les parties.



Concernant la problématique souvent évoquée de la cohérence d'ensemble des activités et programmes, nous ne relèverons que le point suivant : si, pris individuellement, chaque sous-programme financé par un bailleur présente une cohérence particulière et s'insère dans les objectifs du PDM, il manque par contre un cadre de planification d'ensemble permettant de traduire de manière satisfaisante les objectifs en activités en lien avec les moyens disponibles. La vision a été définie en 2002 à travers le document cité "Enjeux et perspectives du PDM" mais il a fallu attendre 2005 dans le cadre du PMO 2005-2010 pour que ce cadre de planification soit présenté de manière plus satisfaisante pour les différents partenaires et s'oriente vers une gestion axée sur les résultats. L'effort du PDM en la matière a été salué. La mission constate qu'il a fallu au PDM plusieurs années pour le produire et ce, sous la pression des bailleurs, notamment de l'ACDI.

Le compte rendu du comité paritaire de novembre 2005 notait :

"S'agissant du plan de mise en œuvre 2005-2010 et du plan de travail du PDM pour l'année 2006, le CP a fait part de son appréciation de l'effort entrepris par le PDM pour se doter d'un outil de programmation de ses activités qui soit aussi un cadre de mesure de rendement. **Il s'agit d'un virage fondamental dans le mode de programmation et de suivi des activités**, dans une optique de gestion axée sur les résultats.

Toutefois, les partenaires financiers ont estimé que le document présenté soulevait un grand nombre de questions. En l'état actuel, les partenaires proposent de travailler pour améliorer de façon substantielle le plan de mise en œuvre quinquennal ainsi que le plan d'action de l'an 1 qui en découle, et les budgets associés. **Un des éléments fondamentaux à rechercher est une meilleure liaison entre le cadre logique découlant du document stratégique du PDM et le plan de mise en œuvre.** En l'état actuel de ce document, cette liaison n'est pas suffisamment établie. Par ailleurs, la ventilation de l'utilisation des ressources telle que proposée par le plan de mise en œuvre est très éloignée de la ventilation des ressources découlant du document stratégique du PDM.

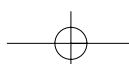
Le plan de mise en œuvre présente un déséquilibre en faveur des fonctions centrales par rapport aux programmes qui doivent rester l'élément central de l'activité du PDM."

Le PDM a poursuivi l'amélioration du cadre de présentation du PMO qui a été jugé finalement satisfaisant courant 2006 par les partenaires pour poursuivre leur appui. La mission reconnaît l'avancée d'un tel cadre mais précisera, dans les chapitres suivants et dans les annexes relatives aux programmes, les limites du PMO par rapport à plusieurs questions de fond.

• Le CP : un positionnement ambigu ?

La mission souligne le caractère "ambigu" de la place du comité paritaire (CP) ou du comité paritaire restreint (CPR) par rapport au conseil d'administration. Le CP se voulait un organe de concertation entre les parties, facilitant l'accompagnement par ses partenaires de l'association autonome africaine PDM. Les partenaires se sont placés dans une relation de confiance vis-à-vis du PDM, relation de confiance traduite par la mutation fin 2001 du PDM en Partenariat pour le Développement municipal, mutation amorcée en 94 avec la création de l'AG-PDM.

Le PDM, de son côté, devait composer entre sa propre vision et la vision spécifique de chaque bailleur, avec les propres procédures et échéances de chaque bailleur. Certes à partir de 2002, et grâce notamment à l'instance de concertation constituée par le CPR, l'ensemble des parties a reconnu dans le programme décennal présenté avec "enjeux et perspectives du PDM" le cadre commun de travail sur lequel il fallait bâtir. Si la lecture des comptes rendus et les entretiens avec les acteurs concernés montre la forte volonté d'aller de l'avant de manière concertée, par contre les procédures, priorités et rythme de chaque partenaire rendaient d'exercice délicat. Le SG du PDM insiste souvent sur l'énergie qu'il doit déployer pour rechercher et mobiliser les financements nécessaires.



Cette ambiguïté du positionnement du CP est à relier à l'hypothèse de départ où les partenaires considéraient l'association PDM comme responsabilisée et autonome d'une part et comme appropriée par les APL d'autre part. Or, comme le CA du PDM le reconnaît lui-même en 2002, et la mission le confirme aujourd'hui, le PDM n'a pas été approprié par les APL. Ainsi les bases du partenariat entre les bailleurs et le PDM étaient faussées.

La faiblesse de la plupart des APL, l'absence de paiement des cotisations de la part des membres auraient dû alerter les partenaires sur cette question essentielle. La lecture des comptes rendus du CA qui montre la faible communication entre le CA et le bureau régional du PDM aurait dû aussi alerter les partenaires sur les limites des décisions prises par un CA mal informé.

• La reprise en main du PDM par le CP

Suite à la crise entre le PDM et ses partenaires en 2005-2006, la décision a été prise lors d'un CP en 2006, de confier dans les faits le pouvoir au CP renforçant le caractère ambigu de ce CP mais traduisant de manière pragmatique une évolution nécessaire face aux dysfonctionnements constatés. Ainsi la décision est prise de transférer du CA au CP le pouvoir décisionnel en matière de programmation et de suivi de la mise en œuvre du PMO (Note n°1).

La traduction politiquement correcte de ce transfert est ainsi présentée : "L'accord de contribution signé avec l'ACDI prévoit en effet que le comité paritaire servira de comité directeur pour la gestion de l'accord de contribution. Dans ces conditions, sans remettre en cause les dispositions statutaires du PDM, il est proposé de procéder à une délégation de responsabilités du conseil d'administration au comité paritaire en ce qui concerne l'approbation des plans de travail et rapports de rendement, ainsi que les budgets et comptes associés. En d'autres termes, compte tenu du fait que le comité paritaire est composé à égalité de membres du CA et des représentants des PTF, cette délégation de responsabilités permet d'enrichir le partenariat sans être en contradiction avec les statuts du PDM."

Extrait des notes sur la gestion du PDM soumises au CP en 2006.

NOTE N° 1 – Note décrivant les rôles, responsabilités et la décomposition des instances de gouvernance du Partenariat pour le développement municipal

Redéfinition des rôles et responsabilités des instances dans le cadre du PMO

L'AG : Son rôle et ses responsabilités, ainsi que la fréquence de ses réunions ne changent pas.

Le CA : Son rôle et ses responsabilités demeurent les mêmes. Par contre, il délègue certains de ses pouvoirs au CP, ce qui le décharge des missions d'approbation des programmes de travail et des rapports de rendements et des documents financiers correspondants. En conséquence la fréquence de ses réunions peut être ramenée à une réunion tous les ans, au cours du deuxième trimestre de l'année (en principe en mai/juin). Tous les deux ans à compter de l'année 2007, il est proposé que la réunion du CA soit précédée d'une rencontre d'orientation stratégique des interventions du PDM ouverte aux conseillers spéciaux.

Le CP : reçoit délégation du CA pour étudier et approuver les plans de travail périodiques ainsi que les budgets nécessaires à leur réalisation. Il devient l'instance responsable de l'approbation et du suivi du PMO et des Plans d'actions du PDM. Plus spécifiquement, le CP :

- vérifie que les priorités du PDM sont conformes au PMO et aux grandes lignes de son fonctionnement ;
- procède aux ajustements jugés nécessaires à son bon fonctionnement ;
- coordonne les appuis et les participations des PTF ;
- reçoit et approuve les rapports annuels du PDM et ceux des vérificateurs externes ;
- examine et approuve les budgets et les plans de travail annuels.

• Un meilleur suivi de la part des partenaires aurait pu prévenir cette situation

La mission d'évaluation considère qu'un meilleur suivi de la mise en œuvre des programmes du PDM et de son fonctionnement aurait permis aux partenaires de poser plus tôt les questions soulevées en 2005-2006. L'argumentation de considérer que le PDM était une association indépendante et autonome et que les partenaires se plaçaient en accompagnement et donc ne pouvaient que donner un avis en tant que partenaires est difficilement recevable, même si "politiquement correct". Difficilement recevable pour deux raisons : (i) le statut du PDM n'aurait pas dû empêcher la mise en place d'un système rigoureux de suivi-évaluation, (ii) le financement à plus de 95% du PDM par des fonds publics extérieurs justifie le droit de regard des bailleurs, les exigences de résultats et de mise en place d'un suivi rigoureux. La "déclaration de Paris" ne doit pas servir d'alibi aux uns et aux autres.

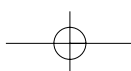
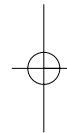
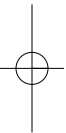
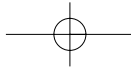
Les principaux partenaires du PDM (ACDI et MAE) se sont-ils donnés les moyens de ce suivi ?

- Est-ce que l'ACDI s'est donné les moyens pour assurer un suivi impartial ? Le fait de confier dans le passé à une même personne l'appui conseil au PDM et en même temps une supervision du programme ne présentait-il pas un risque dans l'indépendance d'appréciation et cela quelque soit la qualité de la personne ?

- Est-ce que le MAE s'est aussi donné les moyens d'un suivi adapté ? La réponse, pour les années de 1992 jusqu'à 2003, est non à la lecture du rapport d'évaluation de Rémy Stoquart : **"Jusqu'à présent, le pilotage et le suivi du projet par le siège du MAE n'ont pas été satisfaisants.** Cette question se pose de façon récurrente depuis quelques années sur l'ensemble des projets FAC avec la compression régulière de personnel au sein du Bureau de développement local et urbain (DCT/ILO) et les restrictions dans les déplacements des chargés de mission, de plus en plus fréquentes. De façon globale, l'appui du MAE au PDM souffre d'un déficit de vision stratégique sur le rôle principal que celui-ci voudrait lui voir jouer, parmi ses nombreux mandats et fonctions. Outre l'appui contractualisé par une convention FAC, le MAE a régulièrement contribué ces dernières années aux dépenses de fonctionnement ou à des activités précises au gré des opportunités et des demandes du PDM, sans qu'une ligne directrice n'ait jamais été tracée par le MAE. Ces sommes atteignent pourtant, peu ou prou, le même montant que la convention FAC elle-même. Eu égard aux relations privilégiées entre le MAE et le PDM, un suivi plus régulier du MAE apparaît indispensable. Pour permettre d'améliorer efficacement et durablement le dispositif de suivi auprès du PDM et de mesurer l'impact du PDM sur ses bénéficiaires, la mission recommande la mise en place d'une composante "suivi-évaluation", dotée d'une ligne budgétaire conséquente,"

L'ACDI ne partage pas complètement cette critique sur le déficit de suivi des bailleurs (Extrait note de commentaires de l'ACDI sur le rapport provisoire) :

"Les bailleurs sont critiqués pour ne pas avoir suivi et évalué le PDM comme ce dernier le méritait. Lors de la rencontre du comité de pilotage, l'ACDI a mentionné que les partenaires du PDM ont tout de même exercé un suivi régulier et plusieurs des déficits identifiés par l'évaluation ont fait l'objet de multiples débats au sein des comités paritaires ces dernières années ; toutefois, ces recommandations sont restées lettre morte du fait qu'elles étaient rarement endossées ou appuyées par le conseil d'administration qui estimait ces interventions comme de l'ingérence et contre la déclaration de Paris." Fallait-il pour autant fléchir sur la poursuite des exigences et la perspective de recourir à des sanctions ?



3^{ème} Partie : Analyse des programmes du PDM et synthèse des enquêtes dans trois pays

Les chapitres de cette partie sont consacrés spécifiquement à l'analyse de chacun des 8 programmes ou sous programmes du PDM, y compris le CRID. Le lecteur trouvera une synthèse sur la présentation du programme concerné, la stratégie, les résultats, les contraintes ainsi qu'une appréciation de la mission. L'annexe 3 développe de manière détaillée l'analyse pour chacun de ces programmes.

Le dernier chapitre présente la synthèse des enquêtes menées dans trois pays (Bénin, Burkina Faso et Sénégal), enquêtes dont l'objet était d'une part de comprendre la situation particulière à chacun d'entre eux dans la mise en œuvre des processus de décentralisation et, d'autre part, d'apprécier l'apport du PDM dans ces pays.

6. Synthèse du programme POLDEC

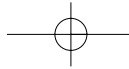
6.1. Présentation du programme

Le Programme d'appui aux politiques nationales de décentralisation (POLDEC) est né formellement en 1998 dans le but d'apporter un soutien aux acteurs nationaux pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de décentralisation. Cette thématique qui a motivé le programme POLDEC était partie intégrante de la raison d'être du PDM dès sa création en 1992. Le PDM a d'ailleurs bénéficié entre 1992 et 1995 d'un premier appui FAC qui avait entre autres préoccupations le développement de plates-formes de débat et de concertation sur les politiques, les programmes et les projets mis en œuvre dans le domaine de la décentralisation et l'appui à la formulation de programmes et projets de décentralisation et de développement local en vue d'une meilleure adaptation des politiques de décentralisation aux enjeux du développement local et au contexte socioculturel en mutation.

Pendant la mission d'évaluation, nous n'avons pas trouvé un document formel satisfaisant de planification ou de cadre logique dans lequel auraient figuré des objectifs, des activités et des résultats avec les indicateurs en face des moyens nécessaires pour les atteindre. Certes des documents existent en lien avec les différentes conventions des bailleurs mais sans aboutir à un véritable cadre de planification, les dénominations, activités et modes de présentation varient d'ailleurs suivant les années. Une recherche de meilleure mise en cohérence a débuté en 2002 avec le document stratégique pour les 10 années à venir. Cette lacune, qui n'est pas propre à POLDEC, a été comblée à partir de 2005 lors de la formulation du PMO²⁶. Le rapport STOQUART (2003) confirme cet état de fait lorsqu'il recommandait "que l'appui (le financement) à venir devrait être relié à des activités de production très précises, clairement échelonnées dans le temps et disposant d'indicateurs de succès vérifiables. Il pourrait être demandé à l'équipe du POLDEC une évaluation régulière de l'impact du programme...". Une analyse croisée des différentes sources disponibles (rapports d'activités, rapports d'évaluation, etc.) permet la reconstitution suivante des objectifs sur la période :

- appuyer les administrations centrales impliquées dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation ;
- élargir la base de connaissance comparée des politiques de décentralisation et de l'État de leur mise en œuvre et de leur impact sur le développement ;

26) Cf. citation à ce sujet dans paragraphe sur le Comité Paritaire.



- mobiliser les réseaux d'acteurs de la décentralisation et stimuler un débat sur la relance et l'approfondissement du processus de décentralisation dans la sous région ;
- étudier l'impact des politiques de décentralisation sur les politiques sectorielles et éclairer les principales questions que soulève la gestion des compétences transférées ;
- développer un lieu d'expression et d'échanges des élus sur les politiques de décentralisation et les besoins des CL à travers Africités ;
- préparer et coordonner l'organisation des rencontres de la conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL).

Ces objectifs du programme sont restés dans le fond relativement stables jusqu'à maintenant. POLDEC apporte un appui aux acteurs africains en charge de la conception et de la mise en œuvre des politiques de décentralisation afin que celles-ci contribuent à l'amélioration de la gouvernance et à la promotion du développement local durable. Ces appuis consistent à mettre en place les conditions d'une réflexion collective qui implique tous les intervenants du processus de décentralisation que sont les représentants des institutions gouvernementales chargées de la définition et de la conduite des politiques, les représentants de la société civile ou des projets d'appui au développement local, les représentants des collectivités locales existantes (association de pouvoirs locaux et personnel des collectivités locales).

6.2. Stratégie de mise en œuvre et résultats

L'objectif étant la promotion des politiques de décentralisation, le Programme a développé une stratégie articulée autour de deux axes principaux : (i) **l'observatoire de la décentralisation et les éléments connexes** que sont le réseau des experts de la décentralisation, l'état de décentralisation, la base de données sur les textes législatifs et réglementaires de la décentralisation, etc. et (ii) **la création et l'animation de deux espaces de concertation de nature tribunitienne** que sont la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL) et AFRICITES (rencontre des villes africaines). [L'ensemble des programmes du PDM concoure à l'organisation d'Africités, notamment le programme APL. Pour donner une vision d'ensemble de ces deux espaces de concertation, nous intégrons l'analyse d'Africités ici.]

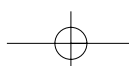
Premier axe : L'observatoire de la décentralisation et les éléments connexes

Le POLDEC organise et gère un observatoire de la décentralisation dont le but est d'évaluer la progression de sa mise en œuvre (à partir d'un certain nombre d'indicateurs) et de procéder à une relecture des politiques sectorielles à l'aune de la décentralisation. L'observatoire de la décentralisation est une structure active dont l'idée de création est ancienne. Aujourd'hui réalisée, l'observatoire est plus qu'une simple base de données telle que prévue par les premiers rapports d'étude afférents. Six principaux domaines d'observation sont retenus :

- la démocratie locale ;
- le fonctionnement des organes des collectivités locales ;
- le transfert et l'exercice des compétences ;
- les finances locales ;
- le développement local ;
- le fonctionnement de la tutelle.

Peuvent être rangés comme produits spécifiques constitutifs de l'observatoire les éléments ci-dessous :

- **La base de données documentaires sur la décentralisation** : elle regroupe les données disponibles sur le sujet, qui peuvent être chiffrées, factuelles ou sous forme de textes de droit positif organisant la décentralisation. Ceci permet une circulation des connaissances entre les acteurs concernés. C'est dans ce contexte que son accessibilité doit être considérée comme le principal facteur déterminant ses chances de contribuer à l'atteinte des objectifs. La base de données comporte : le fichier des projets sur la décentralisation, le fichier des experts de la décentralisation, le réseau des experts de la décentralisation (alimenté par le débat sur la décentralisation) l'annuaire des acteurs de la décentralisation, le recueil des textes sur la décentralisation et le recueil des législations domaniales et foncières.



- **L'état des lieux de la décentralisation** (auquel se rattachent les fiches-pays sur la décentralisation) est une publication périodique qui met en lumière certains éléments constitutifs de la décentralisation dans les pays couverts. Son objectif est de dresser périodiquement la situation ou / et l'état d'avancement de la décentralisation dans un certain nombre de pays. La démarche doit non seulement permettre de pouvoir échanger et évaluer la mise en place du processus lui-même et particulièrement pour un certain nombre de domaines, mais également de faciliter, au niveau sous- régional un échange sur les options retenues. L'état des lieux de la décentralisation est structuré en deux parties :

- une partie "analyse régionale" qui comporte une analyse transversale de l'évolution du processus de décentralisation dans la région et un tableau synthétique d'indicateurs ;
- des fiches pays (réalisées dans dix sept pays) décrivant la décentralisation tant dans ses principes à partir des textes que dans sa mise en œuvre. Les fiches pays servent de base et font apparaître des faits observés dans la mise en place de la décentralisation. Chaque fiche est introduite par une note de conjoncture faisant apparaître les principaux événements, orientations ou problèmes apparus.

A ces produits, s'ajoutent un certain nombre d'études qui ont donné lieu dans certains cas à des publications (voir annexe 3). On peut citer quatre études :

- la répartition des compétences et des ressources entre État et collectivités locales ;
- l'articulation entre décentralisation et politiques sectorielles au niveau national ;
- la problématique de l'intercommunalité ;
- le financement du développement municipal.

Parmi tous ces produits, l'état des lieux de la décentralisation est certainement le plus structuré et le plus élaboré.

Le tableau suivant donne un état indicatif de l'effectivité et de la fonctionnalité des produits de POLDEC.

Libellé	Mises à jour	Sur Site	Accessible	Observations
Annuaire de la décentralisation	Effective (annuelle)	oui	Accessible en ligne	Fonctionne
Etat de la décentralisation	Effective (chaque trois ans)	Non	Non	Disponible mais peu diffusé
Fiches pays sur la décentralisation	Effective (annuelle)	Non	Non	
Réseau des experts de la décentralisation	Continu	Non	Non	Quelle fonctionnalité effective de ce réseau ?
Fichier des experts de la décentralisation	Non régulière	Non	Non	
Base de données sur les textes de la décentralisation	Régulière	Non	Non	En format papier
Recueil des textes sur le foncier	Non régulière	Non	Non	
Dialogue	-	-		Ne fonctionne pas

2- Deuxième axe : les espaces tribunitiens. Cet axe (en lien avec le reste du PDM pour Africités) a porté sur la promotion d'espaces tribunitiens pour les acteurs de la décentralisation, qu'il s'agisse des collectivités à travers Africités ou des structures de l'État en charge du processus (ministère et services technique de tutelle) à travers la CADDEL. Les sommets Africités constituent des temps forts dans la mobilisation des acteurs engagés dans les processus de décentralisation dans les différents pays ; ils constituent des opportunités de partage d'expérience très riches et contribuent à mettre (ou remettre) dans les agendas politiques les problématiques clés liées à la décentralisation. **Quatre sommets d'Africités** ont été tenus dont le dernier à Nairobi en 2006 Ils ont connu une participation croissante. Deux réunions de la CADDEL ont eu lieu ainsi que deux réunions préparatoires avec les Directeurs nationaux en charge de la décentralisation et/ou des CL.

Moyens mobilisés

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du programme POLDEC s'élèvent pour la période 1999 à 2005 à 590 millions FCFA et les dépenses exécutées à 470 millions, hors Africités.

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités	TOTAL FCFA	
POLDEC	117 165 267	64 128 947	290 229 340	471 523 554	
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	CE	Autres	TOTAL
POLDEC	590 759 490	0	0	0	590 759 490

Si on opère un rattachement des activités relevant de POLDEC entre 1993 et 1998, le total des dépenses exécutées jusqu'en 2005 s'élèverait à 560 millions de FCFA.

Ce programme est conduit par un Conseiller régional qui aujourd'hui cumule les fonctions de Directeur des opérations et de CR POLDEC tout en assurant aussi une supervision de CITACTIONS et du CRID. Il a été appuyé durant quelques années par un chargé de mission (recherche) qui a aujourd'hui démissionné et devrait être remplacé.

Note sur la CADDEL

Le PDM a impulsé, à l'occasion des sommets Africités, la création de la "Conférence Africaine sur la Décentralisation et le Développement local", dénommée CADDEL. Cette instance regroupe les responsables gouvernementaux en charge de la décentralisation dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Elle s'est dotée de deux organes : la conférence des Ministres et un comité des directeurs. Ces organes doivent se réunir annuellement. L'objectif de la CADDEL est de "promouvoir par chaque gouvernement la décentralisation dans la définition des politiques de développement, inscrire la décentralisation et le développement local au rang des priorités de l'action gouvernementale... assurer l'intermédiation entre le collectif des associations africaines de collectivités locales et leurs gouvernements sur toute les questions touchant à la décentralisation et au développement local...". Le PDM en assure le secrétariat technique en attendant une autonomisation de la CADDEL.

Les activités suivantes ont été réalisées :

- En mai 2000 décision de créer la CADDEL lors d'Africités 2 à Windhoek.
- En avril 2003, à Cotonou, tenue d'un atelier technique des Directeurs en charge de la décentralisation dans les ministères concernés pour préparer la 1^{ère} rencontre de la CADDEL. Cet atelier a permis de préparer les statuts, les résolutions mais aussi de travailler sur quatre thèmes clés présentés par le PDM : répartition de compétences et des ressources entre l'État et les CL, articulation entre décentralisation et politiques publiques sectorielles, l'État et la problématique de la coopération entre collectivités locales, le financement du développement municipal.
- En décembre 2003, lors d'Africités 3 à Yaoundé, s'est tenue la "1^{ère} réunion ministérielle préparatoire à la CADDEL", qui correspond à la première réunion statutaire créant la CADDEL. Institutionnellement, l'objectif est d'en faire un comité spécialisé de l'Union africaine.
- En septembre 2005, tenue de la 2^{ème} réunion des Directeurs en préparation à la prochaine CADDEL.
- En octobre 2005 tenue de la "2^{ème} réunion ministérielle préparatoire à la CADDEL". Les statuts ont été adoptés et les travaux sur l'état de la décentralisation préparés par le comité des Directeurs en avril 2003 et en septembre 2005 ont été discutés. Cette conférence a abouti à un document engageant la conférence sur 34 points touchant la mise en œuvre de la décentralisation dont on peut citer les points suivants sur le partage des compétences et des moyens entre l'Etat et les CL, "13- adopter une approche pragmatique dans la répartition des compétences entre l'Etat et les CL, ; 14 - de renforcer les missions de souveraineté, d'encadrement, d'arbitrage et d'impulsion de l'Etat."

Depuis, les démarches pour une reconnaissance de la CADDEL par l'Union africaine n'ont pas encore abouties. Lors d'Africités 4 en septembre 2006 à Nairobi, une rencontre des Ministres a eu lieu, mais

pas sous le label CADDEL, et s'est traduite par l'adoption d'une déclaration très générale et terne, très en retrait du ton offensif de la CADDEL de 2005, montrant la difficulté à avancer pour ce type d'instance. Aujourd'hui, en dehors des déclarations générales, on peut se demander six ans après sa décision de lancement quel est l'acquis de cette structure et son avenir.

Le PDM souligne que cette structure est aussi le lieu où le PDM peut discuter et prendre en compte les besoins, les points de vue des administrations et que des représentants de la CADDEL seront membres du comité de pilotage de l'observatoire de la décentralisation du PDM. La mission approuve ce choix mais attire l'attention (i) sur un risque d'ambiguïté d'avoir un observatoire de la décentralisation du PDM, qui est une association d'associations d'élus, dont le fonctionnement serait pluri-acteurs. Si la mission pense que ce fonctionnement pluri-acteurs est la solution, par contre, le statut du PDM risque d'être un frein à la participation et un réel engagement des administrations* ; (ii) la tenue des réunions de la CADDEL est un acquis sur lequel s'appuyer mais sera insuffisant pour tisser des liens plus étroits avec les administrations des différents pays (cf. rythme depuis décision de création en 2000, résultat de la rencontre des Ministres à Nairobi, absence des administrations en charge des finances, coupure souvent constatée dans les pays entre le PDM et les responsables des administrations). Par ailleurs, sans remettre en cause le bien-fondé de la CADDEL, elle connaîtra inéluctablement des limites dues à sa nature : les Ministres la composant sont des représentants de gouvernements qui ont leurs propres agendas politiques notamment en matière de décentralisation. Il leur sera difficile de s'engager, donc d'engager leurs gouvernements, au sein d'une instance supranationale sur un domaine qui relève avant tout de politique nationale. CADDEL lieu indispensable d'échanges, de partage d'expérience, d'aiguillon, oui, c'est réaliste ; CADDEL lieu d'engagement politique des gouvernements, c'est peut-être trop demandé.

Le PDM vient d'obtenir un financement important de la coopération allemande qui devrait permettre d'animer la CADDEL, c'est positif. Espérons que cette opportunité permettra au PDM de réviser et d'intensifier son mode de travail avec les administrations. Reste, du point de vue de la mission, que l'éventualité de reconstruire un PDM pluri-acteurs devrait être soigneusement examinée.

* Concernant la situation du fonctionnement de l'Observatoire, la situation est ainsi résumée par le PDM : "En fait, le comité des directeurs [ndlr : de la CADDEL] élargis à d'autres acteurs a constitué le comité de pilotage de l'observatoire en 2003 et 2005 avec des préoccupations très opérationnelles : alimenter les travaux de la conférence des Ministres pour Africités 2003 et la rencontre des Directeurs des collectivités locales tenue les 16 et 17 septembre 2005 à Yaoundé." (Echanges de la mission avec le responsable POLDEC).

6.3. Contraintes et difficultés rencontrées

Deux types de difficultés ont marqué la mise en œuvre des activités du programme POLDEC.

Un premier groupe de difficultés est d'ordre exogène : il tire son origine du caractère politique du processus de décentralisation qui fait qu'il n'est pas aisé de trouver la voie appropriée pour influencer les États dans le sens de sa promotion surtout par une structure comme le PDM dont la plupart des acteurs étatiques ne connaissent pas avec précision son statut et qui sont absents de ses instances décisionnelles.

Un deuxième groupe de contraintes est d'ordre endogène : il relève de l'organisation interne du travail et d'un choix stratégique. Rétrospectivement, on note l'absence d'une véritable planification formelle dans laquelle les attentes des États auraient été identifiées et prises en compte pour que ceux-ci se sentent bien concernés afin d'être plus réceptifs aux résultats. **Ce point nous amène à nous interroger sur la stratégie du PDM qui vise à influencer les politiques de décentralisation en privilégiant l'action des acteurs intermédiaires que sont les Associations d'élus ou de collectivités**, l'hypothèse étant que ces derniers vont pousser en avant les États dans ces processus de décentralisation. Nos analyses, voir le chapitre pays

et les annexes, nous montrent les limites de cette stratégie du fait de la faiblesse des APL et, souvent, de l'imbrication étroite de leurs dirigeants avec les instances gouvernementales. A noter aussi, au niveau interne, que le programme a été animé pendant longtemps par un seul Conseiller régional (CR) qui de surcroît a été occupé pour une partie de son temps disponible par les tâches de gestion du PDM.

Ces contraintes endogènes touchent aussi Africités. Africités est une bonne tribune pour les collectivités locales mais qui, dans une grande mesure, reste surtout événementielle. La dimension et le succès de l'événement ont amoindri les efforts nécessaires au niveau de l'avant et de l'après événement afin de mieux préparer puis valoriser les acquis de ces sommets :

- l'avant événement par la recherche de solutions à la question "comment faire émerger les vraies préoccupations et les recommandations appropriées?" pour qu'elles soient réalistes et appropriées par les acteurs concernées afin de leur donner une chance d'être mises en œuvre ;
- l'après événement : comment suivre la mise en œuvre des recommandations de chaque Africités avant la suivante pour conserver à cette approche de recommandation un minimum de crédibilité. Le manque de suivi-évaluation semble être la règle, puisque même les recommandations explicitement mises à la charge du PDM ne font l'objet d'aucun suivi-évaluation structuré de la part de ce dernier. En effet, les recommandations ne sont pas explicitement intégrées dans un programme d'activités et il n'est point fait état de leur mise en œuvre entre deux Africités.

Ces déficits limitent la portée réelle que pourrait avoir Africités. C'est dommage, vu le coût en terme de temps et d'argent investis par le PDM dans cet événement et le nombre d'acteurs de toutes natures qui y participent. Le PDM souligne de son côté que ce suivi est réalisé par le "comité politique de suivi des résolutions présidé par le Ministre en charge de la Décentralisation du dernier pays d'accueil". Ce comité politique de suivi a été mis en place suite à Africités tenue à Windhoek en 2000. Pour la mission, les quelques déclarations ou résolutions de ce comité politique ne peuvent être comparées à la mise en place d'un réel système de suivi des recommandations d'Africités qui aujourd'hui n'existe pas. Une des résolutions d'Africités 4 a justement porté sur la mise en place d'un tel suivi. Par ailleurs, lors des entretiens avec les responsables du PDM (voir encadré ci-dessous), ces derniers ont notamment reconnu qu'entre Africités 3 et Africités 4, le suivi de ce comité politique n'a pu se réaliser, le Ministre camerounais en charge de ce comité n'ayant pas joué son rôle à ce niveau.

Extrait d'un entretien de la mission d'évaluation avec le SG du PDM au sujet du suivi des recommandations d'Africités²⁷.

"En 2000 à Windhoek, il y a eu la création d'un comité chargé du suivi, son rapport a été présenté à Yaoundé en 2003.

- Un mécanisme avait été mis en place qui devait se baser sur les rapports de suivi envoyés par les APL qui devaient suivre dans leur pays. En réalité, ils n'ont pas fait de suivi, mais le Ministre de Namibie (président de ce comité) s'est adressé aux APL pour avoir l'état de la situation avant la tenue d'Africités à Yaoundé en 2003 .

- Concernant les recommandations relatives au PDM : chaque programme du PDM devait suivre ce qui touchait son domaine. Dans les faits, le PDM n'a pas fait un suivi formalisé, il n'y a pas eu de compte rendu du PDM spécifique à ce sujet ; effectivement on aurait dû le faire et présenter à Africités un compte rendu.

Mais à Yaoundé (Africités 3), vu les conflits, il n'y a pas eu de décision de suivi comme à Windhoek, ce qui explique qu'à Nairobi (Africités 4) il n'y a pas eu d'état de suivi présenté.

A Nairobi : on a décidé de reprendre ce suivi mais en le confiant à CGLUA, mais le mécanisme reste à définir."

27) Cet extrait est donné suite aux déclarations du PDM sur le rapport provisoire faisant état d'un suivi des recommandations d'Africités.

6.4. Impacts et recommandation

Petite mise au point. Le PDM, en réaction au rapport provisoire, souligne l'évaluation positive du programme POLDEC réalisée en 2003 à la demande du MAE. Cette évaluation portait sur le projet FAC 98008800. La mission attire l'attention sur les limites de cette évaluation, non pas dues à la qualification de son auteur, mais aux conditions dans lesquelles elle a été réalisée. L'auteur de cette évaluation de 2003 met lui-même en garde en introduction de son rapport sur les contraintes rencontrées : *“Le consultant a pleinement conscience des limites de l'exercice qui lui a été assigné eu égard à la durée de la mission sur place (5 jours ouvrés). En outre, faute de cadre logique, l'examen de “la réalisation du projet par rapport aux indicateurs de suivi” était d'autant plus difficile à suivre que ni le rapport de présentation (RP) ni la convention de financement ne comportaient d'indicateurs de suivi. A ce titre, la mission regrette, faute de moyens financiers spécifiques, de ne pas avoir été en mesure de mesurer l'impact des activités du PDM sur place, dans les pays bénéficiaires, au moins avec une mission très courte dans un des pays de la zone où des activités POLDEC et ECOLOC ont été menées de façon concomitante. Cela lui aurait permis d'apprécier les difficultés rencontrées de manière pratique et de mesurer l'ampleur de la tâche assignée au PDM dans ce domaine.”*

Si l'auteur conclue à un résultat positif au regard des objectifs spécifiques du projet FAC, il souligne aussi les limites de cette appréciation : *“Sur un plan purement technique et contractuel, le PDM a parfaitement répondu aux objectifs affichés par le projet. Néanmoins, cela ne signifie pas que le PDM ne connaît pas de difficultés dans la gestion de ses programmes ni que les résultats attendus sur le moyen terme, aient été forcément atteints.”*

La présente mission propose une appréciation globale de ce programme et s'appuie, outre sur l'analyse des documents et les entretiens au sein du PDM, sur les analyses qu'elle a mené dans trois pays.

L'impact réel de ce programme sur les politiques de décentralisation en terme d'avancées ou de matériaux produits pour alimenter la réflexion bien que difficile, voire impossible à mesurer, reste à notre avis discutable. Le PDM a mené plusieurs études intéressantes, a organisé plusieurs séminaires, a pris des initiatives positives telle la création de la CADDEL, mais nos analyses, notamment dans les pays d'enquêtes, nous permettent d'entretenir des doutes sur une plus-value significative de ce programme dans **la conduite des processus de décentralisation**.

L'efficacité du programme POLDEC pour contribuer à la recherche groupée et sous-régionale de réponses aux préoccupations communes n'a pas été évidente, peut être faute d'anticipation ou d'investissement structuré et consistant dans ce domaine. A titre d'exemple, déjà au début des années 2000, tous les acteurs de la décentralisation estimaient qu'il y avait deux sujets majeurs pour lesquels il n'y avait pas de réflexion de base structurée : la question de financement des collectivités locales et celle de l'articulation à rechercher entre les collectivités et les politiques sectorielles. Le PDM pouvait contribuer à la réponse par la collecte des expériences accumulées dans les différents pays pour les diffuser (approche capitalisation) et / ou initier une réflexion de fond dont le résultats auraient même pu faire l'objet de validation entre les acteurs nationaux et les partenaires au développement (ce sont les mêmes qui interviennent et appuient le processus dans tous les pays de la sous-région) (approche pôle d'expertise sous régionale sur la question). Une telle démarche à laquelle s'attendaient les structures centrales en charge des politiques de décentralisation de la part du PDM, a été initiée partiellement au travers d'études et de séminaires, de leur valorisation au sein de la CADDEL, mais n'a pas aujourd'hui abouti à des résultats tangibles dans ces domaines au niveau des différents pays.

Néanmoins, ces limites qui sont aussi imputables au contexte dans lequel évolue le PDM, ne doivent pas occulter l'apport des espaces tribunitiens que sont la CADDEL et AFRICITES (voir encadrés). Sans qu'on puisse objectivement mesurer leur contribution effective aux progrès observés dans la mise en

place des collectivités locales et dans la création des associations nationales d'autorités locales, le renforcement de leur audience auprès des États, de la société civile et des partenaires au développement, on peut considérer que **l'animation de débats politiques sur la décentralisation à travers ces espaces, notamment Africités, y a apporté sa part de contribution.**

Malgré cette difficulté d'apprécier exactement l'impact du POLDEC, ce programme nous paraît important et pertinent parce qu'il porte sur une problématique encore réelle. Bien mené, ce programme conférerait au PDM une visibilité et permettrait aussi aux différents acteurs de la décentralisation d'articuler leur travail dans une perspective de partage d'informations et d'expériences, ce qui peut être source d'économie de temps et de moyens pour les différents pays.

En conclusion, l'absence de planification qui était une des faiblesses du programme est maintenant corrigée avec le PMO 2006-2010. Celui-ci donne une cohérence et une lisibilité des activités à réaliser. Mais une question de fond demeure. Jusqu'à quel point les activités retenues dans ce PMO traduisent-elles l'ordre des priorités telles qu'attendues par les acteurs que sont les administrations d'État en charge du processus ? Dans toute la documentation, il n'y a pas trace d'une quelconque méthode d'émergence pour répondre à cette question, la référence du PDM à la CADDEL n'a pas convaincu la mission dans l'état actuel de celle-ci. Le PMO ne fait que réorganiser et rationaliser les activités jusque là menées, la question de fond se situe en amont.

Pour cette raison, la principale recommandation à mettre en œuvre pour que ce programme soit davantage efficace, consiste à **réinterroger les activités programmées à la lumière des attentes des principaux acteurs de la conception et de la mise en œuvre du processus de décentralisation que sont les États.** A cet effet, il serait utile que le PDM puisse imaginer un espace de confirmation/ amendement des éléments contenus dans le PMO pour éviter que la démarche qui a prévalu jusqu'ici caractérisée par une offre faite par le PDM à l'attention des acteurs, se perpétue. Une telle situation a amené certains acteurs à penser à tort le PDM comme un projet de financement (ou bailleur de fonds) parmi tant d'autres.

AFRICITES : le succès du PDM !

Pour la 4^{ème} édition Africités n'a pas démenti son succès grandissant. Pour le maire de Gao (Mali) : *“C'est la première fois que je participe à ce grand sommet. Sincèrement je ne regrette pas d'avoir fait le déplacement à part les problèmes d'hébergement qu'on a rencontrés. Et il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de gérer un aussi grand nombre de participants. Ce qui est impressionnant c'est de voir presque toute l'Afrique représentée. Dans le cadre de la décentralisation et du développement, il faut des contacts, il faut faire connaître sa commune, sa ville et son pays aux autres. Et Africités a offert une grande opportunité pour ma commune de faire cet exercice là. Prochainement je ferai tout mon possible pour faire participer aussi d'autres collègues à ces sommets si je suis toujours à la tête de la mairie car il y a beaucoup à apprendre”.* Africités c'est avant tout un lieu de rencontres pour les élus, un lieu pour faire connaître sa commune, voir saisir des opportunités. Pour les autres acteurs aussi, Africités est la seule rencontre internationale de cette ampleur qui permet les échanges sur les questions d'actualité touchant la décentralisation entre des acteurs d'origines très diverses. Mais avant tout, Africités est l'évènement qui permet la prise de parole des élus à l'échelle internationale. Le PDM présente ainsi les étapes marquées par les différents Africités : *“Les sommets Africités sont organisés sous les auspices du Partenariat pour Développement municipal (PDM). Le premier sommet Africités organisé à Abidjan en 1998 a permis l'émergence des collectivités locales africaines sur la scène régionale et internationale. Le sommet de Windhoek en 2000 a marqué le début de la structuration du mouvement municipal africain et du dialogue panafricain sur la décentralisation et le développement local durable. Le sommet de Yaoundé en 2003 a consacré la mise en place effective de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement local (CADDEL) et de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA), chapitre africain de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Le sommet de Nairobi en 2006 a offert une opportunité unique aux collectivités locales, aux*

Gouvernements et aux partenaires, ainsi qu'à tous acteurs de la décentralisation en Afrique, de faire le point sur la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique, et des Objectifs du Millénaire pour le Développement au sein des collectivités locales africaines." ... "Avant que les feux d'Africités 2006 ne s'éteignent, les participants au sommet ont exigé de CGLUA, qui organisera désormais les sommets Africités, de mettre au point un système permanent d'évaluation des recommandations et résolutions desdits sommets, à commencer par celles du sommet Africités 2006" (JP Elong Mbassi 22 septembre 2006, clôture du sommet).

Quelques points de repère

Africités 1, Abidjan, Côte d'Ivoire 1998 : 1^{er} sommet des CL d'Afrique, orienté sur la communication. 600 participants.

Africités 2, Windhoek, Namibie mai 2000 : "Financer les collectivités locales pour renforcer la démocratie et le développement durable".

- 4 sessions thématiques,
- Politiques économiques et développement durable,
- Renforcement des capacités de CL à mobiliser les ressources financières locales,
- Financement en partenariat des infrastructures et des services urbains,
- Accès des CL africaines à l'emprunt et aux marchés financiers.
- 10 sessions spéciales.
- Sessions politiques (Maires, administrations, et tripartie)

37 pays et 800 participants.

Résultat majeur : décision de créer la CCRA regroupant les APL africaines, et de créer la CADDEL, conférence des Ministres en charge de la Décentralisation.

Africités 3, Yaoundé Cameroun Décembre 2003 : "assurer l'accès aux services de base dans les collectivités locales africaines"

- 14 sessions thématiques dont 4 transversales,
- 20 sessions spéciales.
- Sessions (journées) politiques (Maires, administrations, et tripartie)

2365 participants de 67 pays

Résultat majeur : Création de la CCRA regroupant les APL africaines, et création de la CADDEL, conférence des Ministres en charge de la Décentralisation.

Africités 4, Nairobi, Kenya, septembre 06 :

- 23 sessions thématiques,
- 37 sessions spéciales,
- Sessions (journées) politiques (Maires, administrations, et tripartie)

3000 participants de 80 pays

Résultat majeur : prise de conscience de la place des CL dans l'atteinte des objectifs du millénaire.

La préparation des Africités est coûteuse en terme de temps pour le PDM et en terme de moyens financiers. Une partie des coûts est pris en charge par le PDM (ses partenaires) et une autre par les autorités nationales recevant le sommet. Concernant Africités 4, le budget était de 3 millions d'euros dont 1,2 financés par le "PDM" et 1,8 par les autorités kenyanes.

Le financement du PDM provient :

- de ses partenaires essentiellement MAE pour 332 000 euros et l'ACDI pour 154 000 euros et 141 000 euros tirés des différents programmes mis en œuvre par le PDM ;
- des frais d'enregistrement pour 557 000 euros ;
- des revenus de CITEXPO pour 35 000 euros ;

Les charges liées à l'utilisation de ces 1,2 millions d'euros concernent :

- 411 000 euros pour la préparation ;

- 808 000 euros pour le déroulement du sommet ;
- 38 000 euros pour l'après sommet.

[A noter que les coûts d'inscription des élus, représentants des administrations, AT des programmes sont aussi supportés en grande partie par les partenaires. Les élus et les fonctionnaires sollicitent les programmes canadiens, les SCAC français et leurs programmes pour financer leur venue.]

AFRICITES victime de son succès ?

La réussite d'Africités est indéniable, en témoigne le nombre croissant des participants tant au niveau des élus africains qu'au niveau des institutions et partenaires. Par contre, ce succès induit un travers : la dispersion des thèmes abordés avec la multiplication des sessions (thématiques et spéciales) qui a pour risque de diluer les questions centrales sur lesquelles des engagements forts sont attendus. Ainsi pour Africités 4, les 60 sessions organisées ont généré entre 15 à 25 recommandations, soit plusieurs centaines de recommandations au total! La raison est que de nombreux partenaires se saisissent de cet événement Africités comme d'un espace pour présenter leur point de vue, leur démarche et, pour certains, la faire endosser par les participants. On aboutit à une profusion de recommandations disparates et souvent générales présentées par des acteurs qui, dans la pratique, sont loin de partager la même approche. Ceci, notamment les sessions spéciales, se fait au détriment du travail des participants sur les questions de fond sur lesquelles le PDM veut concentrer les participants. En final, on peut se poser la question de la validité de ces recommandations dont une grande partie a été préparée avant le sommet pour être soumis aux participants. Cette profusion des recommandations explique certainement la difficulté de leur suivi et le fait qu'il n'ait pu y avoir un suivi organisé et structuré de la mise en œuvre de ces recommandations.

Ces critiques n'enlèvent rien à la pertinence des rencontres et à la qualité du travail fournies par l'équipe du PDM pour son organisation et sa tenue, mais plaide pour un resserrement des thèmes, une meilleure préparation et l'aboutissement à un nombre plus réduit de recommandations réalistes qui pourront faire l'objet d'un réel engagement et d'un suivi. La mission a eu l'occasion de proposer au SG du PDM un meilleur phasage de la préparation des Africités de manière à ce que les APL, administrations et partenaires soient partie intégrante de sa préparation, ce qui se fait en partie, mais surtout qu'un travail de fond soit réaliser au cours de cette préparation. Cette proposition se base sur une période de préparation et d'appropriation plus longue avec les APL comprenant (i) une 1^{ère} période de 3-4 mois de discussion des APL autour d'un thème (ou 2), des problèmes rencontrés, des solutions testées et des pistes pour l'avenir ; (ii) une 2^{ème} période d'analyse durant laquelle le PDM fait (ou fait faire) une synthèse et dégage des recommandations, un rapport est transmis aux APL ; (iii) une 3^{ème} période où les APL discutent sur les recommandations, et le PDM ou l'agence en charge de la préparation opère une synthèse des réactions et présente cette synthèse comme document de travail à AFRICITE. A noter aussi la suggestion de Xavier CREPIN : "Le PDM a constitué dans ce cadre (Africités) un réseau imposant de correspondants sur tout le continent africain qu'il conviendrait d'animer pour les futures éditions dans des comités thématiques préparatoires. Cela permettrait notamment de refonder les activités du CRID."

Rappelons aussi que le coût d'Africités justifie que sa préparation et la valorisation de ses résultats constituent des objectifs à part entière pour le PDM ou demain la CGLUA qui devrait reprendre le flambeau.

7. Synthèse du programme APL

7.1. Présentation du programme

Le document d'orientation 1998-2000 marque le début de la vision qui prévaudra jusqu'à ce jour du programme APL. "C'est pour préparer les élus locaux à jouer ce rôle crucial que le PDM soutient depuis l'origine de ses activités la mise en place et le **renforcement des APL ainsi que le développement des capacités des collectivités locales**". Partant des constats sur les faiblesses des APL et des CL, le document précise : "C'est pour surmonter ces faiblesses qu'il est proposé de bâtir le programme APL. **Ce programme vise spécifiquement le renforcement des capacités des associations de pouvoirs locaux à rendre service à leurs membres d'une part et à établir le dialogue avec les États, les partenaires en vue de l'amélioration substantielle des services aux populations et de la promotion du développement local.**"

Le document d'orientation "Enjeux et perspectives" de 2002 présente ainsi l'objet d'APL et d'Africités : "la structuration du mouvement municipal et la mise en place d'un cadre de dialogue avec les autorités local". "Pour le PDM, des collectivités locales légitimes et compétentes sont une des conditions essentielles du développement, tant local que national. Le renforcement des institutions locales est une des conditions du développement local et une nécessité pour inscrire l'action locale dans la durée et dans des espaces nationaux et régionaux. Deux programmes du PDM s'attachent particulièrement à la structuration du mouvement municipal et à la mise en place des cadres de dialogue avec les autorités locales : les programmes APL (associations de pouvoirs locales) et Africités (Journées africaines des collectivités locales)." A noter qu'Africités a été intégré au programme APL en 2002. Sur la base de ce cadrage, les rapports des années suivantes retiendront comme objectifs poursuivis par le programme APL :

- renforcer des capacités des APL à rendre service à leurs membres ;
- renforcer des capacités des APL à établir les dialogues avec les Etats, les partenaires au développement et les opérateurs privés ;
- consolider la structuration du mouvement municipal à l'échelle sous-régionale et panafricaine,
- développer l'expertise locale et émergente d'un réseau de consultants locaux en matière d'appui aux collectivités locales et aux APL ;
- développer des partenariats en coopération décentralisée.

7.2. Stratégie de mise en œuvre

La stratégie de mise en œuvre a évolué entre le début des activités du PDM en 1992, fondée sur une orientation de départ de renforcer la capacité de gestion urbaine, et les années 2000. Le PDM a pris en compte progressivement la dimension politique qui est devenue la dominante de son action. Il a fait de la structuration du mouvement municipal africain, des APL, le cheval de bataille quasi exclusif de son action. Ainsi, si l'orientation de 1998-2000 paraît la plus équilibrée prenant en compte les deux aspects "dialogue politique" et "services aux membres" ainsi que leur finalité : les services aux populations, force est de constater que la pratique a ensuite privilégié le "politique". Même si on voit réapparaître l'objectif "renforcer la capacité des APL à rendre services à leurs membres", cet objectif va être "oublié" jusqu'en 2006. Ce choix stratégique se défend, le PDM considérant que cette étape de structuration et de développement d'une voix politique unifiée était prioritaire dans un contexte d'émergence des CL et de difficulté à faire avancer les processus de décentralisation. Cette stratégie s'est articulée sur quatre blocs d'activités :

- la structuration du mouvement municipal africain ;
- le renforcement des capacités des CL ;
- la coopération décentralisée ;
- l'organisation des sommets Africités.

En réponse au eapport provisoire, le PDM apporte ce complément sur sa vision :
“Ce que l'évaluateur appelle la dimension politique de l'action du PDM n'est rien d'autre que la mise en place des conditions de pérennisation de la décentralisation. Les autorités locales sont les “porteurs” de la décentralisation. La mise en place d'un véritable mouvement municipal qui instaure une culture démocratique locale et une culture de service aux populations est apparue comme une des voies les mieux adaptées pour surmonter les aléas reliés au caractère récent du processus et à la nouveauté de la fonction de maire et d'élus locaux. Cette structuration du mouvement des collectivités locales au niveau national et au niveau panafricain est une condition d'un dialogue politique possible entre les collectivités locales et les Etats sur la conduite de la décentralisation. Cette structuration est également nécessaire pour que la voix des collectivités locales soit plus audible sur les enjeux de développement et de la coopération. Ceci ne remet pas en cause la nécessité soulignée par l'évaluateur d'une meilleure prise en compte des besoins des associations nationales en matière d'outils et méthodes pour leur permettre de mieux servir leurs membres.”

Moyens mobilisés

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du programme APL s'élèvent pour la période 1999 à 2005 à 763 millions FCFA et les dépenses exécutées à 633 millions, hors Africités.

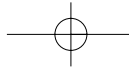
Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités	TOTAL FCFA	
APL	181 126 254	25 599 910	426 886 832	633 612 996	
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	CE	Autres	TOTAL
APL	107 902 683	254 902 111	342 077 026	58 721 875	763 603 695

Si on opère un rattachement des activités relevant de APL entre 1993 et 1998, le total des dépenses exécutées jusqu'en 2005 s'élèverait à 935 millions de FCFA.

Les ressources humaines ont été limitées à un seul cadre : le Conseiller régional APL. Il est secondé depuis 2005 par une assistante. Comme pour les autres programmes, APL mobilisait de l'expertise externe en fonction des besoins.

7.3. Résultats

Structuration du mouvement municipal africain. Cette activité est un des acquis majeurs du PDM.
 Le PDM a accompagné la structuration des APL, le document Enjeux et perspectives de 2002 précisait : “Le PDM a contribué à la création de plus de dix associations nationales sur les 16 associations que compte la région”. En 2003 le PDM a appuyé la création de l'ANCB au Bénin. Cet appui aux APL a consisté en (i) l'appui à la mise en place des APL qui a surtout concernée la période de 1993 à 1999, (ii) l'appui à la mise en place d'un secrétariat permanent et la formation des secrétaires permanents avec (iii) l'appui à la production d'un journal, (iv) l'appui à l'organisation du dialogue politique avec la mise en place des journées des communes et de l'élaboration d'un memorandum. Par contre l'appui à la formation des bureaux des APL n'a pu se réaliser comme prévu faute de financement ; cet appui s'est limité à la réalisation de quelques voyages d'études. Il faut relever **le produit qualitatif intéressant que constitue “la journée de la commune”**, produit qui a été institutionnalisé dans pratiquement tous les pays grâce au PDM. Mais on regrette que le PDM, une fois l'impulsion donnée, ne travaille pas avec les APL sur les stratégies pour faire avancer les recommandations avancées dans les mémorandums. Parallèlement, le PDM a travaillé à la structuration panafricaine de ce mouvement en s'appuyant déjà sur l'UVA (Union des Villes Africaines) puis en lançant en 2001 **le Conseil des Communes et Régions d'Afrique qui s'est transformé en CGLUA. Cette activité est le deuxième acquis majeur du programme APL et du PDM.**
 Ce travail s'est réalisé (i) à travers de nombreuses missions auprès des APL et lors des réunions des instances existantes antérieurement (AULA, UVA, UCCLA) et (ii) surtout lors des rencontres Africités qui étaient en partie orientées vers cet objectif stratégique clé de constitution de ce mouvement panafricain.



AFRICITES constitue l'événement phare du PDM (voir analyse présentée dans POLDEC). Le programme APL y contribue activement car le Conseiller régional APL est en charge des aspects de préparation et d'organisation des sommets Africités. Le CR y consacre de nombreuses missions pour préparer le sommet : missions d'informations auprès des APL, missions de préparation au niveau organisationnel et logistique dans le pays d'accueil, missions post-Africités pour boucler les aspects organisationnels et financiers après le sommet. A noter que l'aspect "contenu" des Africités et la préparation des documents relevaient plus du pôle POLDEC. Les sommets suivants ont ainsi été organisés : Abidjan en 1998, Windhoek en 2000, Yaoundé en 2003 et Nairobi en 2006. Ces sommets constituent un temps fort de rencontre entre les différents acteurs impliqués dans les processus de décentralisation en Afrique. Il permet de mieux positionner les processus de décentralisation dans les agendas politiques des pays. Plusieurs milliers de personnes participent à ces rencontres marquant l'engouement pour les échanges qu'elles permettent.

Renforcement des capacités des CL. En 2001 et 2002 l'appui aux CL s'est limité à la production d'une méthodologie "pour monter des projets suivant une manière participative" (nom de l'activité). Le guide qui a été produit s'intitule : "Méthode d'élaboration participative d'une stratégie de développement économique local et communal". Ce guide n'a pas été valorisé par la suite. C'est la seule activité marquante concernant cet objectif. En 2005, réapparaît l'activité "appui aux APL dans leur capacité à rendre des services à leurs membres" mais cela concerne... en termes de résultat opérationnel : "de nouveaux accords de partenariat sont impulsés et les journées nationales et régionales de la coopération décentralisée sont organisées". Faute de moyens financiers, cette activité n'a pu être réalisée. Dans la pratique, le programme APL n'a jamais réellement pris en considération cet axe de renforcement des capacités des CL et de renforcement de la capacité des APL à rendre service à leurs membres en dehors de l'aspect "dialogue politique".

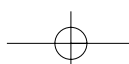
Coopération décentralisée. Cette activité n'a pas été menée faute, suivant le PDM, de financement. Un guide de partenariat entre collectivités locales africaines devait être produit ainsi qu'une proposition de bourse de partenariat entre ces collectivités. Ces activités n'ont pu avoir lieu, faute de ressources humaines.

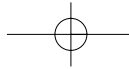
Autres activités. Les autres activités du programme APL concernent essentiellement des partenariats établis avec les fédérations canadiennes FCM (Fédération canadienne des municipalités) et UMQ (Union des municipalités du Québec). Le partenariat avec FCM a abouti à l'implication du PDM dans le suivi du programme PAGL sur le Ghana et le Mali.

Le PDM tient à apporter le commentaire suivant :

"Les évaluateurs prétendent que dans la pratique le programme APL n'a jamais réellement pris en considération cet axe de renforcement des capacités des CL et de renforcement de la capacité des APL à rendre service à leurs membres en dehors de l'aspect "dialogue politique". Cette affirmation n'est pas tout à fait conforme à la réalité. L'évaluateur ne peut pas ignorer que l'axe stratégique suivi par le programme APL pour appuyer les associations nationales à rendre les services à leurs membres est de renforcer la capacité de leurs secrétariats permanents". La mission souligne que le renforcement des secrétariats permanents est bien signalé mais en tant qu'action concourant à la structuration du mouvement municipal. La mission prend bonne note que le PDM s'est doté d'un axe stratégique pour appuyer les APL à rendre services à leurs membres²⁸ et de son contenu.

28) Le rapport d'activités du PDM de 2004 confirme, entre autres, l'analyse de la mission : "Avis et orientation de la Coordination (NDLR : sur la base du rapport d'activités du programme APL). La Coordination a recommandé que la question de l'organisation du dialogue politique entre État et collectivités locales sur la mise en œuvre de la décentralisation au niveau national soit considérée comme une des priorités du programme APL dans la période qui s'ouvre. De même une plus grande attention devrait être apportée au fonctionnement de l'institution municipale qui a trop tendance à se réduire au maire et à ses adjoints, alors que la législation énonce que les collectivités locales s'administrent par des conseils élus. La vie et l'animation des conseils municipaux devraient faire l'objet d'une priorité dans le travail avec les associations. La relance des projets de coopération décentralisée devrait également monter en régime dans les activités du programme APL."





7.4. Contraintes, difficultés rencontrées dans la mise en œuvre

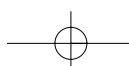
La principale contrainte est liée aux ressources humaines du programme APL composées jusqu'en 2005 d'une seule personne : le Conseiller régional Souleymane Maïga qui a consacré son énergie principalement sur Africités et appuyé le SG du PDM dans la construction de la CCRA et de la CGLUA. Le Conseiller régional considère aussi que le programme APL a manqué de financement. Pour la mission, la conduite de ce programme a manqué de rigueur au niveau du travail avec les APL, l'abandon des conventions et des plans d'actions entre le PDM et les APL est regrettable²⁹. A noter aussi l'absence d'organisation de relations régulières et structurées avec les programmes d'appui aux APL qui existent au niveau des différents pays, l'absence d'un système de suivi des capacités des APL et des CL qui aurait pu orienter les travaux du programme APL. La production en terme d'outils et de méthodologie a été très faible, limitée à deux documents (stratégie de développement économique local et Kit pour les journées des communes). Une autre contrainte est liée à la faiblesse des APL qui, prises pour certaines d'entre elles dans des conflits internes ou contrôlées par des partis politiques au pouvoir, ne peuvent jouer pleinement leur rôle. Dans ce contexte il est difficile pour le PDM de travailler sur le fond avec ces organisations, mais c'est aussi sur le déblocage de ces situations qu'une plus-value du PDM pouvait être attendue. Concernant les sommets Africités, leur impact est partiellement limité par une faiblesse du PDM au niveau (i) du mode de préparation et ensuite (ii) du suivi des recommandations entre deux sommets (voir l'analyse sur POLDEC).

7.5. Impacts et recommandation

Le PDM a eu un impact fort dans l'appui à la structuration du mouvement municipal africain au niveau des APL et de la CGLUA dans l'organisation du dialogue politique au niveau local à travers les journées de la commune et au niveau international à travers les sommets Africités. L'apport du programme APL aux associations nationales a été significatif à leur démarrage (10 sur 16). Si l'appui au lancement du dialogue politique avec l'instauration des "journées des communes" dans pratiquement tous les pays est très positif, par contre l'appui du programme APL n'a pas permis aux associations d'élus de lever leurs contraintes internes et de : (i) se consolider par une plus grande implication de leurs membres dans leur fonctionnement (surtout au Sénégal et au Bénin), (ii) développer des services à leurs membres, (iii) définir et mettre en œuvre une stratégie et un programme d'actions qui permettent de faire avancer les propositions des mémorandums. Depuis 2000, l'apport du PDM pour le renforcement des APL au niveau national peut être considéré comme marginal et de faible impact à côté des appuis plus structurants et conséquents des coopérations bilatérales.

L'acquis fort du PDM, le mouvement municipal panafricain, est finalement bâti sur un socle fragile : des associations nationales d'élus ou de CL faibles. Pourtant la demande des élus et des CL envers leurs associations et des associations envers le PDM existe en terme de développement de services et de renforcement de capacités à travers la mise à disposition par exemple d'outils de gestion des équipements.... Le PDM est resté plus dans une logique de construction de réseau de personnes, logique dont l'analyse rétrospective nous montre les limites par rapport aux objectifs à atteindre tant au niveau de l'avancée des processus de décentralisation qu'au niveau des capacités des APL. L'exemple du Sénégal est éclairant à ce niveau. Avec du recul, les deux aspects "dialogue politique" et "développement des services aux membres" auraient pu se conduire simultanément et s'alimenter comme prévu dans les orientations de 1996 pour la structuration du mouvement municipal. L'absence de partenariats et de liens

29) Dans sa réponse au rapport provisoire le PDM interroge : "D'où l'évaluateur tient-il que le programme APL abandonne les conventions et les plans d'action des APL alors que leur renouvellement est à l'ordre du jour (cf PMO) ?". La réponse est simple : (i) nous parlons de la période évaluée, (ii) ce constat a été fait lors des entretiens avec le CR du programme APL qui justement confirmait la nécessité de les remettre à l'ordre du jour à travers le PMO 2006-2010 et ce constat présenté lors de la restitution à l'équipe du PDM à Cotonou n'a pas fait l'objet d'objection, (iii) ce constat a été fait dans les visites pays (voir annexe) et (iv) nous avons cité dans l'annexe la partie du PMO 2006-2010 indiquant une stratégie à venir fondée sur les conventions.



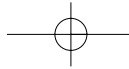
avec les programmes nationaux qui accompagnent les APL et les CL dans les pays est aussi un déficit à soulever. De tels partenariats auraient donné au PDM des relais pour son action, lui aurait permis de dépasser ses propres contraintes de ressources et de s'alimenter en terme de pratiques et d'outils à diffuser auprès des APL.

Les orientations données dans le cadre du PMO 2006-2010 ne sont pas satisfaisantes. Les leçons ne sont pas tirées des déficits actuels et des limites de l'intervention, les activités décrites restent sur des généralités sans que les modes opératoires n'évoluent en fonction des leçons du passé. Au contraire, on élargit le champ d'intervention. **On ne peut pas prétendre apporter un appui aux APL et aux CL quand on n'est pas soi-même armé pour le faire.** Le PMO ne répond pas à cette question. Du point de vue de la mission, tout en s'appuyant sur les acquis du programme APL au niveau du dialogue politique et de la reconnaissance du mouvement municipal africain, **une profonde évolution doit toucher l'orientation et la mise en œuvre de ce programme.** Cette évolution devrait être facilitée par la création de la CGLUA qui dorénavant porte le débat au niveau panafricain et organisera les rencontres d'Africités. **Cette évolution sera orientée suivant les réponses données à ces deux questions :** (i) quelle est la nature des services que les APL doivent rendre à leurs membres et, à partir de là, quelle doit être la nature des appuis du PDM ? (ii) comment le PDM peut optimiser ses ressources humaines et financières à cet effet ?

Sur la base des constats de terrain, des entretiens et des analyses, **la mission propose des éléments de réponse (cf. annexe 3) qui partent des besoins d'accompagnement des CL sur les fonctions qu'elles exercent, des réponses réalistes que peuvent apporter aujourd'hui les APL et qui tiennent compte des dispositifs existant en appui aux CL et aux APL dans les pays :** les dispositifs pérennes de l'État et les dispositifs d'accompagnement mis en place par les États et leurs partenaires (programmes nationaux d'appui aux CL ou programmes plus spécifiques par thème et/ou par région).

Le PDM devra s'attacher à établir plus de synergie au niveau régional entre les dispositifs et programmes d'appui aux CL et entre ces dispositifs/programmes et les APL au niveau national. Ce sont ces dispositifs qui sont en mesure de réaliser un travail de proximité que le PDM ne pourra jamais faire. Par contre, comme déjà soulevé pour les autres programmes du PDM, **la valeur ajoutée de ce dernier repose avant tout sur l'identification des bons outils et des bonnes pratiques, leur diffusion, l'organisation d'échanges sur ces pratiques, l'identification des déficits à combler et l'organisation de la concertation** entre les acteurs pour apporter et prendre en charge des solutions. Le PDM peut devenir le point de référence en la matière s'il sait limiter ses ambitions et établir les ponts qui font aujourd'hui défaut avec les autres acteurs. Il est plus important pour le PDM de cibler et de mener à bout des tâches à la portée de ses moyens humains et financiers que de vouloir toucher à tout et intervenir sur tout.

Cela nous amène à la deuxième question, celle de **l'optimisation des ressources humaines et financières du PDM.** Le PDM doit être en mesure de développer une expertise qui puisse toucher les questions institutionnelles relatives aux CL et aux APL, les questions de développement et de gestion de services des CL pour les populations et des questions de formation. Ces questions ne sont pas dissociables, elles concourent à apporter des réponses complémentaires et liées au besoin de renforcement des CL à assumer leurs fonctions et apporter les services de bases aux populations (cf. objectifs du millénaire). Aujourd'hui l'éclatement du PDM en trois programmes distincts APL, REHCOL et CITATIONS ne le permet pas. Certes un premier pas a été fait avec le regroupement récent de REHCOL et de CITATIONS, mais la lecture de la stratégie du PMO et des activités ne marque pas une véritable évolution dans le sens souhaité. Sans rejeter les acquis, une rupture plus tranchée avec le passé est nécessaire, **conduisant à la construction d'un pôle de renforcement des CL qui regrouperait : l'appui institutionnel aux APL, le développement des outils de gestion des CL et de leurs services et équipements, l'appui aux dispositifs d'accompagnement et de formation.** Ce regroupement permettra d'ailleurs de répondre à l'argument choc du PDM : on n'a pas les moyens humains et financiers. Si, les moyens humains et financiers existent, la question est de savoir les orienter efficacement.



En résumé, les principales recommandations sont de trois ordres :

- Le PDM devrait être capable de redéfinir avec les APL et leurs membres les priorités sur lesquelles le PDM doit bâtir son plan de travail, ce qui suppose :
 - de faire un état des lieux des APL et de leurs besoins,
 - d'être en mesure d'assurer par un système léger un suivi de la capacité des APL, d'une part à travers la remontée de quelques indicateurs clés et d'autre part des missions régulières d'accompagnement,
 - être capable d'organiser un échange régulier entre les APL et le PDM sur les priorités,
- Le PDM devrait développer une capacité d'appui aux APL, ce qui suppose à travers la création de ce pôle de renforcement des capacités des CL :
 - une expertise disponible pour travailler dans la continuité avec les APL sur la définition et la mise en œuvre de leur stratégie, une expertise qui est en mesure d'aider les APL dans la gestion de leurs crises internes, d'apporter des solutions techniques adaptées,
 - être capable d'outiller les APL pour rendre des services à leurs membres.
- Le PDM devrait être indépendant des réseaux de personnes afin d'être en mesure de poser au niveau des APL les bonnes questions et d'être une force de propositions crédible.

Quelques autres réactions du PDM

La réponse du PDM au rapport provisoire notait :

“Les orientations du PMO concernant le programme APL sont énoncées comme suit :

- *renforcer les associations nationales afin que celles-ci soit à même de représenter de manière compétente la voix des autorités locales dans le dialogue avec l'Etat et les autres partenaires dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation*
- *améliorer la manière dont les associations nationales rendent des services à leurs membres afin que ces derniers améliorent leurs modes d'intervention au bénéfice des populations*
- *promouvoir, suivre et évaluer les partenariats en coopération décentralisée*
- *promouvoir la capacité des CL et leurs associations à contribuer au maintien de la paix, à la prévention des conflits et à la gestion des situations post-conflits.*

Qu'est-ce qui ne semble non satisfaisant à l'évaluateur dans ces orientations et qui a exprimé cette insatisfaction ?”

La réponse à cette question est clairement apportée dans l'annexe 3, chapitre sur le programme APL. **La mission ne peut qu'être d'accord avec les orientations générales, même si le dernier axe augmente la dispersion des interventions. La question est comment faire ? La réponse du PMO n'est pas satisfaisante.**

Extrait de l'annexe du rapport d'évaluation : *“La lecture du document et des fiches détaillées par bloc d'activités nous ramène toujours soit à des généralités soit à la simple reprise des orientations et activités du passé sans (i) que soit pris en compte les limites rencontrées au cours de ces 10 dernières années, et (ii) que l'on précise le comment faire et les modes opératoires en conséquence. L'exemple le plus typique est la fiche sur les “services aux membres” donnée ci-dessous.”*

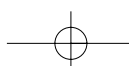
Extrait fiche du PMO

“Extrait escompté :

1.2 Les APL sont outillées pour offrir des services à leurs membres afin que ceux-ci améliorent les conditions de vie de leurs populations

Description du bloc d'activités :

Ce bloc d'activités concerne l'élaboration et l'amélioration de boîtes à outils pour la conduite du dialogue politique par les associations nationales et la production de documents méthodologiques pour l'évaluation de la gouvernance interne de l'institution municipale, les actions permettant une montée



en régime des partenariats entre collectivités locales africaines, la supervision des activités du programme africain de gouvernance locale au Mali et au Ghana et la coordination générale du programme en Afrique de l'Ouest.

Les activités de ce bloc comprennent :

- l'élaboration d'outils et de documents méthodologiques
- la coopération décentralisée
- la coordination et le suivi de partenariats spécifiques de partenariats avec les associations nationales de collectivités locales d'Afrique."

Le PDM souligne dans une autre série de commentaires les moyens limités dont il a disposé et estime à 2,45 milliards de FCFA les moyens qui auraient dû être mis à la disposition des APL (245 millions FCFA par APL sur la période) pour atteindre les résultats du programme APL. Pour la mission, la question ne peut se restreindre à cette dimension (rappelons que le programme APL a mobilisé, hors Africités, 763 millions FCFA et dépensé 633 millions FCFA entre 1999 et 2005), la question est (i) de prioriser et de cibler les actions qui auront le meilleur effet de levier par rapport à des objectifs réalistes et (ii) de s'articuler avec les programmes existants dans les pays qui ont des ressources conséquente en matière d'appui aux CL.

Le PDM souligne concernant ce dernier point que "(l'ACDI et la Coopération française) n'ont pratiquement jamais voulu associer le PDM à leurs projets bilatéraux d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales. Et le PDM n'a jamais su très bien pour quelles raisons."

8. Synthèse du programme AMTER

8.1. Présentation du programme

C'est à la suite du séminaire "aménagement du territoire, intégration régionale et décentralisation" organisé par le PDM en octobre 2000, que la coopération française a proposé ce programme de sensibilisation, d'identification et de mobilisation des acteurs dans le but de renouveler les politiques d'aménagement du territoire dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du centre. Il a été reconnu lors de ce séminaire que la prise en compte des questions territoriales permettrait de formuler des stratégies plus efficaces, adaptées à chaque territoire pour son développement local et pour réduire la pauvreté.

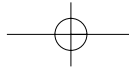
But et objectifs du programme et résultats attendus

Démarré en 2001, le programme AMTER a pour premier but d'appuyer la relance des politiques d'aménagement du territoire dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sur deux volets :

- a. Appui institutionnel à la définition de politiques d'aménagement du territoire dans un contexte de décentralisation ;
- b. Appui à la définition de politiques d'aménagement du territoire dans un contexte d'intégration régionale de l'ensemble des territoires pour faire face aux nouveaux défis de la mondialisation.

Ce but est poursuivi avec la volonté de réintroduire la perspective du long terme qui avait presque disparu des stratégies de développement. En effet, les dimensions politiques, sociales, culturelles à caractère prospectif étaient devenues les parents pauvres du développement. Ce long terme est réhabilité dans l'articulation désormais établie entre l'aménagement du territoire et la décentralisation.

P.S : Il faut comprendre la notion d'aménagement du territoire comme une approche fondée sur l'appréhension des réalités factuelles et dynamiques qui caractérisent les territoires habités, conduisant à la formulation d'un ensemble de prescriptions conçues pour faciliter la réalisation d'une vision et d'objectifs spécifiques de mise en valeur des espaces dans le respect de considérations d'ordre collectif tels le développement social, l'accès au travail, l'équilibre écologique, etc.



Clientèles cibles

Ce programme se concentre géographiquement sur les pays d'Afrique subsaharienne et plus précisément, mais non exclusivement, sur les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (relevant, notamment de la zone de solidarité prioritaire de la coopération française).

Pays bénéficiaires

Il s'agit des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre représentés par les institutions en charge de l'aménagement du territoire, notamment les ministères et Directeurs responsables de l'aménagement du territoire ainsi que les institutions d'intégration régionale (UEMOA, CEDEAO) des 15 pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Tchad, Togo. Les pays engagés dans des conflits armés ont été écartés du projet.

8.2. Liens avec les enjeux de la décentralisation

Selon les lois et politiques de décentralisation adoptées dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre depuis les années 80, l'aménagement du territoire est une compétence transversale désormais partagée entre l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales. La décentralisation, par une meilleure prise en charge du développement au niveau local, est une contribution essentielle à la bonne gouvernance des États. Il ne peut y avoir de décentralisation effective sans véritable politique d'aménagement du territoire qui interpelle et implique les acteurs locaux.

Dans ce nouveau contexte des responsabilités décentralisées de mise en valeur des territoires, il importe que les rôles de chacun soient connus et appropriés et que des outils de connaissance et d'intervention soient diffusés et correctement maîtrisés.

L'aménagement du territoire est aussi en lien étroit avec l'objectif de la réduction de la pauvreté puisque sa réflexion conceptuelle et son inscription dans les territoires par la mise en place d'infrastructures et d'équipements, de services et de distributions rationnelles des affectations des sols, ont essentiellement pour but de "mettre les territoires en état de se développer" (but balisé par les exigences du développement durable).

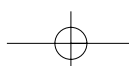
8.3. Stratégie de mise en œuvre

Trois grands axes

La stratégie de mise en œuvre s'articule autour de trois axes : (i) actions d'information et de sensibilisation pour faire connaître le projet et mobiliser les ministères concernés sur les enjeux de l'aménagement du territoire ; (ii) actions d'appui institutionnel et d'assistance technique au niveau des pays et des collectivités locales ; (iii) actions pilotes pour leur valeur démonstrative et méthodologique : a) action régionale ; b) action transfrontalière ; c) action pilote Décentralisation et aménagement du territoire au Bénin.

Activités prévues et moyens mobilisés

Le tableau qui suit présente les principales activités programmées dans le cadre du programme AMTER et leurs produits ainsi que les budgets prévus et exécutés.



Activités	Produits	Niveau d'atteinte des résultats	Budget prévu en euro	Montant (euro) investi à la date du 11/10/06
Recherches Études générales	Études nationales par pays et fiches pays	100%	114 336	130 223,61
Appui institutionnel, formation technique	Appui à l'élaboration et à l'adoption de textes et de lois sur l'aménagement du territoire (DEPONAT)	100%	143 237	147 177,78
Séminaires-ateliers	3 publications des actes	100%		
Communication et capitalisation	Animation du réseau des acteurs de l'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest et du centre Animation du site Internet www.aménagement-afrique.com	75%	56 622	47 736,84
Action Pilote régionale	Cartographie régionale des indicateurs infra nationaux de développement régional	60%	280 642	157 204,36
Action Pilote transfrontalière	- Annuaire transfrontalier, - Réseau transfrontalier de radios SKBO	90%	73 185	44 925,53
Action Pilote décentralisation et intercommunalité	Réalisation de diagnostic territorial et projet de territoire	75%	74 362	74 425,27

Les moyens mobilisés pour agir dans les champs d'activités choisis, provenaient exclusivement des provisions budgétaires qui accompagnaient la convention française.

Moyens mobilisés (Synthèse période 01-05)

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du programme AMTER s'élèvent pour la période 2001 à 2005 à 668 millions FCFA et les dépenses exécutées à 454 millions, hors assistance technique.

Budget exécuté (01-05)	Pôles	Réseaux	Activités	TOTAL FCFA	
AMTER	131 372 060	0	322 984 633	454 356 693	
Financem. acquis (01-05)	MAE	ACDI	CE	Autres	TOTAL
AMTER	668 685 728	0	0	0	668 685 728

Les ressources humaines étaient composées d'une assistante technique de la coopération française et d'un cadre chargé de mission au PDM, une supervision était effectuée par le Directeur des opérations en charge de POLDEC.

8.4. Constats et résultats

Le projet arrive à son terme en décembre 2006. L'analyse de sa mise en œuvre et des résultats obtenus nous permet de conclure d'ores et déjà à un bilan plus que satisfaisant. Par rapport à ces objectifs, on peut affirmer que le programme a atteint un haut niveau des résultats escomptés au terme de sa durée contractuelle.

Étapes et évolutions du programme :

- Octobre 2001-2004 : Études nationales et réflexions au PDM : mise en évidence des politiques menées dans le domaine de l'aménagement du territoire et identification des axes de relance de politiques d'aménagement du territoire ;

- Octobre 2004 : Rencontre des Ministres en charge de l'Aménagement du Territoire : vérification de l'intérêt de l'aménagement du territoire, accréditation de travail dans ce domaine ;
- Fin 2004-2006 : Mise en œuvre pratique de trois **actions pilotes** :
 - Action pilote décentralisation au Bénin : contractualisation Etat-collectivités locales sur la base de projet de territoire intercommunal (réalisation de guide méthodologique avec appui du professeur Laborie de l'université de Toulouse) ;
 - Action pilote transfrontalière : coopération transfrontalière entre collectivités locales ;
 - Action pilote régionale : identification de potentiel et définition d'indicateurs de développement et d'intégration régionale

Principales réalisations tangibles :

Les principales réalisations tangibles de ce programme se déclinent en quatre catégories : (i) les études nationales, (ii) les fiches pays selon un certains nombre de thèmes, (iii) les publications des Actes de Séminaires, plaquettes d'information et guide méthodologique (en cours de préparation), (iv) animation du site Internet www.aménagement-afrique.com.

Quelques réserves

L'analyse du programme AMTER soulève quelques réserves et questionnements.

- Ainsi, nous nous expliquons mal que des liens n'aient pas été établis avec ECOLOC afin de tirer profit de l'expérience acquise de l'application de cette approche notamment dans douze villes du Burkina Faso. De par leurs affinités et leurs nombreux points en commun ou complémentaires, ces deux programmes auraient dû travailler en étroite collaboration, notamment sur les questions de développement local, d'économies locales et de l'élaboration des projets de territoires.
- Concernant l'action pilote régionale (identification des potentiels et définition d'indicateurs de développement et d'intégration régionale), pour atteindre les objectifs visés, il faudra que le PDM fasse un effort de plaidoyer soutenu et de diffusion des résultats afin de sensibiliser les bailleurs, les donneurs d'ordre et d'impliquer les organisations régionales pour une appropriation de l'outil. Le danger est que ce travail se résume à un exercice intellectuel. (Cette réserve est d'ailleurs soulevée par l'équipe d'AMTER)
- Dans les différentes actions qui ont été menées, on note un vide à l'égard des outils de contrôle urbanistique tels les plans et règlements de zonage, les règlements de construction, de nuisance et d'affichage, qui sont des mesures concrètes et nécessaires pour encadrer l'inscription au sol de l'aménagement du territoire au niveau local. Il est vrai que ces aspects n'étaient pas prévus dans le projet conventionné. Si le programme AMTER devait s'engager dans une deuxième phase (de façon autonome ou comme thématique traité à l'intérieur du programme POLDEC, cf. Recommandations), ces préoccupations devraient retenir l'attention car ces outils de contrôle confèrent une dimension juridique, donc contraignante, aux politiques d'aménagement du territoire.
- Les petites villes et les territoires ruraux manquent d'approches spécifiques d'aménagement du territoire ; l'occasion aurait pu être saisie pour analyser ces problématiques et élaborer des approches répondant à leur spécificité. Il est bien dans le mandat de ce programme "de diffuser de nouvelles idées et de nouvelles conceptions de l'aménagement." (Cf. Convention avec la France)
- Par ailleurs, du fait des faibles moyens dont disposent les petites villes et les communautés rurales, il aurait été opportun de concevoir des méthodes de diagnostic de territoire et d'élaboration de documents d'aménagement selon une approche simplifiée, "allégée". Les documents à venir, notamment un guide méthodologique, réalisés avec la collaboration de l'Université de Toulouse, vont peut-être répondre à cette préoccupation.

- Dans cette perspective, des liens de coopération et/ou une prise en compte de l'ensemble des projets de territoire en cours au Bénin et ailleurs en Afrique de l'ouest et du Centre, auraient pu ouvrir des pistes prometteuses.
- Aucune action de formation n'a été engagée ou planifiée dans le but de doter les collectivités locales de professionnels compétents en matière d'aménagement du territoire. Des activités de formation n'étaient pas prévues dans le projet conventionné avec la France, mais l'importance de la question aurait dû soulever un questionnement et identifier des pistes pour pouvoir y répondre. Elle pourrait, avec de meilleures chances de succès, être assumée par les APL au niveau de chaque pays. Le PDM pourrait promouvoir de telles actions auprès des APL et les encourager à s'y engager.
- Depuis 2001, le programme AMTER a bénéficié des compétences et du leadership de l'assistante technique, spécialiste de haut niveau dans le domaine de l'aménagement du territoire, aujourd'hui professeur à l'Université de Bordeaux. De fait, l'évolution du projet a été étroitement liée à cette personne. Suite à son départ, ses collaborateurs qui prendront la relève sauront-ils poursuivre le travail avec autant de détermination et de compétence ? On comprendra ici qu'il ne s'agit pas d'un reproche mais d'une inquiète interrogation, légitimée notamment par le fait que le chargé de mission, successeur de l'AT, n'a rejoint l'équipe d'AMTER que depuis un an et que ses expériences professionnelles en aménagement du territoire sont très limitées. Dans son rapport d'évaluation, Perramant écrit : "Le projet aura formé un chargé de mission ayant une bonne connaissance du programme. Il peut assurer la transition entre deux projets et prendre une part active aux futures actions. Il lui faudra par la suite être épaulé soit par le Directeur des programmes du PDM et/ou un nouvel assistant technique."

8.5. Conclusions et perspectives pour l'avenir

Le programme AMTER, tel qu'il a évolué depuis sa création en 2001 s'est avéré bien adapté à la mission et aux objectifs du PDM. L'action pilote régionale aura permis la sensibilisation et la mobilisation des acteurs nationaux au rôle des politiques d'aménagement du territoire et de développement local tout en produisant des outils précieux pour mieux agir dans ces domaines. Les actions pilotes transfrontalière et de décentralisation au Bénin ont démontré (bien que de façon incomplète dans le deuxième cas) les résultats concrets auxquels les collectivités locales peuvent parvenir par la coopération intercommunale et le dialogue-concertation avec l'État.

Si un intérêt pour les questions d'aménagement du territoire devait être maintenu dans l'avenir à l'intérieur du programme POLDEC, trois thèmes devraient en priorité retenir l'attention :

- les liens entre l'aménagement du territoire et les grands enjeux de développement des bailleurs ;
- les liens entre décentralisation, aménagement du territoire et développement local ;
- la place des services déconcentrés de l'État dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire au niveau régional dans les pays, en lien avec les collectivités locales et les politiques sectorielles. En effet l'articulation des politiques territoriales avec les politiques sectorielles, la place des instances régionales dont celles des services déconcentrés (préfets, gouverneurs) dans cette articulation, constituent une problématique clé d'actualité pour laquelle le PDM pourrait apporter une contribution utile aux pays de la région.

Encore ici, il faut souligner l'importance des contraintes qui se posent dans la poursuite des objectifs de ce programme : vaste étendue du territoire, capacités humaines, techniques et financières limitées des APL et des CL, ressources réduites au PDM pour porter le dossier, innover et accompagner les milieux, etc., etc. Les opérations de recentrage, de réorganisation, de ciblage ... des activités du PDM que les analyses mettent en lumière pour une vision prospective, s'appliquent avec autant de nécessité pour AMTER. Le travail sur le terrain, par opposition à celui de réflexion et de recherche, requiert des équipes et des conditions matérielles plus lourdes (incluant les déplacements) qui ne sont pas sans interpeller les moyens du PDM, si des résultats significatifs doivent être obtenus.

Ainsi, il apparaît souhaitable que l'appui technique en matière d'aménagement du territoire aux collectivités locales soit assuré par les APL. Celles-ci pourraient bénéficier directement de projets-pays accompagnés d'aide technique et financière pour favoriser le développement de la connaissance en ces domaines et le transfert aux instances locales.

Dans ses relations avec les APL sur ces questions, le PDM continuera de promouvoir l'importance de l'aménagement du territoire et du développement local dans tout processus de décentralisation et apportera son appui à celles-ci dans leurs efforts de développement de ces axes au niveau national et de recherche de financement.

Conclusions

Le bilan du programme AMTER, après 5 ans d'activité, est plus que satisfaisant. Des résultats significatifs avec un potentiel de capitalisation et de pérennisation ont été obtenus tant au niveau régional qu'au niveau intercommunal et local.

Cependant, les interrogations soulevées en fin d'analyse, mises en relation avec la stagnation des financements et des subventions mobilisés par le PDM, remettent en cause la pertinence de maintenir pour l'avenir le volet aménagement du territoire dans le Programme POLDEC **dans sa forme et dynamique actuelle**. Non pas que ses contributions ne soient pas pertinentes et utiles (nos observations rejoignent celles de Perramant), mais les efforts de rationalisation qui devront être consentis pour accroître l'efficacité et l'efficacité des activités du PDM dans la poursuite de ses principaux objectifs, compte tenu des limites de ses ressources, plaident en faveur de choix de priorités plus contraignants.

Recommandations

- considérant la nécessité d'efforts de rationalisation des activités du PDM à la lumière des constats de l'analyse de ces activités et de la situation globale du PDM ;
- considérant que la convention de 5 ans, signée entre le PDM et la Coopération française, portant sur le projet de recherche-action dans le domaine de l'aménagement du territoire, est arrivée à son terme à la fin décembre 2006 ;
- considérant que les financements nécessaires pour assurer la deuxième phase du projet AMTER ne sont pas encore assurés ;
- considérant que l'accompagnement technique auprès des collectivités locales peut être pris en charge par les APL et des programmes spécifiques nationaux avec plus de chance de succès que s'il était assumé par la petite équipe du programme AMTER (la question revient à la capacité du PDM – et de son pôle APL restructuré- à transférer des outils et méthodologies aux acteurs nationaux).

Il est recommandé que le volet AMTER au sein du programme POLDEC ait dans l'avenir une portée plus limitée, confinée à trois axes :

- 1. Établir et promouvoir les liens entre l'aménagement du territoire et les grands enjeux du développement au cœur des stratégies des bailleurs de fonds.**
- 2. Promouvoir la territorialisation des politiques gouvernementales en renforçant le lien entre décentralisation, aménagement du territoire et développement local.**
- 3. Définir et promouvoir le rôle des services déconcentrés de l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire au niveau régional dans les pays, en lien avec les CL et les politiques sectorielles.**

Les activités reliées à ces axes s'exerceront, pour des raisons pratiques, dans le cadre du programme POLDEC, tout en maintenant des collaborations étroites avec le programme APL.

9. Synthèse du programme REHCOL

9.1. Présentation du programme

Un programme pertinent et ambitieux. Le programme REHCOL a vu le jour en 1996-1997 dans un contexte de décentralisation naissant et nécessitant le renforcement de capacités des cadres et techniciens municipaux. Sa justification est réelle, il devait contribuer à la résolution de problèmes techniques concrets rencontrés par les collectivités locales, notamment les municipalités, en partie liés aux nouvelles compétences requises par la décentralisation. De surcroît, il s'inscrit dans la stratégie du PDM à travers (i) sa vocation à mettre à disposition des outils et à exercer un appui aux CL membres des APL, (ii) sa volonté de mettre en réseau des professionnels de haut niveau des municipalités africaines et ainsi contribuer au "maillage" institutionnel de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Du point de vue opérationnel, l'objectif du programme est de mobiliser, renforcer et organiser les compétences des municipalités africaines. Les principaux résultats attendus résidaient dans :

- la formation continue des responsables des administrations municipales des 100 principales villes de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et notamment (i) les secrétaires généraux, (ii) les Directeurs et cadres des services financiers et (iii) les Directeurs et cadres des services techniques ;
- l'élaboration de propositions de formation pour les personnels des villes moyennes et petites en collaboration avec les institutions nationales ;
- l'élaboration de plans de formation et la constitution d'une offre de cursus ad hoc sur demande pour les élus locaux et les personnels et responsables des administrations municipales ;
- l'impulsion à la création de réseaux professionnels de cadres municipaux et le soutien à leur animation ;
- la mise au point et la diffusion d'outils et méthodes à même de contribuer au renforcement des capacités des ressources humaines des collectivités locales.

9.2. Stratégie de mise en œuvre

Des activités clairement identifiées et une stratégie évolutive. Les activités prévues par REHCOL avaient pour cible les cadres supérieurs des 100 villes les plus importantes d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Le programme disposait de quatre grandes composantes d'activités.

La principale composante était la formation à destination de cette cible à travers :

- la mise en œuvre de 3 cycles de formation continue diplômante³⁰ composés de 5 à 8 sessions pour une durée de 18 à 24 mois respectivement en Maintenance et Gestion des Infrastructures et Équipements municipaux, Management municipal et Gestion financière municipale,
- le développement d'activités de formation spécifiques avec d'autres instituts de formation spécialisés,
- l'appui technique aux actions de formation d'autres programmes du PDM (ECOLOC, APL),

La seconde composante concerne la structuration des réseaux de professionnels des municipalités d'Afrique de l'Ouest et du Centre sur la base des sessions de formation délivrées.

La troisième composante consiste en la mise à disposition de données permettant la connaissance des métiers municipaux.

Enfin, la dernière composante d'activités prévoyait la production d'outils et de méthodes pour mettre en évidence les offres et besoins de formation des professionnels des communes et leurs associations (plans de formation adaptés au dimensionnement des villes et associations, modules spécifiques, traduction anglophone des outils pédagogiques,...).

30) Maintenance et gestion des infrastructures et équipements municipaux pour les cadres des DST, Management municipal pour les SG et Gestion financière municipale pour les cadres des DSF.

La période de mise en œuvre du programme s'est étalée sur 9 ans (1997-2006) avec des appuis financiers assurés successivement par l'U.E, la Coopération Française puis l'ACDI et le conseil régional Ile-de-France pour un montant budgétisé et entièrement exécuté d'environ 700 000 000 FCFA jusqu'à aujourd'hui.

En fonction des composantes d'activités, le PDM a varié son positionnement. D'abord maître d'œuvre de cycles de formation continue (son rôle variait dans le cadre des formations spécifiques allant de la conception-réalisation au simple accompagnement technique) et de l'appui aux réseaux de professionnels, il a peu à peu cédé à la logique du faire faire en responsabilisant des instituts africains partenaires pour la mise en œuvre des programmes de formation.

Un Institut de formation aux hautes études municipales devait être créé pour développer et pérenniser l'ingénierie de formation du PDM.

Moyens mobilisés

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du programme REHCOL s'élèvent pour la période 1999 à 2005 à 912 millions FCFA et les dépenses exécutées à 894 millions.

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités	TOTAL FCFA	
REHCOL	176 869 116	27 351 518	690 166 585	894 387 219	
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	CE	Autres	TOTAL
REHCOL	152 158 733	354 969 125	305 405 899	100 000 000	912 533 756

Si on opère un rattachement des activités relevant de REHCOL entre 1993 et 1998, le total des **dépenses exécutées jusqu'en 2005 s'élèverait à 1 068 millions de FCFA.**

Un Conseiller régional était en charge de ce programme, appuyé par une assistante (secrétaire).

9.3. Résultats

Des résultats intéressants en termes de produits mais quantitativement insuffisants. La qualité des produits réalisés par REHCOL est unanimement reconnue. Notamment dans le cadre de la mise en œuvre des sessions de formation continue et de l'élaboration du référentiel des métiers, les outils et produits conçus l'ont été sérieusement. Ils sont adaptés, riches et précis. Malgré ces acquis, le **programme REHCOL n'a pas répondu aux attentes et son effectivité n'est pas assurée.**

Sur une période de mise en œuvre longue, les cycles de formation continue ont mobilisé seulement 90 participants en première phase dont 45 diplômés (ce qui signifie que la moitié des participants n'ont pas achevé le cycle). La 2^{ème} phase en cours (4 sessions réalisées pour le cycle DST au Centre de formation continue CEFOC – Groupe EIER / ESTHER à Ouagadougou) voit le nombre de participants chuter dangereusement avec 20 participants à la première session puis respectivement 6, 10 et 8 participants aux 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} sessions. Devant cette baisse, le CEFOC et le PDM envisagent désormais la réalisation de ce cycle via la formation à distance. La seconde phase des cycles de formation à destination des SG et DSF en lien avec le CESAG au Sénégal n'a pas démarré, faute de participants solvables pour l'heure. C'est en deçà des résultats attendus qui prévoyaient que les cadres des 100 plus grandes villes d'Afrique de l'Ouest et Centrale soient concernés, soit 300 cadres au minimum si on prend par municipalité le DST, le SG et le DAF.

L'IAHEM n'a pas été formalisé pour assurer la viabilité de l'activité de formation du PDM.

La réalisation des formations spécifiques n'était pas liée à des attentes de résultats précis. **Plus de 50 participants au total ont bénéficié de 3 formations en partenariat avec l'EAMAU, le CEFOC et l'ILGS.** Mais nous doutons de l'efficacité et de l'impact de ces formations au regard du rapport entre leur durée (3 à 5 jours) et l'ampleur théorique et pratique des thèmes abordés (ex : "Direction et contrôle des

travaux”). **Plus de 150 participants ont bénéficié des formations spécifiques** réalisées en lien avec l’Institut de formation de la Banque mondiale et essentiellement axés sur la gestion urbaine et municipale. C’est un résultat intéressant mais dont l’impact n’est pas mesuré aujourd’hui alors que ces sessions concernaient une population d’auditeurs très hétérogène (CL, services déconcentrés, société civile, ONG et opérateurs, agences nationales,...).

Le programme REHCOL n’a pas davantage formalisé la conception de modules spécifiques utilisables à la carte par les acteurs nationaux de la décentralisation dans les pays membres.

Le référentiel des métiers est réalisé complètement et disponible sur le site du PDM (son appropriation par les CL est encore à appréhender). C’est un bon outil opérationnel et nous regrettons qu’il n’y ait pas eu d’autres outils et méthodes de ce type mis à la disposition des CL (ex : plans de formation pour les villes moyennes et petites et les APL).

Les réseaux professionnels sont constitués mais ne fonctionnent pas ou peu ; ils ne sont pas reconnus et sont sans initiatives. Ceux concernant les SG et les cadres des DSF sont embryonnaires.

Les autres activités prévues (ex : traduction anglophone des cycles,...) n’ont pas été réalisées.

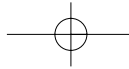
9.4. Contraintes et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre

Des contraintes certaines et des modes opératoires inadaptés. L’insuffisance de résultats de REHCOL et notamment les retards accumulés **trouvent leur origine d’abord dans des modes opératoires inadaptés jusqu’en 2003**³¹. La mise en œuvre des cycles de formation continue a été longtemps le fait exclusif du PDM qui gérait l’ensemble du processus d’amont en aval (définition des thèmes de formation, gestion des fonds, sélection des participants et des intervenants, organisation logistique et pratique des sessions, suivi technique et pédagogique, négociation de la reconnaissance officielle des futurs diplômés,...). Mais dans le même temps :

- l’équipe projet constituée pour mettre en œuvre ce processus se limitait au seul Conseiller régional jusqu’en 2002, année à partir de laquelle il bénéficia d’une assistante, la qualité de ce responsable est reconnue ;
- avec son positionnement sous régional, le PDM ne pouvait que difficilement suivre des formations réalisées au niveau des pays membres sans délégation de responsabilités ;
- la formation est un métier spécifique pour lequel le PDM, en tant qu’institution, ne disposait pas de l’expérience et du background suffisant.

Se rendant compte de ses limites, **le PDM a décidé de déléguer, à partir de 2004, la maîtrise d’œuvre des cycles de formation continue**, respectivement au CEFOC à Ouagadougou et au CESAG à Dakar. Toutefois, *le coût des formations reste trop important (900 000 F.CFA à 1 300 000 F.CFA par session, soit pour le cycle adressé aux DST environ 8 millions de FCFA) pour espérer une pérennisation de cette activité, les CL ne pouvant financer ce coût* (cf. chute des participations aux sessions).

31) Sur ce sujet, suite au rapport provisoire, le PDM notait : “Concernant les modes opératoires, dès le départ, l’option a été qu’après une année d’expérimentation le PDM identifierait des institutions de formation régionale à même de délivrer les formations mises au point. Ce plan a été rigoureusement suivi, et l’on ne voit pas en quoi les modes opératoires auraient été défectueux. Bien évidemment il n’est envisageable de transférer des formations qu’on ne maîtrise pas soi-même. Il a donc fallu les mettre en œuvre la première année. C’est de cette manière que l’on compte procéder chaque fois qu’il faudra tester les innovations pédagogiques.” La mission a un point de vue différent : les modes opératoires étaient inadaptés ce qui explique le retard pris notamment lors de la phase initiale de 4 ans de 1997 à 2004 avant de mettre les cycles en route (cf. commentaire du SG). La question n’est pas de tester puis transférer mais plutôt de se positionner en maître d’ouvrage qui va sélectionner ses prestataires qui travailleront sur la conception, le test et la mise en œuvre avec une forte implication du PDM en supervision notamment sur l’aspect conception.



Parmi les autres contraintes à l'atteinte des objectifs du REHCOL, citons :

- le contexte de concurrence plutôt que de collaboration³² qui a prévalu avec les programmes nationaux d'appui à la décentralisation et leurs initiatives de formation auprès des mêmes cibles (ex : la CAEL et le PADDEL au Sénégal ou le SAGEDECOM au Burkina Faso, EAMAU au Togo, IAGU au Sénégal... développaient des formations dont le PDM pouvaient s'inspirer entre les deux phases du programme³³). Ce constat toujours d'actualité aujourd'hui suscite des interrogations sur la pertinence de la vocation d'opérateur du PDM en matière de formation des cadres des CL africaines ;
- les réseaux formés sur la base des participants aux cycles de formation continue étaient-ils constitués de personnes suffisamment volontaires pour leur fonctionnement ? On peut en douter puisque la vocation diplômante des formations élaborées sous-tend une démarche de formation individuelle des participants. L'impulsion et la "mise sur orbite" de réseaux dans un contexte d'éloignement nécessite un temps et une énergie dont le REHCOL ne disposait pas. Ces réseaux de professionnels sont aussi handicapés par le manque de moyens technologiques à disposition des CL centrales et ouest africaines ;
- des problèmes ponctuels de trésorerie liés à des retards dans l'engagement des PTF.

Pour mémoire, nous citerons le Conseiller régional du PDM lors d'un entretien avec la mission : "Le secteur de la formation est devenu très concurrentiel avec de nombreuses initiatives, certaines au niveau national et d'autres au niveau régional, voire international. Notamment, si le volet "formation-pays" n'a pas connu jusqu'ici une véritable réalisation, cela tient, au moins en partie, au fait qu'il existe dans ces pays de nombreuses initiatives de formation mises en œuvre par des bailleurs de fonds sans oublier qu'il existe une offre endogène".

9.5. Impacts et recommandations

Des impacts difficiles à appréhender.

Une évaluation des cycles de formation continue commanditée par la Commission européenne en 2003 et les témoignages que nous avons recueillis confirment que les participants et leurs "parrains" (Maires ou Directeurs de services des CL concernées) sont satisfaits des savoirs faire reçus. De plus, les DST bénéficiaires des formations ont pu parfois reproduire leur savoir auprès d'autres communes de leur pays via des programmes et financements nationaux. Toutefois, **la démultiplication des savoirs-faire acquis auprès du personnel municipal de chaque CL n'a eu lieu que de manière très ponctuelle**. Cela limite le nombre de bénéficiaires effectifs dans chaque CL. Cette démultiplication était recherchée par le PDM pour accroître les impacts du programme alors même que le nombre de participants chute dans la réalisation de la 2^{ème} phase des cycles de formation continue.

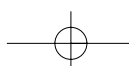
L'appropriation des propositions de formation et du descriptif des fonctions municipales contenu dans le référentiel des métiers municipaux est encore à démontrer.

Les activités de formation du PDM à redéfinir

Malgré l'adéquation des objectifs initiaux du programme avec les besoins en renforcement de capacités des CL africaines et quelques acquis intéressants (élaboration de catalogues de formation, développement de partenariats avec plusieurs instituts de formation africains et internationaux, amélioration de la connaissance des métiers municipaux,...), **la faible effectivité, la faible efficience et les contraintes**

32) Le fait de parler de cette situation concurrentielle n'occulte pas les actions menées par le PDM avec plusieurs organismes de formation de la sous-région, voir annexe REHCOL. Mais le contexte concurrentiel prévaut.

33) Ces formations n'ont pas l'ampleur des cycles du PDM, mais plusieurs modules touchent les mêmes thèmes abordés dans les cycles du PDM que ce soit en gestion urbaine, maîtrise d'ouvrage, gestion budgétaire... (Voir dans l'annexe REHCOL, un exemple des formations existantes au niveau de différentes structures africaines).



exposées plus haut ont amené le PDM à revoir sa stratégie en matière de formation. En cohérence avec le choix récent de fusionner les programmes REHCOL et CITATIONS, la formation ne sera plus qu'une composante d'un programme plus global axé sur le renforcement des capacités des communes.

Mais par ailleurs, nous ne sommes que partiellement en phase avec le PMO 2006 – 2010. Celui-ci préconise en effet la promotion de l'outil référentiel des métiers et affirme la fin du travail "en régie" du PDM en matière de formation continue, ce qui est positif. En revanche, il maintient le dispositif de formation longue et diplômante sous sa forme actuelle, occultant le problème de solvabilité des participants qui paraît pourtant insoluble aujourd'hui. Il y est aussi précisé que le PDM pourra s'occuper de l'organisation directe des formations spécifiques ; il retombera alors à coup sûr dans ses difficultés organisationnelles. L'appui aux réseaux de professionnels y est maintenu sans que soient précisées de nouvelles modalités d'intervention, même s'il est mentionné que les cibles pourraient évoluer.

A notre avis, les activités de formation du PDM devraient à l'avenir surtout se structurer autour :

- de l'analyse des besoins de formation des différentes catégories d'acteurs et des offres de formation y répondant ; le PDM impulserait une mise en synergie des organismes de formation pour mieux répondre à cette demande et la compléter ;
- de la capitalisation des actions et initiatives de formation existantes dans la sous région afin de contribuer à l'enrichissement et à l'amélioration des modes opératoires, des modules et de leur contenu ainsi que des ingénieries pédagogiques développées ;
- de la diffusion de cette information aux acteurs de la décentralisation en Afrique de l'ouest et centrale ; cette information pourrait prendre la forme d'une base de données intégrée au CRID ;
- de l'organisation de séminaires et de rencontres axés sur le partage d'expérience³⁴ ;
- de la généralisation de la délégation de maîtrise d'œuvre à des instituts spécialisés en cas de fonds disponibles pour la réalisation de sessions de formation ;
- de l'expérimentation de la formation à distance concernant les activités de formation continue.

Concernant les coûts, la mobilisation de financements dans le but de réduire les montants requis aux participants, s'avère un impératif crucial pour l'avenir. Des efforts devront aussi être déployés pour réduire les coûts des formations offertes. Les réflexions et investigations en cours en vue d'offrir de la formation continue à distance ouvrent une piste intéressante qui mérite d'être poursuivie.

Le PDM note dans un de ses commentaires au rapport provisoire : "Concernant le coûts, les formations offertes par le PDM tiennent la comparaison avec les cycles équivalents offerts dans la sous-région. Le problème qui se pose est celui de la mobilisation des financements pour ces formations. Aucune formation continue à l'adresse des collectivités locales n'est autofinancée en Afrique de l'ouest et centrale. Ceci ne veut pas dire qu'il ne faut pas chercher des moyens d'abaisser les coûts. Cette recherche conduit actuellement le PDM à envisager le lancement de la formation continue à distance et la conclusion d'accords de partenariats avec les institutions nationales. Mais l'option de la formation continue des cadres au niveau régional reste cohérente avec la stratégie de contribution des collectivités locales à la construction de l'unité africaine à travers un vivier de professionnels ayant baigné dans la culture technique régionale."

34) Cf. processus en cours à partir du référentiel des métiers municipaux

10. Synthèse du programme CITACTIONS

10.1. Présentation du programme

CITACTIONS est un programme d'appui aux collectivités locales pour la fourniture des services urbains de base aux populations. Il répond à une demande des élus locaux africains et à une mission assignée au PDM par ses partenaires pour renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales dans les domaines des Déchets Solides, de l'Eau et l'Assainissement, des Transports Urbains et de l'Énergie et des Communications. Ce programme a démarré en 1996-1997.

Objectifs poursuivis

Le programme CITACTIONS a pour but d'accroître l'accessibilité des populations aux services publics de base, soient les domaines des déchets solides, de l'eau et de l'assainissement, de l'électrification des zones urbaines et villages non desservis, des transports urbains, du rendement énergétique et de l'économie de l'énergie, des communications.

Quatre objectifs ont été ciblés : (i) approfondir la connaissance et diffuser les meilleures pratiques ; (ii) renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales dans le domaine des services urbains de base ; (iii) créer et animer des réseaux de professionnels oeuvrant dans ces domaines ; (iv) améliorer les stratégies de fourniture de services dans les quartiers défavorisés. Lors de sa création, CITACTIONS se veut une réponse à la Déclaration d'Abidjan (1996) portant sur la problématique de la gestion des déchets. Par ailleurs, il faut situer les préoccupations de ce programme dans le contexte de la décentralisation alors que les élus des collectivités locales veulent des résultats concrets à offrir à leurs populations pour améliorer la qualité des cadres de vie et faciliter les initiatives économiques. Ce programme souscrit en cela aux objectifs du millénaire pour la lutte contre la pauvreté.

Clientèles cibles

- La communauté des élus locaux de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ;
- Les petits opérateurs de services des déchets ;
- Les petits opérateurs de services d'eau dans les périphéries urbaines ;
- Les ministères de l'environnement ;
- Les ministères de l'hydraulique.

Pays bénéficiaire

Bénin (1996), Burkina Faso (1996), République Centrafricaine (1996), Côte d'Ivoire (1996), Gabon (2002), Ghana (1996), Guinée (1996), Mali (1996), Mauritanie (1996), Niger (2004), Sénégal (1996), Togo (1998), Tchad (1998).

10.2. Stratégie de mise en œuvre

Activités prévues

L'amélioration des services urbains de base offerts aux populations dans les pays de l'Afrique subsaharienne est un vaste chantier qui mobilise des expertises spécialisées et des budgets considérables. Ne disposant ni de l'un ni de l'autre, le PDM devait se définir un rôle distinct par rapport aux organismes déjà présents dans ces domaines avec des contributions spécifiques. L'option choisie consiste à mobiliser et à mettre à profit les associations de collectivités locales (APL) pour atteindre les élus et les personnels administratifs et techniques afin de contribuer au renforcement de leurs capacités. En participant ainsi au renforcement des capacités locales, on espérait faciliter la progression de la mise en place et/ou de la bonification des services publics de base.

C'est dans cette perspective que les champs d'activités suivants ont été définis :

- conduite de projet de recherche-action pour évaluer l'efficacité et la pertinence des systèmes en place, identifier les problèmes auxquels sont confrontés les décideurs, opérateurs et partenaires techniques et financiers et, proposer des pistes de solutions ; (pays impliqués et réseau de diffusion des résultats, évolution des taux d'accessibilité aux services) ;
- appui aux collectivités locales pour l'élaboration de plans municipaux de gestion des services de base ;
- création et animation de réseaux d'acteurs (ex. : antennes nationales Waste Net Installées) ;
- organisation d'échanges et de capitalisation d'expériences (missions d'échanges entre acteurs) ;
- veille informationnelle sur les opportunités de financement des services (manifestation d'intérêt pour les nouveaux mécanismes de financement de l'eau et de l'énergie, ex. : Facilité ACP-CE pour l'eau et l'énergie, Partenariat public-privé pour l'environnement urbain du PNUD, etc.) ;
- mise à jour des agendas et représentation dans les rencontres et manifestations internationales (participation aux forums internationaux) ;
- capitalisation et valorisation de l'expertise africaine dans les domaines des déchets et de l'assainissement (observatoire des services de base).

Moyens mobilisés

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du programme CITACTIONS s'élèvent pour la période 1999 à 2005 à 257 millions FCFA et les dépenses exécutées à 202 millions.

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités	TOTAL FCFA	
CITACTIONS	75 801 050	11 722 079	114 904 292	202 427 421	
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	CE	Autres	TOTAL
CITACTIONS	202 683 862	50 754 547	4 323 575	0	257 761 985

CITACTIONS a été conduit les premières années par un assistant technique, puis la relève a été prise par un chargé de mission du PDM.

10.3. Constats et résultats

Il s'avère que ce programme pêche par l'ampleur de ses ambitions. Comment peut-on parvenir à offrir une contribution significative et satisfaisante dans des domaines techniques aussi complexes, à des pays si nombreux et si demandant au niveau local du fait de leur grande pauvreté? À l'interne, l'ampleur des ambitions de ce programme est au départ contrée par les faibles moyens en ressources financières et humaines dont dispose le PDM. Des choix très limitatifs en termes d'activités, de lieux d'intervention, d'actions et d'accompagnement seront constamment faits, suscitant leur lot d'espoirs déçus.

Le premier grand constat que révèle l'analyse du programme est la prépondérance des activités d'information et de sensibilisation relatives aux services urbains de base auprès des acteurs concernés : élus et opérateurs. Suivent les activités à caractère méthodologique (production de guides) et d'apprentissage (participation à séminaires, colloques) ; de capitalisation et de diffusion ; de mobilisation et de mise en réseaux de professionnels et d'opérateurs privés ; d'accompagnement pour l'élaboration de stratégies et de plans au niveau local ; de mise en place de tables de concertation ; d'élaboration de dossiers de demande de financement (Ps-Eau).

On comprend la nécessité de ces activités "soft" qui s'imposent comme démarches préalables à des réalisations concrètes dans le domaine des services urbains de base. Il est toutefois difficile de vérifier les acquis de la plupart de ces interventions qui doivent se traduire par des transferts de connaissances et un renforcement de capacités, tant et aussi longtemps que des progrès significatifs ne sont pas constatés dans la fourniture des services de base. Or, dans le document du 2^{ème} Accord de Contribution d'août 2004 signé entre le PDM et l'ACDI, document qui a largement servi de base à l'élaboration du PMO 2006-10,

le PDM et l'ACDI soulignent les causes contextuelles du risque d'impacts insuffisants des activités à mener et de leurs "extrants" et signalent notamment parmi les risques (i) "l'appui fourni aux APL reste sans effet notable sur leur contribution à la démocratie et à l'amélioration de l'accessibilité aux services de base ; (ii) l'appui à la fourniture de services urbains de base aux CL demeure marginal et sans grand effet sur les populations."

Ces observations conduisent à interpellier les bénéficiaires de la décentralisation sur l'amélioration des conditions de vie des populations ; à interpellier aussi l'impact des activités de ce programme sur la capacité d'appui des APL auprès de leurs membres en ces domaines. C'est une question de fond qui touche l'avenir des processus de décentralisation. Tous les observateurs s'accordent à considérer que sans amélioration notable des services de base et donc d'amélioration de leurs conditions de vie, les populations n'adhéreront pas à ces processus.

Les gains les plus évidents du programme CITATIONS ont été enregistrés dans les domaines de la gestion des déchets et de l'approvisionnement en eau potable. Le PDM a joué un rôle appréciable dans l'adoption et la diffusion de la pratique des petits collecteurs d'ordures ménagères, actions qui ont certes contribué à améliorer la gestion des déchets solides à Cotonou et dans d'autres villes de la région. Les expérimentations menées pour assurer l'approvisionnement en eau potable aux quartiers périphériques (Cotonou) en articulant la société concessionnaire d'État avec les petits opérateurs indépendants sont aussi dignes de mention. Une observation toutefois : les actions conduites dans le cadre du programme CITATIONS en ces domaines et les résultats obtenus doivent s'analyser avec les interventions d'autres acteurs que le PDM dans ces mêmes domaines. Comme plusieurs organisations d'origines diverses œuvrent dans le champ des services urbains de base aux populations, il s'avère difficile de départager les contributions réelles et spécifiques de chacune mais la complémentarité et la synergie de ces différentes actions est positive.

10.4. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre

Première contrainte : engagé dans une logique d'offre de services aux associations de collectivités locales, le PDM est sollicité pour procurer une assistance technique et élaborer de multiples outils afin de rehausser la capacité de maîtrise d'ouvrage des pouvoirs locaux dans les domaines des services urbains de base. Cette assistance technique orientée vers les collectivités locales doit transiter par les APL, membres du PDM. On se bute au départ à un déficit d'organisation administrative et d'aptitudes techniques au sein de celles-ci pour assurer les partenariats nécessaires et l'appropriation de l'expertise transférée. Pour qu'il y ait, dans un deuxième temps, "percolation" de cette expertise et des bonnes pratiques vers les collectivités locales, certaines conditions sont requises au sein des associations : capacité à intéresser, à mobiliser, et à assurer le "transfert technologique" afin que puisse s'accomplir l'appropriation "usager" souhaitée. Dans le contexte de l'élargissement des responsabilités des collectivités locales à l'égard des services urbains de base, les acteurs locaux sont aujourd'hui dans l'obligation de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats qui trouvera son aboutissement dans l'appropriation et l'offre des services pour une amélioration des cadres de vie et de travail.

À défaut d'une capacité adéquate des APL à offrir l'encadrement et l'accompagnement nécessaires aux collectivités locales pour faire face à leurs obligations, un travail de restructuration et d'habilitation s'avèrera nécessaire au sein des APL, sans quoi la collaboration productive offerte par le PDM ne pourra s'instaurer et les bénéfices anticipés de l'action dirigée vers les collectivités locales ne pourront se réaliser.

Une seconde contrainte tient à l'ampleur de la tâche. Une tâche à caractère hautement technique dont la difficulté est amplifiée par l'étendue du territoire d'intervention et le nombre de clients à desservir. La petite équipe de deux ou trois personnes affectée à ce programme est sollicitée de toutes parts et fait des choix en termes d'activités et d'actions qui n'ont pas toujours la portée espérée et attendue³⁵.

35) Le PDM signale que pour la période à venir 1 680 millions FCFA sont prévus pour la composante dans le PMO.

Une troisième contrainte est d'ordre financier : les budgets mis à la disposition de ce programme sont nettement insuffisants par rapport aux besoins d'appui des collectivités locales, via leur APL, et aux demandes exprimées. Au conseil d'administration du PDM, les APL membres ont souvent souligné le faible niveau de ressources financières allouées à CITACTIONS (voir rapports CA/PDM). En dehors des appuis ponctuels de la Banque mondiale, seule la coopération française a financé CITACTIONS jusqu'en 2006. Et c'est la Commission européenne qui financera le nouveau projet intitulé : "Stratégies municipales concertées d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous : expérimentation en vraie grandeur et outils d'accompagnement". **Pour la période analysée CITACTIONS ne représente que 4% des budgets exécutés du PDM.**

Une quatrième contrainte découle du choix stratégique du PDM, au cours des 8-9 dernières années, de s'investir dans le mouvement municipal africain, non seulement par le biais de l'organisation des rencontres d'Africités, mais par le projet de création d'une branche africaine du mouvement international Cités et Gouvernement Locaux Unis (CGLU). Ce projet a connu son aboutissement avec la création de "Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA)". L'orientation du PDM vers un engagement majeur voué à la promotion du mouvement municipal panafricain, a ralenti et affaibli les efforts des programmes d'appui technique et administratifs orientés vers les APL et les CL.

10.5. Conclusions et recommandations

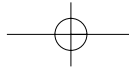
À défaut de pouvoir agir en maître d'œuvre, n'ayant ni l'expertise ni les ressources financières suffisantes pour s'engager dans des opérations d'envergure, CITACTIONS a orienté ses actions vers des interventions "soft" visant à renforcer les capacités locales de maîtrise d'ouvrage. Le point traitant des résultats a montré que malgré les orientations prises, le bilan des acquis est faible et que beaucoup d'attentes demeurent insatisfaites.

La pertinence des objectifs de CITACTIONS n'est pas à remettre en cause dans le contexte de la décentralisation et de la lutte pour réduire la pauvreté. Par souci d'efficacité, il lui incombait toutefois de s'assurer de disposer des moyens à la mesure de ses ambitions ou, et plus généralement, d'entretenir des ambitions à la hauteur de ses moyens.

D'un point de vue prospectif, il faudra repenser minimalement les orientations stratégiques de ce programme afin que les activités retenues et les actions entreprises (i) contribuent réellement et significativement au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrages des collectivités locales en matière de fourniture des services urbains de base aux populations et (ii) aient un réel impact sur l'amélioration des cadres de vie au niveau local et sur la capacité attractive des municipalités à l'égard des investissements privés créateurs d'emplois et de richesses. Ce qui nécessitera de revoir l'aire géographique d'intervention, les actions à privilégier, les façons de faire à l'interne et les méthodes de capitalisation et de diffusion des expertises et bonnes pratiques.

Puisque les APL constituent les premiers clients et partenaires du PDM et l'interface entre le PDM et les collectivités locales, des efforts devront être déployés pour restructurer et consolider grand nombre d'APL afin qu'elles puissent assurer les transferts de capacités (connaissances, expertises et bonnes pratiques) aux collectivités locales et ainsi les rendre aptes à prendre en charge progressivement la fourniture des services de base.

Dans cette perspective, il nous apparaît indispensable de promouvoir et d'assurer un rapprochement très étroit entre les programmes (ou volets de programmes) APL, REHCOL et CITACTIONS. La fusion récente de RECHOL et de CITACTIONS est un pas dans la bonne direction.



11. Synthèse du programme CRID

11.1. Présentation du programme

Un programme en principe central et transversal. Le concept de centre régional d'information sur la Décentralisation (CRID) a vu le jour en 2002. Jusqu'alors, ses missions étaient assurées via deux programmes distincts : AFRIDIF et le centre de ressources (CDR). Ces programmes regroupaient déjà la quasi totalité des objectifs et attributions actuels du CRID. Ils ont permis d'institutionnaliser la fonction de la gestion de la connaissance au sein du PDM et vis-à-vis de ses partenaires africains et internationaux.

L'objectif général du CRID est de recueillir, gérer, valoriser et diffuser la connaissance existante sur la décentralisation et les CL en Afrique de l'Ouest et Centrale. Le CRID doit ainsi **gérer la totalité des ressources internes et externes** (fichiers, documents et réseaux) du PDM. Il est destiné à devenir un "centre de gestion de la connaissance" pour le PDM.

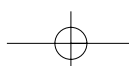
Le CRID est pertinent et adapté aux problématiques et enjeux de la décentralisation dans la sous région. Il répond à la nécessité de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs concernés (CL, administrations de tutelle, organisations de la société civile, acteurs économiques) de la connaissance, des analyses et des outils comparatifs pour mener à bien les réformes de décentralisation. Il représente une fonction fondamentale du PDM auprès des acteurs nationaux demandeurs d'informations et de cadres d'échanges. De plus, en gérant l'information, le CRID est amené à favoriser des relations de proximité avec tous les programmes développés par l'institution.

Sur la dernière période de programmation (2003 – 2005), **ces objectifs spécifiques résidaient dans** : (i) la collecte et le traitement des données sur les acteurs et programmes intervenant dans les domaines de la décentralisation et du développement local ; (ii) la mise à jour et la fusion des bases de données du PDM ; (iii) la gestion de la communication interne par la mise en place d'un Intranet ; (iv) le développement d'un centre de ressources sur la décentralisation et les collectivités locales ; (v) le développement du site Web du PDM ; (vi) la présentation des APL via Internet, et la mise au point de leur réseau Intranet sur un serveur logé au PDM.

11.2. Stratégie de mise en œuvre

Une stratégie mal définie pour une forte densité d'activités prévues. Le document "Enjeux et perspectives" de 2002 précise que "le PDM a développé un centre de ressources destiné à servir de centre régional de référence en matière de documentation et de mémoire technique et administrative sur tout ce qui touche la décentralisation, le développement local, et la gestion urbaine et municipal". A l'horizon 2010, parmi les objectifs, il est défini comme un des objectifs à atteindre "le développement et la reconnaissance internationale du centre régional d'information sur la décentralisation (CRID) comme centre international de référence sur la décentralisation, les collectivités locales,...". Entre temps, la programmation des activités 2003 – 2005 met en avant la nécessité de transformation du CRID en un centre de gestion des connaissances. A noter que le PDM a bénéficié en 2003 d'une importante mission d'appui au CRID menée par Fernand HIVON qui, après avoir établi un bilan de la situation, a proposé les évolutions en termes de mandats, d'outils, de fonctionnement et d'organisation du CRID.

Mais jusqu'en 2006, **le développement du CRID a souffert en interne de l'absence d'une réflexion stratégique concrète et structurée** exprimant clairement (i) les ressources humaines et les moyens techniques nécessaires, (ii) les attributions du CRID et celles des programmes pour son bon fonctionnement, (iii) les échéances. Le tout présenté dans un plan d'action spécifique. Les résultats de la mission HIVON n'ont été que très partiellement valorisés.



Aussi, alors que le CRID souffrait déjà d'importants maux organisationnels et techniques³⁶ en 2003, la programmation d'activités 2003 – 2005 a repris les éléments de contenus antérieurs et s'est dotée d'ambitions nouvelles qui se révéleront pour la plupart irréalisables. On distingue trois composantes d'activités (cf. annexe pour une présentation détaillée) :

- **Composante développement et maintenance des outils informatiques** qui regroupe le développement, la gestion et la maintenance du réseau Intranet et la mise à jour des sites Internet du PDM, la création et l'hébergement des sites Web des APL, la gestion, l'actualisation et la centralisation des bases de données (experts sous régionaux, annuaires des APL et CL, données POLDEC, contacts Africités,...), la mise en place d'un portail Internet "Cités d'Afrique"³⁷, le traitement statistique des données,...
- **Composante gestion des connaissances** comprenant l'élaboration d'une stratégie pour la transformation du CRID en un centre de gestion des connaissances, la veille informationnelle, la gestion du centre de documentation et le développement des services de documentation en ligne, l'accueil de doctorants et d'étudiants pour accroître la capitalisation thématique du PDM, l'appui à la mise en place de centres de documentation au sein des APL,...
- **Composante publication et diffusion** qui concerne l'élaboration et la diffusion mensuelle de la Lettre du PDM, l'élaboration, l'édition et la diffusion des autres publications du PDM, la supervision des opérations de traduction, le lancement d'une nouvelle formule du magazine "l'Afrique municipale",....

Les moyens mobilisés furent importants, 500 000 000 F.CFA sur la période 1999 - 2005. Ces activités ont été soutenues notamment par l'ACDI. Une partie d'entre elles furent intégrées aux fonctions centrales financées par le MAE (ex : communication institutionnelle et des programmes du PDM).

Le PDM a longtemps privilégié le principe de la délégation de responsabilités à des prestataires de services extérieurs pour sa gestion de l'information et de la communication. Notamment concernant la conception graphique, l'impression et la diffusion des documents, la maintenance de ses équipements informatiques,.... Mais le repositionnement en 2002 – 2003 de la gestion de la connaissance comme un enjeu stratégique majeur pour le PDM, a déclenché un processus de recentralisation (ex : la Lettre du PDM est désormais réalisée en interne, les bases de données des programmes ont basculé vers le CRID,...). Une exception paradoxale : le PDM ne dispose pas de Web master à Cotonou.

Moyens mobilisés

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du programme CRID s'élèvent pour la période 1999 à 2005 à 612 millions FCFA et les dépenses exécutées à 499 millions.

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités	TOTAL FCFA	
CRID	258 653 364	26 064 483	214 131 566	498 849 413	
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	CE	Autres	TOTAL
CRID	17 100 000	594 752 767	0	0	611 852 767

Si on opère un rattachement des activités relevant du CRID entre 1993 et 1998, le total des dépenses exécutées jusqu'en 2005 s'élèverait à 663 millions de FCFA.

L'Equipe du CRID est composée d'un Conseiller régional, d'une gestionnaire des bases de données, d'une infographe (lettre du PDM), d'un informaticien (maintenance interne), d'un documentaliste et d'un responsable de la veille informationnelle. Le poste de Conseiller régional n'est plus pourvu.

36) De nombreuses activités importantes n'avaient pu être réalisées lors de la période de programmation précédente qui concernait AFRIDIF et le CDR (ex : la promotion des APL via l'outil Internet, la mise en place de centres nationaux d'information sur la décentralisation, la publication d'annuaires pour chaque programme, la constitution d'une base de données d'expertise sous régionale, l'animation de réseaux médiatiques,...).

37) Portail consacré au partenariat Public / Privé autour de l'accès aux services de base.

11.3. Constats et résultats

Quelques outils intéressants mais des résultats insuffisants et une effectivité trop limitée. La qualité graphique et d'impression des documents produits et diffusés par le PDM dans le cadre d'AFRIDIF puis du CRID est correcte. Le site Internet du PDM est bien construit et contient des informations intéressantes³⁸ peu présentes au sein d'autres sites nationaux relatifs à la décentralisation. La publication de la Lettre mensuelle du PDM et du Fla@sh électronique du PDM sont bimensuels et réguliers et une revue électronique d'articles de presse évoquant la décentralisation est mensuellement constituée et diffusée³⁹. Le centre de documentation comporte plus de 2000 références et le classement des documents existant dans le centre est fiable.

Cependant, la stratégie de création d'un centre de gestion de la connaissance au sein du PDM n'est pas consolidée. L'information détenue par le PDM est encore très éclatée entre les différents programmes et le CRID n'est pas en mesure d'exercer une quelconque coordination de la gestion de cette information. Le site Web du PDM ne sert pas encore d'outil de promotion des APL et des CL africaines, il ne constitue pas davantage un espace d'échanges de pratiques et de confrontation des expériences entre les acteurs nationaux de la décentralisation. Globalement, l'information est éparpillée, désorganisée et insuffisamment valorisée (en interne et à la disposition de la clientèle cible). En cela, le CRID n'est pas efficace.

De plus, la majorité des documents existants ont été pour la plupart collectés avant la mise en place du CRID (2002) et commencent à dater. Depuis la création du CRID cette collecte a significativement diminué. La mise en place du CRID ne s'est pas accompagnée d'innovations au sein du PDM en matière de gestion, de valorisation et de production de l'information. Ainsi, **l'effectivité est faible**. On observe notamment que :

- les bases de données⁴⁰ ne sont pas actualisées et valorisées et encore moins centralisées ;
- les sites Internet et Intranet (qui ont le mérite d'exister pour une structure à faible taille comme le PDM) sont incomplets et ne sont pas actualisés hormis pour REHCOL et AMTER (certains depuis 2003 – 2004), les forums de dialogue ne sont pas opérationnels ;
- la capitalisation thématique sur la base de recherches électroniques et le service de documentation en ligne sont très réduits, l'enrichissement documentaire du centre de documentation est limité depuis 2001 ;
- les sites Web des APL ne sont ni réalisés ni hébergés via le serveur du PDM ;
- seulement 2 doctorants ont appuyé la capitalisation thématique du PDM depuis 2003.

Concernant les publications du PDM, on note sur la période 1993 et 2005 les publications de 44 documents ainsi que 31 brochures concernant les finances locales de 2000 à 2005.

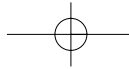
Tableau de répartition des produits par programmes et par périodes (hors observatoire des finances locales).

Thèmes / Programmes	1993 - 1998	1999 - 2002	2003 - 2005	Total
Appui aux CL et Coop. Déc.	6			6
POLDEC	2	5	3	10
ECOLOC	5	6	1	12
APL	1			1
AMTER		2	1	3
AFRICITES	1	4	1	6
CITATIONS	2		2	4
Autres Thèmes	1		1	2
Total	18	17	9	44

38) Le site est consulté fréquemment par les administrations de tutelle, des consultants, des étudiants, des opérateurs de projets et des PTF. Mais nous n'avons pu obtenir de données quantitatives auprès du PDM sur sa fréquentation.

39) Nous n'avons pas pu savoir à combien d'exemplaires.

40) Bases de données des contacts, des APL, des textes juridiques et diverses informations sur la décentralisation ouest africaine, des programmes. La base de données des experts sous régionaux n'a jamais été finalisée.



La “production interne” regroupe les études, annuaires et documents de capitalisation de programmes émanant des experts du PDM. Les actes de séminaire sont produits par la bonification des apports respectifs des participants aux rencontres organisées par le PDM. Les “études publiées par le PDM” regroupent les publications d’études réalisées par des experts et auteurs extérieurs au PDM (Voir annexe CRID pour le détail). A cette production il convient d’ajouter **la production de l’observatoire des finances locales avec 31 brochures entre 2000 et 2005** (Voir annexe FILOC).

L’observation des différents tableaux de répartition des publications du PDM montre notamment :

- **une baisse globale de la fréquence de publication des documents (hors observatoire des finances locales) sur la période 2003 – 2005** (9 documents sur cette période contre 17 documents sur la période 1999 – 2002) ;
- 40% des publications (hors FILOC) ont été réalisés sur la période 1993 – 1998 contre 39% sur la période 1999 – 2002 et 21% sur la période 2003 – 2005 ;
- ECOLOC et POLDEC n’ont respectivement publié qu’un et trois documents sur cette période (alors qu’ils représentent 50% du total des publications du PDM sur la période 1993 – 2005) ;
- la prédominance (hors Filoc) des actes de séminaires sur les publications de “produits” issus des études, travaux de recherche et de capitalisation du PDM : 46% pour les actes de séminaires, 41% pour les produits études, travaux de recherche et capitalisation et 13% pour les études réalisées par de l’expertise externe et publiées par le PDM ;
- l’importance des publications spécifiques de FILOC entre 2000 et 2005 (31 brochures). A noter que deux des quatre revues de l’observatoire sont arrêtées depuis fin 2004 : les CL en chiffres et la revue africaine des finances locales.

11.4. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre

Des contraintes essentiellement dues aux modes opératoires et à la GRH. En sus des aspects stratégiques évoqués plus haut, on relève **d’autres causes relevant des choix et du management du PDM.** Ainsi, l’externalisation de la gestion du site par un webmaster localisé en Europe ne semble plus adéquate. La présence de ce service à Cotonou est indispensable pour (i) une actualisation coordonnée et en temps opportun du site, (ii) l’animation des futurs forums de dialogue et (iii) le positionnement de l’Internet comme un outil de management pour la Direction des opérations et le Secrétariat général.

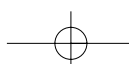
Le CRID souffre en effet d’un **problème important de management.** Ses ressources humaines ne sont pas valorisées et on note des incohérences dans la répartition des tâches au sein de l’équipe programme. L’absence d’un Conseiller régional ou d’un Chargé de programme doté des compétences techniques nécessaires depuis près de trois années est très dommageable. Par défaut, le programme est suivi par le Directeur des opérations qui anime déjà POLDEC et CITATIONS⁴¹.

Le positionnement du centre de documentation comme “carrefour” pour la compilation et la synthèse des données reçues et produites par les différents programmes doit être réaffirmé et acté par le SG. Aujourd’hui, le Centre de documentation n’est pas catalyseur en matière de gestion de l’information et des données du PDM. **Il est fermé sur lui même, entretenant peu de relations avec les CR et avec les acteurs nationaux de la décentralisation (à commencer par d’autres centres de ressources dans la sous-région).**

11.5. Conclusion et recommandations

Orienter la volonté et les moyens vers la création d’un véritable “centre de gestion de la connaissance”. Au regard des moyens institutionnels, humains et financiers engagés pour le CRID, celui-ci ne tient pas son statut d’animateur, de gestionnaire et de promoteur de la connaissance du PDM.

41) CITATIONS vient d’être intégré à REHCOL.



Le rôle du CRID sera prépondérant dans la perspective d'un recentrage du PDM sur la capitalisation, la mise à disposition de l'information, le partage d'expérience et la recherche - action en matière de décentralisation dans la sous région. **Sa restructuration est une priorité.**

La gestion et la production d'information et de documentation sont d'ailleurs des priorités affichées dans le PMO 2006 – 2010 à travers la composante “**gestion des connaissances au service des CL**” qui a pour but de “réunir en un seul endroit au sein du PDM l'ensemble des bases de données, ressources documentaires, capacités de collecte et de diffusion des informations sur la décentralisation”. **L'approche stratégique de la composante se partage en quatre pôles d'activités :**

- l'animation d'un Observatoire de la décentralisation à vocation sous régionale ;
- le CRID comme gestionnaire des données notamment informatiques ;
- la communication pour la promotion des activités du PDM, la diffusion de ses produits et outils ;
- le pôle “place du genre dans la décentralisation”.

Les activités couvertes par ces quatre pôles regroupent l'ensemble des préoccupations et évolutions nécessaires à une gestion valorisante de la connaissance par le PDM.

L'évolution du CRID au sein de cette nouvelle composante est positive dans le sens où une claire délimitation des domaines de travail est faite et où la transversalité est la ligne directrice de cette nouvelle composante. Si le document PMO 2006-2010 présente une vision satisfaisante de ce point de vue, par contre face aux problèmes techniques et organisationnels constatés, **il est d'abord urgent de définir un plan d'action** définissant les priorités, les moyens techniques et humains, les échéances et précisant clairement les modalités de collaboration des quatre pôles d'activités, dont le CRID, avec les autres programmes du PDM (le rapport de F. HIVON en 2003 reste d'actualité, il recommandait au CRID d'être “actif” en terme de communication externe et entre les programmes ainsi que centralisateur des bases de données du PDM). Les fiches d'activités du PMO restent aujourd'hui trop générales pour appréhender comment ce passage va s'opérer. Le PDM a certes fait une note qui présente les besoins en ressources humaines du futur CRID, mais cette note très succincte devrait être complétée par la démarche opérationnelle précise (plan d'action) sur les étapes et modes de travail par pôle avec les besoins en RH (profils) et les fiches de postes correspondantes. De plus, la mise en place et l'animation de l'Observatoire de la décentralisation au sein de cette composante doit amener à préciser la place de POLDEC par rapport à cet observatoire car le programme POLDEC reste aussi suivant ce même PMO chargé de la mise en place et de l'animation de cet observatoire.

Le PDM souligne à juste titre que pour assurer une progression satisfaisante du futur CRID, ce dernier sera directement rattaché au futur Directeur régional et qu'un effort financier important sera consenti : 1 105 millions de FCFA sont budgétés sur 5 ans à cet effet.

12. Synthèse du programme ECOLOC

12.1. Présentation du programme

ECOLOC trouve son origine⁴² dans les travaux menés dès 1993 par le ministère de la coopération puis par un noyau d'économistes au sein du Club du Sahel, travaux qui ont abouti à la définition de la méthodologie ECOLOC testée dès 1996. Cette même année s'instaurait un partenariat entre le Club du Sahel et le PDM, collaboration qui aboutit en 2002 au transfert total de la méthodologie au PDM. Le document “Enjeux et perspectives” du PDM de 2002 résume la vision d'ECOLOC à ce moment là : “ECOLOC, mené conjointement avec le Club du Sahel, a été testé dans une dizaine de villes ; c'est une approche de développement participatif local qui prend en compte les relations multiformes entre milieux urbains et ruraux dans le cadre du développement des économies locales. ECOLOC s'appuie sur la

42) Cf. document de présentation du FSP de 1999.

construction de comptes économiques locaux, l'organisation d'un dialogue social autour de la vision du développement économique qui se dégage des comptes économiques locaux, la négociation d'un accord entre acteurs locaux sur la stratégie de développement local et territorial et sur la stratégie de mobilisation des ressources locales, la définition d'un portefeuille de projets porteurs d'une relance des activités économiques grâce à l'établissement d'un partenariat intelligent entre les collectivités publiques locales et les entrepreneurs et acteurs économiques locaux." La mise en place du programme ECOLOC au sein du PDM visait à diffuser cette méthodologie. Pour la période 1999 à 2001, les résultats attendus étaient :

- l'instauration d'un véritable dialogue entre les acteurs de la vie locale ;
- une sensibilisation des élus locaux aux problèmes liés au développement économique local ;
- un meilleur échange d'expériences entre les responsables locaux africains ;
- la vulgarisation d'une méthodologie simple et compréhensible par tous ;
- le développement de compétences africaines en matière d'économie locale.

Dans le document PMO 2006 et 2010, l'extrait d'ECOLOC (en lien avec FILOC) est ainsi formulé : "Conçu et développé dans une collaboration entre le PDM et le Club du Sahel, ECOLOC est aujourd'hui la "propriété" exclusive du PDM qui en a fait l'un de ses produits-phares. Cette méthodologie permet aux acteurs locaux de mener à terme des actions de développement économique dans leur collectivité. Les extrants associés à ECOFILOC contribuent plus particulièrement à **accroître les capacités des collectivités locales à participer à la gestion d'initiatives de développement économique sur leur territoire** (effet 3), à soutenir la production et la diffusion de connaissances concernant les finances et le développement économique local (effet 5) à prendre en compte les besoins et les intérêts des groupes les plus vulnérables (effet 6)." Nous observons, depuis le démarrage du programme, une continuité dans les objectifs poursuivis par ECOLOC, principalement le développement économique des territoires, et l'objectif du PDM tourné sur la généralisation de l'approche ECOLOC.

12.2. Stratégie de mise en œuvre

L'atteinte de ces objectifs se réalise à travers des activités qui peuvent se regrouper en trois blocs sur l'ensemble de la période étudiée (la présentation varie suivant les années dans les documents du PDM) :

- les activités de conception de la méthodologie ;
- les activités de développement des partenariats techniques nécessaires pour la mise en œuvre de l'approche, de formation et de diffusion de l'approche ;
- les activités de réalisation des études ECOLOC et d'accompagnement des villes se lançant dans la démarche ECOLOC.

Il est important de souligner (i) que la démarche ECOLOC, transférée du Club du Sahel au PDM, était destinée à être diffusée auprès des acteurs régionaux et nationaux, devait être appropriée par ces acteurs. A cette fin, le PDM devait s'appuyer sur deux organismes régionaux, AFRISTAT et ENSEA, et former une masse critique d'experts sur la méthode ; (ii) que les études ECOLOC étaient financées par ailleurs par les partenaires au niveau d'un maître d'ouvrage national (commission ou mission de décentralisation, CL...) et que le PDM se positionnait en accompagnement de ce maître d'ouvrage.

Dès 1999, la préoccupation des partenaires finançant le processus ECOLOC était tournée vers sa "réplicabilité" et sa pérennité qui supposait "le développement de la capacité de maîtrise d'ouvrage africaine".

Il n'y a pas d'indicateurs spécifiques de rendement, les produits attendus chaque année vont être fonction des financements mobilisables et des partenariats établis. Néanmoins, le rapport de 2001 (Aubry-Latouche) sur "le renforcement de capacités ECOLOC au PDM" indiquait que le PDM pouvait de manière réaliste mener en parallèle quatre ou cinq démarches ECOLOC (hors Burkina Faso, cas à part) et qu'il était "impératif de se fixer comme objectif le bouclage d'au moins deux démarches par année, au risque de voir le programme perdre de sa pertinence en termes d'impacts sur le milieu".

Moyens mobilisés

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du programme ECOLOC s'élèvent pour la période 1999 à 2005 à 1 619 millions FCFA et les dépenses exécutées à 1 410 millions.

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités	TOTAL FCFA	
ECOLOC (Dont APREL)	203 242 735	0	1 207 726 128	1 410 968 863	
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	CE	Autres	TOTAL
ECOLOC (Dont APREL)	227 073 178	945 457 807	0	446 658 483	1 619 189 469

Ces budgets incluent la conduite du programme APREL, spécifique à l'intervention du PDM au Burkina Faso pour la mise en œuvre d'ECOLOC. Le budget d'APREL est de 732 millions FCFA, soit 50% du budget exécuté d'ECOLOC.

Les ressources humaines d'ECOLOC sont composées d'un Conseiller régional, d'une assistante, il est appuyé par l'équipe en charge de FILOC incluant de l'assistance technique, équipe qui lui est directement rattachée (le programme ECOFILOC formant un tout décomposé en deux sous programmes ECOLOC et FILOC).

12.3. Résultats

Au niveau de la mise en œuvre. La mise en œuvre du programme ECOLOC a été marquée par deux périodes bien distinctes. **Une première période de 1996 à 2001** était limitée aux études. Le PDM et le Club du Sahel partaient du postulat qu'il suffisait de donner l'information aux acteurs locaux pour que s'enclenche une dynamique partenariale au niveau local contribuant au développement local.

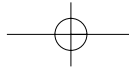
- Les expériences ont été menées sur **12 villes dans 4 pays**.
- Très vite il est apparu que la méthodologie était fort complexe et nécessitait d'être simplifiée, ce qui a été fait en 2000 et 2001,
- Aujourd'hui un questionnement sur les suites des études ECOLOC dans ces villes concernées ne permet pas de dire que le travail mené a eu un impact significatif. Le PDM ne s'est pas donné les moyens d'avoir un retour sur les suites des études dans ces villes.

En octobre 99, un séminaire méthodologique a été organisé à Cotonou pour tirer les enseignements des études menées sur plusieurs villes. Ce séminaire recommandait d'urgence (i) de développer une expertise nationale et un réseau d'expert ECOLOC pour assurer la poursuite des processus et leur reprise sur d'autres villes, (ii) la mise en œuvre de la phase II et la conception et l'expérimentation de la phase III de la démarche ECOLOC. A noter que le rapport Aubry-Latouche de 2001 sur le "renforcement des capacités ECOLOC au PDM" expliquait que le produit ECOLOC était en rodage et "le succès du transfert ECOLOC vers le PDM est tributaire de la qualité de son adaptation à son nouvel environnement. **ECOLOC doit tenir compte des potentialités et des contraintes de son environnement africain et non l'inverse.**"

La deuxième période d'ECOLOC débute en 2002 avec le transfert de la démarche au PDM et le désengagement du Club du Sahel. L'objectif est de dérouler les trois phases de la démarche ECOLOC qui se résument ainsi :

- phase 1 : étude pour élaborer un tableau de bord qui sert de base aux acteurs pour discuter,
- phase 2 : élaboration participative du plan de développement économique local,
- phase 3 : mise en œuvre, contractualisation, suivi évaluation.

Dans les faits il apparaît aujourd'hui que la mise en œuvre des trois phases de la démarche ECOLOC n'a été finalisée dans aucune ville de la période antérieure. ECOLOC a repris un deuxième souffle grâce au Burkina Faso qui a conçu avec l'appui du PDM un programme REEL destiné à relancer les économies locales. Le Canada à travers le programme APREL qu'il finance au niveau du PDM assure l'accompagnement de REEL. Aujourd'hui ECOLOC est mis en œuvre dans **10 villes au Burkina Faso et à**



Koutiala au Mali. La plupart des villes concernées en sont à la phase II de la démarche. La phase III de mise en œuvre est principalement avancée sur Bobo-Dioulasso, ville phare du processus.

Au niveau de la méthodologie : Dix ans après les premiers travaux sur ECOLOC, la méthodologie n'est pas encore finalisée. Le document méthodologique phase 2 vient de paraître en anglais, la traduction française est en cours. Le document méthodologique phase 3 n'est pas produit. Par ailleurs, pour l'évaluateur externe, il est difficilement compréhensible qu'un travail commun n'ait pas été réalisé avec l'équipe du PDM travaillant sur l'aménagement du territoire.

Au niveau de la diffusion, de la répliquabilité et de la pérennité. Aujourd'hui il n'existerait qu'un noyau de 10 personnes *maîtrisant* la démarche⁴³. Pour le Conseiller régional du PDM en charge d'ECOLOC, l'enjeu pour la période à venir est de : "réaliser la formation et d'assurer le transfert de l'expertise nationale et sous-régionale". A noter que le partenariat avec AFRISTAT et ENSEA connaît des limites au niveau de la capacité de ces deux organismes régionaux à porter et mettre en œuvre la démarche.

12.4. Contraintes, difficultés rencontrées dans la mise en œuvre

Pour le PDM les faiblesses d'ECOLOC tiennent à l'environnement dans lequel l'approche est appliquée. Des facteurs jouent : (i) le processus de décentralisation en cours dans le pays concerné avec le niveau de décentralisation des ressources aux CL, (ii) la réforme de l'aide qui a des incidences directes sur les approches sectorielles et donc la place reconnue aux CL et les moyens qui leurs sont affectés, (iii) les contraintes liées à la démocratie locale, (iv) des bailleurs ont une vision sociale et non économique, ce qui limite les financements orientés vers cette question fondamentale de développement économique (l'exemple de l'AFD est donné par le PDM). A ces contraintes externes s'ajoutent des contraintes internes liées au manque de ressources humaines au sein du PDM. Un centre de services ECOLOC était prévu au sein du PDM depuis 2001 mais ne verra le jour qu'en 2007 avec un financement de la coopération suisse.

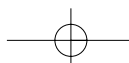
Pour la mission d'évaluation, d'autres contraintes sont à prendre en compte : (i) la lourdeur de la démarche et sa difficile appropriation et maîtrise par les acteurs locaux, (ii) son coût difficilement supportable par les municipalités, (iii) le choix du PDM de faire d'ECOLOC sa "propriété" exclusive ce qui explique le peu d'empressement à développer une expertise sous-régionale, finaliser et diffuser les guides méthodologiques, (iv) l'enfermement de l'équipe ECOLOC sur son modèle sans chercher à le "fertiliser" avec d'autres approches déjà en cours.

12.5. Impacts et conclusions

Suite à l'analyse des documents, aux visites dans les pays et aux entretiens, nous considérons que la **démarche ECOLOC n'a pas encore eu d'impact significatif dans les pays touchés**. Nous n'avons trouvé aucun élément permettant de montrer les retombées réelles et significatives de la mise en œuvre de la démarche dans la première vague des villes touchées. Certes le cas de Bobo Dioulasso est mis en avant par le PDM avec la construction de l'usine de conditionnement et de stockage de mangues (financé par la Banque mondiale) ainsi que le doublement des ressources propres de la municipalité grâce à ECOLOC, mais la mission a constaté⁴⁴ malheureusement que cette dynamique positive lancée par ECOLOC est déjà en train de s'essouffler : les organes mis en place ne sont plus fonctionnels et la mise en œuvre du plan de développement économique local est difficilement soutenable. A l'instar de l'expérience "phare" de Bobo-Dioulasso, l'impact in fine de la démarche ECOLOC en matière de développement économique reste à démontrer. Néanmoins, les points positifs suivants sont à retenir : **le PDM, à travers son programme ECOLOC, a favorisé une meilleure prise en compte de la dimension**

43) Voir l'annexe ECOLOC pour le nombre de personnes formées (127 experts en 2001 et 2004, 130 au Burkina Faso entre 2002 et aujourd'hui) et sensibilisées, nous parlons ici de spécialistes maîtrisant la démarche et en mesure de la conduire dans son entièreté.

44) Voir annexe pays, cas "Burkina Faso".



économique dans la décentralisation tant au niveau des États que des CL qui ont été touchées. Pour le CR François YATTA, le plus important en termes de résultat et d'impact est "la montée en puissance des préoccupations économiques et financières dans le cadre des politiques de décentralisation. On ne parle plus de la décentralisation en termes seulement administratif et politique mais maintenant on prend en compte l'aspect économique et financier... C'est un travail de longue haleine, l'effet – la prise de conscience de l'importance de l'aspect économique - est plus important que l'extrait – qui lui n'est pas encore satisfaisant."

ECOLOC est **un outil technique performant fournissant une information de qualité et engendrant un dialogue inter-acteurs.** La qualité technique des produits ECOLOC fait l'unanimité. L'information produite est pertinente et potentiellement complète. Mais cet **outil est d'une mise en œuvre lourde et coûteuse**⁴⁵. Ce constat n'est pas un déficit en tant que tel si cette mise en œuvre aboutit à des résultats significatifs sur la durée en matière de développement des ressources de la CL et de dynamique de développement local. Or, aujourd'hui, il existe **de fortes interrogations sur les résultats à attendre sur le moyen terme au niveau de ces impacts et sur la pérennité de la démarche.**

Le PMO 2006-2010, s'appuyant sur une nouvelle impulsion qui va être donnée à ECOLOC à travers un appui conséquent de la coopération suisse en vue de créer au sein du PDM un "centre de services ECOFILOC", propose une "stratégie" **qui se place en continuité du travail sur le développement économique local et qui vise la généralisation de l'approche ECOLOC.** Cette stratégie répond en partie aux faiblesses structurelles internes au PDM à travers la mise en place de ce "centre de service", **mais elle part toujours du postulat de la pertinence de l'outil technique ECOLOC. Or, pour la mission :**

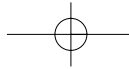
- si la démarche d'ECOLOC est reconnue comme pertinente dans sa conception par contre, à l'usage, les différentes étapes et les outils utilisés, malgré leurs qualités techniques, sont-ils adaptés ?
- les constats actuels qui montrent les difficultés d'ancrer la démarche, de la faire approprier, le manque de recul sur l'impact de la démarche, appellent de notre point de vue à plus de prudence dans la stratégie de vouloir généraliser l'outil ECOLOC ;
- aujourd'hui, il y a nécessité de faire un bilan de la mise en œuvre de l'outil (et non du cœur technique de la méthodologie), des difficultés de son application, de ses résultats et d'accepter de croiser cette méthodologie avec d'autres démarches pouvant permettre de la simplifier⁴⁶,
- si la proposition d'un centre de services apparaît adaptée par rapport au déficit actuel de fonctionnement du PDM, ce centre apparaît difficilement auto-finançable à l'issue de l'appui de la coopération suisse.

Après dix ans d'ECOLOC et 1,5 milliards de FCFA investis, de devrait-on pas marquer le pas, tirer les enseignements nécessaires avant de continuer une fuite en avant sur un produit, certes techniquement reconnu, mais dont la pertinence au niveau de son adaptabilité, son appropriation et au regard de ses impacts n'est pas encore démontrée par des résultats tangibles ? Pour la mission, le PDM et ses partenaires devraient déjà répondre à la question suivante : **Quel est le niveau d'informations nécessaire et suffisant pour permettre aux acteurs locaux de faire des choix pertinents et d'adopter des stratégies appropriées en matière de développement économique local ?**

Par ailleurs, le cas ECOLOC, ouvre un questionnement plus large au niveau des fonctions du PDM. Le PDM se place ici comme opérateur (exemple APREL), l'équipe ECOLOC vend ses services d'accompagnement pour la mise en œuvre d'ECOLOC. Le PDM, et spécifiquement l'équipe ECOLOC, a d'ailleurs du mal à assurer ce métier d'opérateur (cf. Kébémér, cf. Aprel), le temps et l'énergie que cela demande se font au détriment du travail de conception mais aussi d'une neutralité sur les conseils que l'on donne. Ce qui peut jouer aussi sur la crédibilité de l'institution. Le PDM ne devrait-il pas garder qu'une fonction d'expertise conseil se divisant en deux parties : (i) l'identification des bonnes pratiques,

45) Le croisement des informations par la mission montre que le coût pour les 3 phases et l'accompagnement approche les 100 millions de FCFA pour une ville moyenne. (voir annexe)

46) Pour le PDM, ce croisement a eu lieu et le PDM travaille "avec les meilleurs spécialistes mondiaux en matière de développement économique local"



méthodologies et outils et (ii) le conseil aux acteurs nationaux sur le choix de ces outils et méthodologies appropriés (avec leurs avantages, limites et coûts...) à leur contexte et leurs besoins spécifiques. Aux acteurs nationaux intéressés par tel outil ou méthodologie ensuite de contracter avec des prestataires publics ou privés pour les accompagner dans la mise en œuvre. Le PDM considère ce dernier argument comme non valable du fait "qu'ECOLOC est la seule démarche innovante en Afrique en matière de développement économique local et qu'il s'est déjà enrichi d'autres apports et reste ouvert, comme en témoigne l'animation du réseau des experts en DEL que le PDM va assurer suite à la réunion de Berne en décembre 2006." (Commentaire en réaction au rapport provisoire)

Les arguments invoqués et les informations fournies par le PDM dans sa réaction à notre analyse du programme ECOLOC, ne nous ont pas convaincus, au-delà de sa qualité technique, du bien-fondé de cette approche, telle qu'elle est véhiculée et appliquée dans le contexte des villes africaines, compte tenu principalement des faibles ressources humaines et financières dont celles-ci disposent. Notre position ne découle pas uniquement d'analyses documentaires mais d'une réalité concrète qui nous a été rappelée et confirmée au cours des entretiens que nous avons réalisés dans les trois pays cibles.

La principale recommandation de la mission concernant le programme ECOLOC est de marquer une pause, d'évaluer l'impact réel de la mise en œuvre de la démarche dans les villes concernées et la capacité des acteurs à porter cette démarche. Il nous paraît dangereux aujourd'hui de vouloir développer de nouveaux programmes nationaux "ECOLOC" dans d'autres pays tant que cet impact n'est pas avéré. Cette évaluation devra être faite avec des consultants indépendants et non partie prenante à un titre ou un autre.

13. Synthèse du programme FILOC

13.1. Présentation du programme

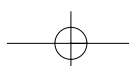
Le programme FILOC est un outil de travail pour le PDM sur l'amélioration des finances locales. Il fait suite aux travaux du PDM débuté en 1997 qui ont conduit à la création de l'Observatoire des Finances Locales, l'OFL. Les objectifs fixés en 1997 à l'OFL sont ainsi formulés et toujours valables :

- développer les outils d'aide à la décision pour les élus locaux, les services déconcentrés et centraux des directions des CL et celles du Trésor et de la comptabilité publique ;
- permettre d'évaluer correctement les capacités financières des CL... ;
- créer une émulation entre les différentes CL par la vertu de la comparaison de leurs performances financières et de gestion ;
- développer une expertise locale et régionale en matière de collecte et traitement des données financières des CL ;
- permettre une meilleure évaluation des politiques de décentralisation dans la région.

Les résultats attendus portent sur :

- une amélioration des cadres de présentation des informations financières sur la base d'un langage commun, une harmonisation des instruments de gestion financière et comptable et une vulgarisation des normes de gestion financière locale ;
- la mise en œuvre d'outils de consolidation des informations financières existantes ;
- l'amélioration de la comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable, une clarification et une prise en compte des finances locales dans le tableau des opérations financières de l'État ;
- une normalisation des circuits de centralisation des informations financières ;
- une meilleure préparation des collectivités locales aux conditions d'accès de celles-ci aux prêts ;
- une amélioration des politiques de formation en matière de gestion financière et comptable.

Le PDM visait dans un premier temps à couvrir l'ensemble des pays de l'UEMOA.



13.2. Stratégie de mise en œuvre

Le mode opératoire était bien conçu : un **observatoire des finances locales** est mis en place en tant qu'instrument régional positionné au PDM et dirigé par un comité de pilotage avec des représentants des différents acteurs et États. Il s'appuie dans chaque pays sur un **Comité national des Finances locales (CNFL) et sur une unité centrale au niveau du PDM**, bras technique. L'observatoire des finances locales (OFL) est destiné suivant le rapport de synthèse du 1^{er} comité de pilotage (CP) à "contribuer à la centralisation des informations financières des collectivités locales, participer à l'harmonisation des finances locales, animer le dialogue entre l'Etat, les CL et les partenaires au développement, être un catalyseur, dans les réflexions comme dans les échanges d'expériences, dans le domaine des finances locales au sein de leur région." L'OFL s'appuie sur les CNFL créés dans chaque pays par décret, dont l'objet est d'être : un cadre de concertation, un cadre de propositions, (notamment sur les systèmes de répartition des dotations et des subventions accordées par les états aux CL.), un cadre de productions données. Ils ont aussi pour vocation de jouer le rôle de conseil technique auprès des CL et des institutions de tutelles. L'unité centrale au sein du PDM assure la centralisation et le traitement des données financières, la communication financière, la mise en place d'indicateurs de performance au niveau local,... et l'appui aux instances nationales. Sur la base de ces données, le PDM devait produire et publier des analyses qui allaient alimenter les réflexions des CNFL et être un outil pour les décideurs dans les pays concernés. Les activités prévues, en cohérence avec les modes opératoires retenus portaient principalement sur :

- la création et le fonctionnement d'un Observatoire des Finances Locales ;
- l'appui à la création et à la fonctionnalité des CNFL ;
- la collecte et le traitement des données financières des CL aboutissant à des publications ;
- un travail sur l'harmonisation des normes comptables au niveau de l'UEMOA ;
- des travaux sur la décentralisation financière ;
- ...

Moyens mobilisés

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du programme FILOC s'élèvent pour la période 1999 à 2005 à 426 millions FCFA et les dépenses exécutées à 331 millions, hors assistance technique.

Budget exécuté (99-05)	Pôles	Réseaux	Activités	TOTAL FCFA	
FILOC	203 242 735	27 068 067	100 650 736	330 961 538	
Financem. acquis (99-05)	MAE	ACDI	CE	Autres	TOTAL
FILOC	354 884 057	43 605 250	0	27 950 309	426 439 616

Si on opère un rattachement des activités relevant de FILOC entre 1993 et 1998, le total des dépenses exécutées jusqu'en 2005 s'élèverait à 461 millions de FCFA, hors assistance technique.

L'équipe FILOC a été l'équipe la plus importante en nombre de personnes affectées. Outre le Conseiller régional d'ECOFILOC qui supervise FILOC, l'équipe est constituée d'un chargé de mission, d'un chargé d'études responsable de base de données, d'un assistant technique.

13.3. Résultats

Au niveau du fonctionnement de l'OFL et des CNFL. Le comité de pilotage de l'OFL s'est réuni une fois par an en 1999, 2000 et 2001, puis en 2005 ; un arrêt est constaté en 2002, 2003 et 2004. Les CNFL, dont la création s'est étalée sur 2000 et 2001 dans 7 des 8 pays de l'UEMOA, ont été réunies ensemble en 2000 et 2001 puis en 2005. Le PDM ne dispose pas des informations sur le fonctionnement propre de chaque CNFL et la périodicité des rencontres nationales. Des missions du PDM auprès des CNFL ont eu lieu en 2001, 2002 et 2005. **Les rapports du PDM montrent les difficultés rencontrées pour la fonctionnalité des CNFL et donc de l'OFL.**

Au niveau du fonctionnement de la base de données et des traitements. Aujourd'hui le **PDM dispose des comptes d'un millier de communes pour 7 pays de l'UEMOA**⁴⁷, ces comptes sont à jour jusqu'en 2004, l'année 2005 est en cours de finalisation. Le PDM a connu un retard important en 2003 et 2004 pour la collecte et la publication des données, retard qu'il a comblé en 2005 et 2006. Le PDM s'est aussi heurté au problème d'harmonisation des données du fait des nomenclatures différentes suivant les pays. Un guide des ratios a été produit en 2005. Le PDM devait transférer la base de données dans les pays concernés et former les cadres à son utilisation. Cette activité n'a été réalisée que partiellement, la formation des cadres prévue en 2002 a eu lieu en juillet 2005 (16 cadres pour 8 pays), la base de données sous accès n'est pas transférée sauf au Bénin où malheureusement elle n'est pas encore fonctionnelle. Sur les 7 pays concernés, la base de données du PDM a donc été transférée juste au Bénin mais l'équipe FILOC a prévu pour l'année 2007 de travailler à la mise en place d'une application adaptée et améliorée dans chaque pays. Ce travail débutera avec le Burkina Faso qui sera pilote dans ce domaine, une formation est prévue en 2007. A noter que sur les sept pays, trois disposent déjà de leur propre application informatique (Sénégal, Mali et Burkina Faso)⁴⁸. Les données des différents pays parviennent néanmoins au PDM et ce grâce aux efforts certains de l'équipe FILOC qui procède à leur enregistrement dans la base de l'OFL et dispose ainsi d'une base de données pratiquement à jour jusqu'en 2005. **Ce résultat, malgré les retards de 2003 et 2004, est à saluer et constitue un acquis.**

Etat de la décentralisation fiscale. Le PDM devait réaliser avec les CNFL tous les deux ans un "état de la décentralisation fiscale". Cet exercice est important car il permet de suivre l'effort fait au niveau du transfert des ressources aux CL et de le lier à leurs besoins en fonction des compétences transférées. Cet exercice a été fait en 2000 pour le Bénin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire (à la demande et sur financement de la Banque mondiale) puis en 2003 pour la Mali, le Sénégal le Niger et le Togo (en s'appuyant sur le travail d'étudiants). L'exercice s'est ensuite arrêté. Les activités prévues dans ce domaine les années suivantes n'ont pas été menées.

Au niveau des publications. FILOC a conçu trois types de publications. "Les collectivités locales en chiffres" publiée à partir de 2000 qui traite des comptes de 1996 à 2004. Cette publication était publiée jusqu'en 2004, sa publication est maintenant arrêtée mais les données disponibles à la demande. "Regards sur des finances locales" : publiée à partir de 2000, (traite des comptes jusqu'en 2003). "Equilibre financier", publiée à partir de 2002. A ces trois publications de base, s'ajoute la "Revue africaine des finances locales" publiée à partir de 2000. Cette publication de cette revue s'est arrêtée. **Ces publications constituent un acquis fort du PDM**, mais cet acquis est limité par deux faiblesses : l'une au niveau de la qualité des analyses qui restent à un niveau trop descriptif, l'autre par l'absence d'une stratégie de diffusion des publications qui sont insuffisamment connues dans les pays.

Au niveau de l'harmonisation comptable au sein de l'UEMOA. Le PDM a buté sur cette question à laquelle il s'est attaqué depuis plusieurs années et malgré le partenariat établi récemment avec l'UEMOA.

Sur l'accès à l'emprunt pour les CL. Le PDM a abordé cette question en 2004 avec la réalisation d'une étude de pré-faisabilité sur l'accès des collectivités locales africaines au marché financier. L'étude de faisabilité qui devait suivre vient de démarrer en 2006. Le partenariat avait été établi en 2004 avec le cabinet Fitch Ratings pour le rating des villes africaines, mais cette initiative a avorté.

13.4. Contraintes, difficultés rencontrées dans la mise en œuvre

Le PDM pointe quatre types de contraintes (i) la faible fonctionnalité des CNFL sur lesquels sa stratégie est bâtie, (ii) les ruptures de financements, (iii) les réticences de l'UEMOA, (iv) le manque d'expertises

47) Le PDM, dans sa réponse au rapport provisoire, indique "près de 2000 CL" ; nous avons vérifié nos sources notamment sur la base des synthèses des dernières données publiées concernant l'exercice budgétaire 2004, nous trouvons 1075 CL suivies (soit à travers les comptes administratifs ou des situations du Trésor).

48) Voir annexe FILOC avec le tableau sur la fonctionnalité des CNFL et des bases de données.

sur les finances locales hors PDM. Pour sa part la mission d'évaluation note deux causes aux limites rencontrées par FILOC : une cause interne qui tient au mode de travail de l'équipe du PDM et une cause externe qui tient à la fonctionnalité des CNFL et donc pose une question d'orientation et de mode opératoire. Sur **le mode de travail interne**, engageant la responsabilité de l'équipe FILOC et de la supervision de cette équipe, on peut regretter : (i) que le PDM ne se soit pas donné les moyens d'armer les CNFL, ou d'autres relais, avec une base de données adaptée, (ii) l'absence de stratégie de diffusion et valorisation des résultats, (iii) que la base de données soit maîtrisée par une seule personne au PDM qui est le passage obligé des acteurs nationaux qui souhaitent avoir une information à jour. Des chantiers sont ouverts mais restent inachevés. Sur la stratégie CNFL, rétrospectivement, **les CNFL étaient-ils la solution et doivent-ils rester un élément clé de la stratégie du PDM ?** Nous partageons le choix initial du PDM mais aujourd'hui les enseignements doivent être tirés : les CNFL ne sont pas appropriés par les États. Sans les rejeter, la stratégie du PDM ne devrait-elle pas évoluer et **n'y aurait-il pas lieu de dissocier la question de la collecte et du traitement des comptabilités de la question de l'analyse des résultats et des discussions sur les politiques et orientations en matière de finances locales ?** Une "erreur" n'a-t-elle pas été de focaliser les CNFL à travers les décrets, et dans les relations avec le PDM, plus sur leur fonction de relais de l'observatoire notamment pour la remontée de données ?

13.5. Impacts et conclusions

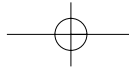
Les activités de FILOC ont été essentiellement tournées sur la collecte et le traitement de données avec une plus value nette : l'existence d'une base de données jugée fiable comportant les comptes de près de 1 000 communes sur 7 pays de l'UEMOA. Cet important acquis trouve trois limites : (i) le niveau d'analyse n'est pas assez poussé (publications) et les résultats insuffisamment valorisés, (ii) leur disponibilité présente des défaillances (retard et système de diffusion), (iii) cette base de donnée (l'application) n'est pas transférée au niveau des pays (sauf Bénin), ce qui aurait facilité la remontée des informations, les échanges ainsi qu'une exploitation aisée pour les CNFL. Comme indiqué précédemment, 2 cadres par pays viennent d'être formés en 2005 ce qui est un pas important, la mise en place d'une application améliorée et adaptée à chaque pays est prévue en 2007. **Dans les pays visités, nos analyses et les discussions nous amènent à considérer que l'impact du programme FILOC est aujourd'hui très limité :**

- **le dialogue sur les finances locales ne s'est pas amorcé** comme prévu à travers les CNFL ;
- **les CNFL sont peu fonctionnelles** et ne peuvent jouer leur rôle (cf. absence de travail sur la décentralisation fiscale) ;
- **le PDM n'a pas contribué à développer une expertise locale** dans ces pays en matière de finances locales ;
- **les acquis de l'Observatoire ne sont pas suffisamment connus et valorisés** par les acteurs nationaux.

Pourtant, les chantiers ouverts par FILOC et les sujets sur lesquels il travaille sont pertinents et touchent le cœur des problèmes de la décentralisation. Les rencontres au niveau régional des CNFL et du CP de l'OFL sont unanimement appréciées. Elles constituent pour les cadres des administrations en charge des finances locales un rare lieu d'échanges et de débats sur ces questions et notamment sur la décentralisation fiscale. **Quelles leçons en tirer pour l'avenir de FILOC ?**

Le PMO 2006-2010 : l'absence de stratégie prenant en compte les leçons de FILOC.

La lecture de la "stratégie" proposée dans le PMO nous interroge : nous ne voyons pas à travers cette stratégie une réponse aux enjeux posés, on reste sur la même lignée que les années passées, la lecture de cette stratégie ne permet pas de voir quelles leçons ont été tirées des blocages actuels et comment concrètement on va avancer auprès des CL et des administrations. On reste dans des généralités alors qu'après plus de 10 ans de FILOC on pourrait s'attendre à des propositions plus argumentées.



De son côté, la mission considère que l'on ne peut signer à nouveau un chèque en blanc au programme FILOC. FILOC c'est un acquis : la base de données, c'est un "échec" : l'organisation d'un dialogue structuré sur la fiscalité locale entre les acteurs aboutissant à des évolutions significatives dans ces pays. Cet "échec" n'est pas à porter au discrédit du PDM qui intervient comme force de proposition dans un contexte difficile, **il revient aux acteurs nationaux de se saisir ou non des outils, mais il revient au PDM de tirer des enseignements et de se recentrer sur ce qui est réaliste et à sa portée.** Nous partageons les généralités exposées par le PDM, mais nous lui soumettons le recentrage suivant pour les activités FILOC, recentrage qui s'appuie sur ses acquis.

Le PDM assurerait au niveau des finances locales deux fonctions : (i) la fonction d'observatoire des finances locales qui reste pertinente, (ii) la fonction de conseil en matière de gestion et de développement des ressources locales. La première fonction, celle de l'OFL, est à raccrocher à POLDEC avec :

- l'OFL qui *analyse et produit des propositions* par pays notamment sur la décentralisation fiscale ;
- l'OFL qui travaille sur échantillon et s'appuie sur structures pérennes dans les pays pour l'accès à l'information de base ;
- l'OFL qui organise des discussions régulières au sein des CNFL nationaux sur la base de ses analyses et propositions ou sur la base de demandes de ces CNFL ou d'autres administration ou acteurs, et qui organise un regroupement annuel comme actuellement mais plus orienté sur les expériences et pratiques en cours dans les différents pays et la présentation des outils pertinents.

La deuxième fonction serait rattachée à un futur pôle du PDM (voir recommandations finales) destiné à outiller et renforcer les capacités des CL et de leurs associations, avec :

- la sélection de modules existants en terme de formation à la gestion ;
- l'identification d'outils de gestion et de développement de ressources (fiscalité locale, gestion équipement, accès à l'emprunt...);
- le conseil à la demande auprès d'APL ou de CL.

Où avons-nous ou pouvons-nous avoir une plus-value avérée qui peut être valorisée de manière réaliste ?

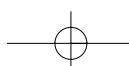
14. Synthèse des enquêtes dans les pays

Ce chapitre synthétise l'enquête menée par l'équipe d'évaluation dans trois pays, le Bénin, le Burkina Faso et le Sénégal. Cette enquête a porté sur : l'état du processus de décentralisation avec les enjeux et les facteurs de blocages à ce processus, les interventions du PDM dans ces pays pour en approcher les effets et les impacts, les attentes des acteurs dans ces pays vis-à-vis du PDM pour l'avenir. Pour l'équipe d'évaluation, cette étape était essentielle dans la méthodologie utilisée car, au-delà des mots, la réalité du terrain serait révélatrice de l'apport effectif du PDM.

Une palette large d'acteurs a été identifiée pour mener ces enquêtes, à savoir : des responsables d'institutions en charge de la décentralisation, des élus et responsables d'associations de collectivités ou d'élus, des organismes d'appui aux collectivités, des programmes et partenaires engagés dans ces processus. L'équipe s'est appuyée sur la documentation consultée et les informations recueillies lors des entretiens avec des personnes ressources. Le croisement des sources d'information a permis de pondérer les avis et les appréciations avancées. L'annexe 2 développe en détail les résultats de ces investigations.

14.1. Qu'est-ce que les visites pays nous apprennent sur les processus de décentralisation ?

Des processus qui ont démarré de manière très différente mais qui butent sur les mêmes questions.



Sénégal

Le processus de décentralisation au Sénégal, le plus ancien en Afrique subsaharienne (1872), a connu depuis l'indépendance trois réformes successives aboutissant à la mise en place, sur l'ensemble du territoire, de trois types de collectivités : les communautés rurales (321), les communes (67), les communes d'arrondissement (43) et les régions (11). La dernière réforme, 1996, a été marquée par la mise en place des régions, le transfert de 9 compétences aux CT, la suppression du contrôle a priori (en dehors des questions budgétaires et de financement) et la réforme de l'administration territoriale.

Dix ans après les lois de 1996 sur la décentralisation et la régionalisation, le processus de décentralisation a marqué le pas. Aucune évolution majeure n'a caractérisé ces dix dernières années et les décrets d'application des différentes lois n'ont pas tous été élaborés. La réforme de la fiscalité locale, pierre angulaire du processus, n'a connu qu'un timide début en 2004 concernant l'impôt foncier, la création d'un impôt synthétique partagé entre l'État et les CL et regroupant un ensemble de taxes existantes. La décentralisation de la chaîne fiscale n'a pas été prise en compte. Les ressources transférées aux CL sont insuffisantes et ne leur permettent pas d'investir. Les régions ne disposent pas de fiscalité propre, la taxe rurale n'est pratiquement plus recouvrée au niveau des communautés rurales. Les dotations de fonctionnement⁴⁹ ne couvriraient que le quart des besoins des CL liés aux compétences transférées.

A ces faiblesses en matière de ressources financières s'ajoute la faiblesse des ressources humaines notamment dans les communautés rurales (absence de personnel propre en dehors de l'assistant communal) et le manque de formation du personnel des communes souvent en surnombre ou en inadéquation par rapport aux besoins. Ces faiblesses sont aussi à lier avec l'absence d'une stratégie de transfert de compétences aux CL. Les transferts de compétences connaissent de sérieuses difficultés dans leur mise en œuvre du fait (i) de la réticence des ministères sectoriels concernés et (ii) de la non adaptation des ressources humaines et financières en lien avec ces transferts (absence de stratégie). Les structures étatiques gardent une place prépondérante tant en matière de planification, d'aménagement du territoire et de mise en œuvre de programme au détriment des CL.

En résumé, bien que la décentralisation soit inscrite dans les textes et que les CL fassent dorénavant partie intégrante du paysage institutionnel sénégalais, la grande majorité des acteurs s'accordent sur le fait que la réforme engagée par les lois de 1996 a été tronquée. L'instabilité institutionnelle que connaît depuis quelques années le rattachement de la "décentralisation" au niveau ministériel n'est que le résultat de l'absence au niveau national d'une stratégie claire dans ce domaine et la réticence de nombreux ministères sectoriels à prendre en compte ce processus de décentralisation. La décentralisation est d'ailleurs souvent traitée par les autorités comme un "secteur" parmi d'autres et sa transversalité n'est que faiblement reconnue.

Burkina Faso

Le Burkina Faso a connu un début de décentralisation à l'ère coloniale (5 communes urbaines) qui a été poursuivi durant la première République. Malheureusement, la chute de la 1^{ère} République en 1966 a marqué la fin de ce processus. Il a fallu attendre la constitution de 1991, dans un contexte de renouveau démocratique, pour que la décentralisation se retrouve à l'ordre du jour. Le processus de décentralisation démarré en 1991, qui s'est principalement concrétisé en 1995, a abouti à une couverture progressive de l'ensemble du territoire avec deux niveaux de collectivités : la région (13) et la commune (49 communes urbaines et 302 communes rurales depuis le début d'année 2006). Onze domaines de compétences leur ont été transférés dont cinq prioritaires, la stratégie de transfert s'appuyant sur une progressivité dans le temps.

49) L'État s'est engagé à augmenter les dotations aux CL d'un milliard FCFA par an. (Aujourd'hui le fonds de dotation à la décentralisation est de 12 milliards de FCFA pour un besoin estimé de 50 milliards de FCFA.)

Malgré l'échéancier que s'était fixé le gouvernement burkinabé pour la mise en œuvre de sa politique de décentralisation et de déconcentration, un retard important est constaté dans la délégation de compétences du niveau central des administrations vers leurs niveaux déconcentrés, dans la mise en œuvre effective des transferts de compétences et de ressources au profit des collectivités locales et dans la mise en place des dotations financières de l'État. Ces retards expliquent en grande partie la faiblesse des capacités financières des CL, ainsi que la faible capacité de l'État à accompagner les CL. Le rendement faible de la fiscalité locale est aussi un facteur aggravant. La mise en place des nouvelles communes rurales, le rattachement de villages aux communes urbaines exacerbent ces problèmes d'autant plus que ces communes, notamment les communes rurales, font face à un déficit de capacités des élus et techniciens des collectivités locales.

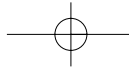
Les observateurs nationaux soulignent aussi les habitudes politiques et socioculturelles qui n'ont pas forcément un impact positif dans la désignation des candidats aux élections locales et dans les modes de gestion de l'exécutif élu. Deux enjeux majeurs caractérisent aujourd'hui le contexte de la décentralisation burkinabé : (i) les transferts des compétences et des ressources de l'État et ses partenaires vers les CL naissantes et (ii) le financement de la décentralisation qui nécessite le recouvrement de l'assiette fiscale alors même que les populations sont faiblement informées et sensibilisées.

Bénin

Au Bénin, la décentralisation est prise en compte dans les orientations et les textes dès 1990. Elle sera véritablement affirmée lors des états généraux de l'administration territoriale en 1993 qui a clairement précisé son contenu et les principes devant la régir. Mais il faudra attendre 2003, soit 10 ans après pour qu'elle se concrétise avec les 1^{ères} élections communales. Le Bénin est donc au début de son processus de décentralisation et compte un seul niveau de décentralisation avec 77 communes. Ce retard s'explique principalement par le poids de l'administration qui est rentrée à reculons dans ce processus de décentralisation. En effet, si la réforme de l'État est inéluctable, elle tarde à se mettre en place et rencontre une forte résistance des administrations. Cette résistance explique en grande partie l'absence aujourd'hui d'une politique affirmée et claire en matière de décentralisation, on est dans un "pilotage à vue".

Une évolution semble s'amorcer actuellement, sous l'impulsion du Chef de l'État (i) un document d'orientation plus global est en cours d'élaboration et permettra de fixer le cap du gouvernement pour les prochaines années en matière de décentralisation, palliant ainsi ce déficit, (ii) ainsi que la mise en place d'un ministère en charge des réformes administratives et institutionnelles. La priorité actuelle est de régler la question des transferts de compétences (fonctions et ressources), le gouvernement travaille sur un document stratégique en la matière qui sera débattu avec les communes avant d'être traduit en décret, (une stratégie de transfert en deux temps est prévue et s'étalera jusqu'en 2010).

Sur le terrain, la faible capacité des communes à investir et développer des services aux populations, notamment pour les raisons financières, constitue un handicap pour que les populations adhèrent au processus de décentralisation. Pour cette raison, au niveau opérationnel, deux questions sont à résoudre rapidement (i) le mécanisme de financement des collectivités, (ii) l'évolution du mode de recrutement et de gestion du personnel des CL. En effet, et malgré un niveau moyen des élus plus élevé que dans les autres pays de la sous-région, la très grande faiblesse des ressources humaines du personnel des communes du Bénin, qui ont hérité du personnel des sous-préfectures, constitue un déficit majeur pour développer une véritable administration communale et prendre en charge les compétences transférées.



Des réponses partielles dues à une volonté politique insuffisante d'assumer les conséquences de la décentralisation au niveau de la réforme de l'État et des finances.

Le transfert de compétences et de ressources : la pierre d'achoppement liée au pilotage du processus de décentralisation et aux politiques sectorielles

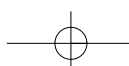
Dans les trois pays visités, et à notre connaissance dans la plupart des autres pays de la sous-région, le **transfert de compétences dans le cadre d'un processus intégral de réforme est au cœur du processus de décentralisation**. Les stratégies, quand elles existent, se limitent à la seule décentralisation sans lien avec les stratégies sectorielles et sans déconcentration appropriée de l'administration territoriale seule habilitée à en assurer l'articulation. Elles varient suivant les pays s'appuyant généralement sur un principe de subsidiarité et de progressivité. Dans la majorité des pays, les lois relatives à ces transferts indiquent que les transferts de compétences doivent s'accompagner concomitamment d'un transfert de ressources permettant aux CL récipiendaires d'assumer ces compétences. Si dans son principe cette condition est bien fondée pour éviter un simple "déménagement" de compétences, par contre dans la pratique la question se pose autrement.

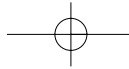
Outre les compétences automatiquement dévolues aux CL, tel l'état civil, la définition et la mise en œuvre d'un plan de développement, ..., les CL se voient transférer des compétences sectorielles liées à la délivrance des services de base aux populations. Il s'agit principalement (i) de la réalisation des infrastructures de ces services de base et de leurs équipements (salles de classe, centre de santé de base, poste vétérinaire...), de leur entretien et dans certains cas de la prise en charge complète de certaines catégories de personnel (ex. gardiens, sages-femmes, enseignants...) ou partielle (fourniture de logement par exemple), (ii) de la prise en charge de services plus spécifiques touchant l'assainissement et la gestion des déchets, la voirie... Suivant les secteurs et les pays, la compétence étant reconnue à la commune, la gestion de l'équipement afférent lui revient et des mécanismes spécifiques de co-gestion ou de délégation de gestion peuvent être mis en place pour tenir compte du rôle des différents acteurs dont les usagers (ex. parents d'élèves, comité de gestion du centre de santé...).

Il s'agit de ne pas perdre de vue que **le transfert de compétence n'est pas une finalité en soi**. Il s'inscrit dans le cadre d'une réforme de l'État visant notamment à améliorer la fourniture de services publics aux populations dans un contexte de rationalisation de l'appareil de l'État et de mise en place de ses nouveaux démembrements : les collectivités locales. La décentralisation dite "démocratique", qui a guidé plusieurs États, n'aura de sens que si elle s'accompagne d'une amélioration du niveau de services apportés aux populations. Cela ne veut pas dire que les CL doivent assurer l'ensemble des services de base mais qu'un partage adéquat des fonctions, des responsabilités et des moyens doit être trouvé entre CL, administrations déconcentrées, opérateurs privés et société civile, basé sur le principe de subsidiarité et en lien avec les prérogatives et les avantages comparatifs de chaque partie.

C'est sur ce dernier point que naît une grande partie des difficultés existantes dues à la confusion des genres. La fonction de chaque acteur étant au départ souvent mal comprise ou mal acceptée, il s'ensuit des incohérences dans les politiques sectorielles et dans les interventions des différents programmes, projets, opérateurs privés ou ONG. La principale erreur est de considérer les CL comme un nouvel acteur parmi d'autres, ou pire de les confondre avec les "communautés" définies en fonction des besoins de projets d'appuis sectoriels participatifs.

La mise en place des transferts de compétences, notamment au niveau sectoriel, exige donc (i) que les politiques sectorielles soient adaptées en conséquence, (ii) parallèlement que le ministère des Finances veille à une redistribution équilibrée des ressources entre les administrations et les CL afin que celles-ci aient les moyens d'assumer ces compétences, (iii) qu'un accompagnement des CL soit assuré par les compétences de l'administration territoriale pour le développement de leur territoire et (iv) qu'un pilotage global des processus de décentralisation, de déconcentration et de réformes au niveau national soit mis en place au niveau du gouvernement afin d'en assurer la cohérence.





Que se passe-t-il dans la réalité ? A l'examen de la situation des trois pays visités, on retrouve les mêmes facteurs constituant des freins au transfert de compétences et donc au processus de décentralisation :

- **Au niveau des ministères des Finances**, la décentralisation est souvent perçue comme une source de dispersion des ressources publiques entraînant une gestion et un suivi plus complexe alors que l'appareil déconcentré de ces ministères y est peu préparé et que les CL sont considérées comme de mauvais gestionnaires. Plus enclins à être garants des grands équilibres macro-économiques, les ministères des Finances sont réticents à mettre en place une véritable déconcentration sectorielle et décentralisation territoriale de la gestion des finances publiques impliquant généralement une réforme en profondeur de la fiscalité ;

- ces tendances sont renforcées par l'oubli ou le refus des bailleurs de fonds d'inclure des clauses d'attribution aux niveaux déconcentrés et/ou décentralisés dans leurs conventions d'appui, qu'il s'agisse d'appui budgétaire, programme ou projet. Les budgets et les moyens d'action réels des ministères sectoriels tiennent avant tout aux ressources extérieures apportées par les bailleurs de fonds au travers des programmes et projets sectoriels dont une grande partie est destinée à l'investissement ;

- ces premiers freins sont exacerbés par le fait que ces pays évoluent dans un contexte de rareté des ressources publiques ce qui augmente la réticence des ministères des Finances à décentraliser plus de crédits et qui a un l'effet pervers :

- les États ont mis en place des dotations a minima permettant à peine aux CL de faire fonctionner un embryon d'administration et de tenir les sessions du conseil (payer les indemnités des élus) (dans certains cas les CL – cf. Sénégal pour les communes rurales- ne disposent même pas de la liberté de recruter...);

- les CL dans ces conditions ne peuvent pas développer une masse critique d'équipements et de services les crédibilisant au niveau des populations ;

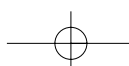
- l'objectif de mobilisation des ressources locales (amélioration de la fiscalité locale, prise en charge du coût des services dans certains cas) qui permet de compenser partiellement la rareté des ressources publiques actuelles ne peut donc être atteint ; les populations constatant le peu d'apport des CL sont peu enclines à adhérer à la vertu du paiement des impôts et taxes locales ;

- les instruments de financement de l'équipement ne répondent pas aux besoins des CL.

- **Au niveau des ministères sectoriels**, toujours dans un contexte de rareté des ressources, il n'est pas habituel que ceux-ci acceptent les transferts qui vont réduire leurs pouvoirs discrétionnaires et amputer leurs propres budgets. D'une part, dans les faits, ces ministères n'avaient déjà pas les ressources pour assumer pleinement les compétences transférables et, d'autre part, les mécanismes de suivi budgétaires de ces ministères permettent rarement de connaître le coût de ces fonctions transférables ;

- la décentralisation, les transferts de compétences induisent aussi que ces ministères revoient leur rôle, leur organisation et assument de nouvelles fonctions de contrôle et d'appui-conseil. Les modes de travail doivent évoluer pour prendre en compte les prérogatives des CL et le partage de responsabilités induit qui ne s'arrête pas au traçage d'une ligne de démarcation de responsabilités, mais qui demande l'établissement de nouvelles relations de travail entre les acteurs (Le cas le plus parlant est celui d'un centre de santé, le maire ne peut décider de le créer sans veiller au respect de la carte sanitaire, des normes et s'assurer que le médecin chef sera bien affecté par le ministère. Le responsable local ou départemental de la santé de son côté ne pourra définir son programme annuel de travail sans concertation avec les maires par exemple par rapport à l'atteinte des objectifs de couverture vaccinale, ...). Les ministères sectoriels sont peu préparés à cette évolution et leurs personnels, souvent en fin de carrière (conséquence des blocages de recrutement avec les politiques d'ajustement structurel) et démotivés, ne sont pas non plus ouverts à ces évolutions.

- **Au niveau des partenaires** -bailleurs de fonds-, le constat dans les trois pays est une dispersion des appuis et un manque de cohérence des interventions. Il y a certes une systématisation des plates-formes de concertation, mais elles aboutissent rarement à une unicité de mode d'intervention autour d'une politique sectorielle dont les objectifs et les modes opératoires seraient partagés ;



- les différences d'approche des bailleurs au sein d'un même pays et d'un même secteur, la place qu'ils accordent ou non aux approches sectorielles, rendent difficile la mise en place d'une véritable politique sectorielle articulée au processus de décentralisation. Nombre de programmes sectoriels verticaux définissent encore leurs programmes d'investissement de manière centralisées et coupées des programmations des CL. Néanmoins quelques projets pilotes dans les domaines de l'hydraulique, de la santé ou de l'éducation ouvrent la voie des articulations possibles entre les politiques sectorielles et la décentralisation ;
- le poids financier de certains bailleurs peut être déterminant comme facteur de blocage du processus de décentralisation (cf. Banque mondiale qui continue à favoriser une approche projet et sectorielle en général et qui affaiblit la décentralisation par une approche communautaire à la base, la création d'agences de maîtrise d'ouvrage déléguée et une coordination intersectorielle au seul niveau national, ignorant les attributions de l'administration décentralisée et déconcentrée)

L'absence d'une véritable politique et d'une stratégie de décentralisation, de déconcentration et de réforme au Sénégal, au Burkina Faso et au Bénin et l'absence d'un pilotage de sa mise en œuvre sur les trois pays contribuent à exacerber ces déficits.

Des dispositifs d'appui aux CL multiples, drainant des financements importants, mais hétérogènes avec une faible synergie et rarement pérennes.

Les dispositifs d'appui aux collectivités locales sont diversifiés mais éclatés, manquant de cohérence entre eux et avec peu de synergie malgré des montants importants mobilisés.

Il existe quatre types de structures pouvant intervenir en appui aux collectivités locales :

- la tutelle : les structures étatiques au niveau local de par leur fonction d'appui-conseil aux CL, avec l'administration territoriale et les services techniques déconcentrés ;
- les structures à caractère national mises en place par l'Etat (ex. Maison des CL au Bénin, Agence de développement municipal au Sénégal) ;
- les structures mise en place par les CL ou sous leur contrôle (ex. ARD au Sénégal ainsi que la CAEL, associations nationales de CL ou d'élus) ;
- les projets mis en place par les partenaires en lien plus ou moins forts avec les autres structures citées. Ces projets combinent souvent appuis financiers et appuis techniques.

Dans les faits il est nécessaire de distinguer des structures qui développent une ingénierie d'accompagnement technique aux CL et qui peuvent être maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvre de programme d'appui technique, telle la MCL au Bénin ou la CAEL au Sénégal, des structures qui ont plus une vocation d'appui à la maîtrise d'ouvrage des CL pour la mise en œuvre des programmes d'investissement (ADM ou ARD au Sénégal) ou des structures qui ont aussi cette vocation mais qui sont liées à un outil financier (ex. SAGECOM au Burkina Faso lié au Fonds de développement des communes) et enfin les structures "projets" à caractère temporaire. (Nous reviendrons dans un paragraphe distinct sur les associations de CL ou d'élus)

Force est de constater la prééminence tant en terme de couverture que de volume financier des structures d'appui de type "projet" (par exemple 80 milliards FCFA hors PNDD au Bénin entre 2004 et 2010, plus de 100 milliards de FCFA sur une période similaire au Burkina Faso hors PNGT). Ces projets ou programmes sur financements extérieurs (cf. annexes pays) sont très hétérogènes dans leurs approches, certains privilégiant l'appui financier pour la réalisation de programmes d'investissement et respectant ou non la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales (ex. PAC1 au Sénégal avec délégation de MO à l'AGETIP), d'autres privilégiant l'accompagnement technique pour le développement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de ces CL, l'appui financier ne venant que comme support à l'apprentissage de cette maîtrise d'ouvrage (ex. ADDEL au Sénégal, PDL Collines au Bénin). Ces projets mettent généralement en place des équipes spécifiques qui disparaissent à la fin de ceux-ci (cf. PRODECOM au Bénin).

Les parents pauvres de l'accompagnement sont les services de l'État. Disposant de peu de moyens, rarement préparés à cette fonction d'appui-conseil du fait des limites des politiques sectorielles mentionnées, les services techniques, l'administration territoriale et les services déconcentrés des finances interviennent peu en appui aux CL. Ils sont rarement sollicités par les projets pour apporter ces appuis, ceux-ci les considérant comme peu aptes à cette fonction.

Les visites pays confirment le poids décisif des projets extérieurs dans l'accompagnement des CL mais aussi l'absence d'un mécanisme national de coordination et de régulation de ces interventions qui permettrait :

- d'imposer le respect de la maîtrise d'ouvrage des CL dans les modes opératoires définis ;
- une péréquation des ressources entre les régions (ex. au Bénin suivant les programmes d'appui à l'investissement dont elles bénéficient, les communes reçoivent de 56 à 1100 FCFA/hab/an) ;
- une mise en synergie des outils produits et des équipes, évitant notamment les redondances des programmes de formation et la réinvention des mêmes outils par chaque programme... ;
- la prise en compte de la place des Services de l'État dans une perspective de pérennité des appuis aux CL.

Des associations de pouvoirs locaux (APL) fragiles

Les visites pays nous font découvrir des APL relativement faibles et qui sont peu en mesure de délivrer des services à leurs membres en dehors de l'organisation du dialogue politique avec les autorités nationales. Ce constat est moins marqué au Burkina Faso, où malgré sa crise, l'AMBF apparaît comme plus dynamique. Toutes ces structures ont connues des problèmes de gouvernance interne.

Le cas du Sénégal est révélateur des limites de l'organisation du dialogue politique. Malgré des appuis soutenus, et une équipe dynamique au niveau de sa secrétaire permanente, de son SG et du coordinateur, l'association des maires du Sénégal est peu fonctionnelle. Les rapports d'activités montrent la faible implication des élus dans le développement de leur association et le peu d'activités développées par celle-ci. Il n'y a d'ailleurs plus de plan d'activités suivi. Si, grâce à leur CAEL, bras technique des trois associations d'élus, celles-ci sont en mesure de disposer de dossiers techniques et d'argumentaires pour défendre leurs points de vue, par contre, sur le plan politique les élus ne sont pas en mesure de faire avancer leurs revendications et propositions. Cela tient au double positionnement des élus, principalement ceux à la tête de ces associations qui ont, en plus de leur fonction d'élus, une casquette politique avec des responsabilités au sein des instances gouvernementales. Cette casquette prime, freinant ainsi la capacité de ces associations d'engager un réel débat sur le processus de décentralisation et de pousser à la levée des freins connus.

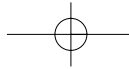
La volonté politique : question essentielle mais qui doit replacer la décentralisation dans un processus global de réforme de l'État

Les visites dans ces trois pays confirment que le processus de décentralisation est dépendant d'une réelle volonté politique. Sans cette volonté politique de conduire effectivement le processus de décentralisation à terme, ni les transferts de compétences, ni les questions liées à l'allocation des ressources et à la réforme des finances publiques ne pourront être résolus. Les résistances des administrations seront toujours fortes et ces dernières ne pourront se lancer d'elles-mêmes dans un processus interne de réforme.

Mais cette volonté politique se révélera insuffisante si :

- elle ne s'inscrit pas dans une vision globale de la réforme de l'État ;
- si elle ne rencontre pas l'adhésion des partenaires financiers du pays ou ne s'impose pas à eux.

Lancer un processus de décentralisation qui n'est pas intégré dans une véritable réforme de l'État ne peut qu'engendrer les blocages qui sont aujourd'hui relevés dans la majorité des pays (cf. nos trois exemples). Un processus de décentralisation se traduit par une redistribution des fonctions et des pouvoirs, il ne peut



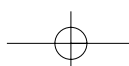
se faire sans un travail sur l'évolution des structures de l'État notamment des différents départements ministériels. Ce travail devrait porter sur le nouveau partage des fonctions (État / CL / secteur privé), sur la déconcentration (Centre / services extérieurs), sur les modes opératoires notamment en terme de planification et de gestion budgétaire, sur les modalités de travail entre services de l'État et CL sur l'allocation des ressources. Cette réforme de l'État, qui pourrait se traduire par la **mise en place d'une politique et une stratégie de décentralisation et de déconcentration** s'imposant aux différents ministères et aux partenaires, aboutirait à une territorialisation des politiques publiques. La relecture des politiques sectorielles est une priorité, elle doit notamment aboutir à s'assurer que les cycles de planification économique et spatiale ainsi que le cycle du budget aux niveaux national, régional et communal sont intégrés. Elle doit prendre en compte l'aspect intersectoriel principalement au niveau régional où un équilibre intersectoriel est à rechercher en lien avec la mise en place des politiques d'aménagement des territoires. La décentralisation est un choix politique : elle définit un nouveau cadre institutionnel dans lequel doivent s'insérer les politiques sectorielles.

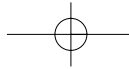
Si la volonté politique du gouvernement n'est pas forte et ne s'inscrit pas dans la durée autour d'une feuille de route claire en matière de réforme de l'État, les changements nécessaires ne pourront être conduits et les groupes d'acteurs aux différents niveaux de pouvoir ne seront pas prêts à une redistribution de ce dernier. La mise en œuvre d'une telle politique exige la mise en place d'un organe de pilotage interministériel directement rattaché à la Primature ou à la Présidence et impliquant les différents groupes d'acteurs, en premier lieu les représentants des CL.

Cette volonté politique nationale pourra plus facilement s'affirmer si les partenaires (bailleurs de fonds) s'engagent à la soutenir et à adapter leurs approches et les mécanismes qu'ils mettent en place ou si le gouvernement concerné a suffisamment d'autorité et de crédibilité pour l'imposer à ses partenaires. En effet l'influence des partenaires sur la définition des politiques sectorielles, dans les mécanismes de financement, peut être un obstacle direct à la décentralisation et au renforcement des collectivités territoriales. La politique des donateurs reste malheureusement encore source d'incohérence entre les politiques sectorielles et la décentralisation. Certes des avancées existent, le débat et les pratiques évoluent notamment au niveau du Canada et des principaux pays membres de l'UE, mais beaucoup reste à faire. La première action possible pourrait être un accord entre les partenaires sur les principes à respecter dans le cadre du partage des fonctions entre les acteurs et de leur déclinaison en termes de modes opératoires. Sur cette base, par secteur au sein des plates-formes existantes, un travail sur un processus de convergence des actions et des programmes serait défini permettant une révision des objectifs et des modes opératoires de ces programmes, afin de respecter les principes arrêtés et les nouveaux objectifs des politiques sectorielles, et d'assurer leur mise en synergie.

Enfin, concernant les ressources des CL, il n'est pas inutile de rappeler que si des marges de manœuvres substantielles existent au niveau de l'identification de la masse imposable et du recouvrement, elles restent limitées par le contexte économique. **Le contexte économique est prédominant**, seule une économie suffisamment structurée, assurant une croissance partagée par l'ensemble de la population, peut être la garante de la production de richesses locales et nationales qui financeront les services publics. Sans cette croissance, les gains attendus du développement local seront marginaux. Si les investissements dans le développement des industries minières et le secteur secondaire sont considérés comme primordiaux, si la perspective est que plus de 60% de la population vivra d'ici 2050 dans les villes, on oublie que le développement économique est encore aujourd'hui largement fondé sur le développement agricole et que seul le développement des différentes filières agricoles sera encore pour longtemps le principal moteur de développement des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, développement des filières agricoles autour duquel l'économie locale se structure et d'où des richesses collectives peuvent être générées.

En conclusion, **le palier rencontré par les processus de décentralisation est en grande partie le fruit de l'absence d'une combinaison suffisante de ces trois facteurs : volonté politique, cohérence des appuis des bailleurs de fonds, environnement économique porteur.** Une décentralisation portée par la





volonté politique nationale mais qui se heurte aux politiques sectorielles contradictoires financées par les donateurs a peu de chances d’aboutir, de même qu’une décentralisation qui ne peut s’appuyer sur une économie génératrice de richesses pour l’État et ses collectivités décentralisées.

[A noter que cette analyse ne vaut que pour les pays francophones. Les processus de décentralisation dans les pays anglophones sont plus aboutis, les CL étant pleinement responsabilisées dans un système de “dévolution” de responsabilités où les administrations sectorielles locales leurs sont rattachées, comme dans le cas de l’Ouganda et celui de la Tanzanie. On se reportera au document de l’ECDPM n°49 sur les approches sectorielles et la décentralisation, document riche d’enseignements.]

14.2. Quel impact du PDM dans ces pays ?

Un impact globalement faible

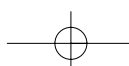
La mission a analysé l’impact du PDM dans les trois pays visités. Cette analyse est détaillée dans l’annexe 2 “pays” et de nombreux éléments sont repris dans les analyses par programme dans l’annexe 3. Nous ne reprenons ici que les conclusions essentielles.

Au Sénégal, le bilan de l’impact du PDM apparaît limité. Les interventions du PDM n’ont pas eu d’impact sur le processus de décentralisation. Le PDM n’a pas été proactif en terme d’analyse et de propositions sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Sénégal. Il n’a pas organisé d’échanges réguliers et construits avec les autorités nationales en charge de la décentralisation, en dehors des rencontres organisées au sein de la CADDEL mais dont la portée reste aujourd’hui limitée. L’organisation du dialogue entre les acteurs n’a pas été plus loin que l’impulsion positive des Journées des communes et la rédaction du premier mémorandum ; le PDM n’a pas pu à partir de là se positionner en force de propositions pour faire avancer ce dialogue. L’appui aux APL s’est limité à l’AMS. Cet appui a été conséquent les premières années du PDM, permettant notamment la mise en place des appuis de la coopération française à la Maison des élus. Cet appui du PDM est aujourd’hui marginal. Le PDM n’a pu travailler avec ces associations pour lever leurs contraintes majeures. L’UAEL n’a pu adhérer au PDM.

Certes il ne s’agit pas de jeter toute la responsabilité sur le PDM, le manque de dynamisme, de réactivité des associations sénégalaises vis-à-vis du PDM est aussi en cause. Les acteurs rencontrés considèrent Africités comme un temps fort de rencontres mais tourné plus sur l’événementiel que sur les moyens d’agir concrètement au niveau des différents pays (trop grande dispersion des thèmes et des recommandations, faiblesse des interventions car pas assez préparées par les participants, manque de suivi entre deux Africités).

Le processus ECOLOC n’a pas eu de retombées significatives sur Saint Louis et plus récemment l’expérience sur Kébémér a tourné court, le PDM n’ayant pas achevé le travail démarré à la demande du FENU pour définir et mettre en œuvre une adaptation d’ECOLOC dans le contexte d’un département rural. Le Conseil national de Finances locales n’est pas fonctionnel, les responsables sénégalais considérant que cette structure fait double emploi avec les structures pérennes de l’État. Les publications du PDM sont peu connues. La lettre du PDM, qui est le document qui circule le plus, est considérée de peu d’intérêt. Le programme REHCOL n’a pas eu d’impact significatif, s’étant limité à former une dizaine de cadres dans son cycle de formation continue.

Globalement, le PDM jouit d’une très faible image de marque au Sénégal, sa plus value est considérée comme marginale, bien que les acteurs rencontrés jugent utile l’existence d’un outil en mesure de capitaliser les expériences des différents pays et de fournir une expertise sur les dossiers majeurs se posant dans les différents pays. **Aujourd’hui au Sénégal aucun acteur ne fait appel au PDM sur les dossiers clés.** La majorité des acteurs rencontrés s’interrogent sur “l’offre du PDM” en dehors d’Africités. Le PDM apparaît comme un cercle restreint refermé sur lui-même et sur des produits limités, qui ne sont pas considérés comme adaptés, et qui n’est pas en mesure d’informer et d’outiller les



différents acteurs de la décentralisation. **Paradoxalement, les attentes sont fortes des différents groupes acteurs et elles sont simples :** (i) connaître ce qui se fait dans les autres pays, (ii) échanger sur les pratiques et les outils, (iii) pouvoir mobiliser une expertise pointue capable d'être force de propositions tant dans les stratégies que dans les outils et modes opératoires à mettre en place. Ces attentes justifient la suggestion de personnes rencontrées en **alternative à Africités : l'organisation de rencontres annuelles ciblées sur des thèmes d'actualité avec un nombre plus réduit de participants et débouchant sur des échanges d'expériences et la mise à disposition d'outils opérationnels.** Certes, le PDM peut avancer avec raison les pesanteurs existantes au niveau tant de l'État sénégalais que des APL, le poids des partis politiques... et d'autres freins à son action. Le PDM peut soulever aussi les limites de son action du fait de la petite taille de son équipe et des moyens qu'il considère comme trop étroits par rapport aux besoins d'accompagnement. Le PDM peut aussi se retrancher derrière le fait qu'il répond à la demande et que celle-ci s'est peu exprimée. Si ces facteurs sont effectivement à prendre en compte, si le facteur temps est aussi à prendre en compte, ils ne suffisent pas à expliquer cette faible performance. Les raisons sont aussi à rechercher au niveau des choix, des modes de fonctionnement du PDM et de la capacité de son équipe. *(Voir annexe 2 "pays" et la partie 4, chapitre 16, sur la consolidation des analyses.)*

Le Burkina Faso est un pays important dans la stratégie d'appui sous régionale du PDM au processus de décentralisation. Ses interventions dans ce pays se manifestent essentiellement à un niveau stratégique en soutien institutionnel aux acteurs nationaux (MATD et AMBF) avec les programmes POLDEC et APL et à un niveau opérationnel par la mise en œuvre de projets et programmes d'activités en lien avec les communes essentiellement (démarche ECOLOC à travers le programme REEL et formation continue dans le cadre du programme REHCOL). Le PDM a une bonne image de marque auprès du MATD. Alors que le gouvernement se heurte aux difficultés récurrentes des pays en apprentissage de la décentralisation (mobilisation des ressources, transfert de capacités, articulation avec les politiques sectorielles,...), le PDM a offert à plusieurs reprises des opportunités de partages d'expériences et d'échanges de pratiques (ex : Africités, Observatoire des finances locales, séminaires thématiques sous-régionaux,...).

Cependant, le MATD, le ministère des Finances et du Budget et d'autres acteurs nationaux attendent des appuis plus tangibles et concrets du PDM notamment au niveau du CNFL, de la mise à disposition d'outils facilement vulgarisables, des propositions pour une meilleure mise en complémentarité de l'intervention des PTF, des besoins de renforcement de capacités des cadres des administrations de tutelle qui ne sont pas encore pris en compte. Concernant l'AMBF, association des maires du Burkina Faso, l'apport du PDM fut déterminant à la création de l'association et pour l'institutionnalisation de la journée des communes. Le PDM facilita également la mise en relation de l'AMBF avec d'autres associations nationales d'élus dans la sous région, il mit à disposition de l'information aux membres de l'AMBF. Il a récemment appuyé la réalisation d'une étude posant les bases de la restructuration de l'AMBF. Mais le constat est marqué par l'absence d'une stratégie de partenariat durable et commun entre les deux institutions. Même s'il est historique, l'appui du PDM à l'AMBF reste conjoncturel. L'AMBF attend des soutiens importants du PDM en matière de communication par l'Internet, de renforcement de capacités de son nouveau secrétariat exécutif et des CL burkinabés membres et pour la création d'un centre de ressources. Elle appelle ainsi le PDM à se recentrer encore davantage sur ses fonctions techniques.

Concernant le programme ECOLOC, le Burkina Faso constitue le pays phare pour la mise en œuvre de cette démarche à travers le programme national REEL appuyé par le programme canadien APREL mis en œuvre par le PDM. Malgré la lourdeur du processus, l'implication des élus a été effective ainsi que le respect d'une maîtrise d'ouvrage communale du processus. La dimension économique et fiscale du développement de la collectivité et de son hinterland est désormais une innovation appréciée et considérée par les autorités nationales et locales impliquées. Néanmoins, plusieurs questions appellent à être prudent sur la généralisation de cette démarche : 50% des villes concernées n'auront pas été au bout du processus dans les délais prévus ; le MATD et le CNEL reconnaissent déjà que sans un appui substantiel, ils ne pourront pas accompagner et suivre la démarche ainsi que l'application des outils sur l'ensemble des villes concernées ; les communes pour leur part estiment n'avoir ni les capacités ni les

moyens pour susciter les initiatives économiques et les investissements identifiés. Cette difficulté d'appropriation est illustrée par l'exemple de Bobo-Dioulasso où le processus de planification est terminé depuis deux ans sans qu'une dynamique de mise en œuvre du PPDEL soit véritablement enclenchée. Concernant le programme REHCOL, malgré la qualité des formations, seulement 4 personnes ont pu suivre entièrement les cycles de formation continue.

Malgré la place centrale occupée par le Burkina Faso dans la stratégie d'intervention du PDM, les impacts de ses apports ne sont pas encore significatifs. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'impact d'ECOLOC. Le MATD estime qu'aujourd'hui le PDM, "malgré la matière grise investie" n'a pas encore apporté de réponse concrète, ou au moins structurée, à des réflexions centrales comme la participation fiscale des populations à la consolidation des CL. De la même façon, les membres de l'AMBF attendent du PDM qu'il appuie davantage l'association nationale, il en va de sa légitimité en tant qu'institution administrée par les APL.

Le partage d'expériences, la capitalisation et la diffusion d'outils et informations sont jugés insuffisants par les acteurs institutionnels nationaux qui considèrent qu'il s'agit là de la vocation sous-régionale véritable du PDM. En résumé, le PDM ne constitue pas encore l'outil attendu de proximité pour accompagner les autorités nationales dans l'avancée du processus de décentralisation. L'État, l'AMBF et ses membres appellent ainsi le PDM à se recentrer encore davantage sur ses fonctions techniques.

L'historique de l'implication du PDM au Bénin est relativement récent, du fait de l'adoption tardive des lois de décentralisation dans ce pays (fin des années 90) et de la tenue des premières élections municipales en février 2003. Les besoins d'appui étaient toutefois très grands et la présence du siège régional du PDM à Cotonou aurait pu laisser penser que le Bénin allait être privilégié. Or il n'en fut rien malgré un apport reconnu avant la mise en place des communes. Ainsi les interventions du PDM, plus précisément de son Coordinateur, dans les années 1993 à 2000 ont été appréciées en tant qu'apport de réflexions sur la mise en place de la décentralisation. Les relations se sont concrétisées par un accord de partenariat avec la Mission de décentralisation et un appui à la mise en place de la Maison des collectivités locales. A partir des années 2000 et surtout de 2003 ces liens se sont distendus et aujourd'hui ils sont quasi inexistantes. Les autorités béninoises qui sont depuis un an dans un processus de réflexion stratégique sur leurs politiques de décentralisation, de déconcentration et de réforme administrative et les instruments à mettre en place, n'ont pas sollicité le programme POLDEC dans cet exercice et POLDEC n'a pas été pro-actif pour s'insérer comme force de proposition ou personne-ressource dans ce débat. Pourtant, c'est bien sur un exemple comme le Bénin entre 2003 et 2006 que l'on peut juger de la plus value du PDM. Le PDM existe depuis 15 ans, il aurait du être pleinement en mesure (i) d'être reconnu comme pôle de référence et donc sollicité et (ii) d'être force de proposition et fournisseur d'outils pour un pays installant ses CL. Le constat est malheureusement faible :

- les liens avec les institutions clés se sont distendus (cf. MCL et MD) ;
- ni POLDEC ni APL n'ont un impact réel et n'ont réussi à établir des relations structurées avec les différents acteurs (hors expérience pilote avec la Direction de l'aménagement du territoire et participation à la CADDEL).

Les appuis à l'association des communes du Bénin se sont manifestés au moment de sa création, puis sont devenus très discrets. Les contributions les plus significatives ont été réalisées dans le cadre des programmes AMTER (action pilote décentralisation, intercommunalité et aménagement du territoire) et CITATIONS-REHCOL (interventions d'information, de sensibilisation, de mobilisation, de formation et d'accompagnement), bien que davantage pouvait être attendu. (Voir annexe 2 "pays").

Une crédibilité à rebâtir

La mission a été surprise de la faible image de marque du PDM auprès de la grande majorité de ses interlocuteurs. Cette image est néanmoins meilleure auprès des autorités burkinabés grâce à l'appui à la mise en œuvre du programme d'appui à la relance des économies locales (REEL). Mais au-delà de

l'image de marque, ce qui pose problème est le manque de crédibilité du PDM auprès de nombre de nos interlocuteurs (tous groupes d'acteurs confondus).

Cette faible crédibilité serait due, suivant nos interlocuteurs, aux facteurs suivants :

- le PDM n'a pas de réelle plus-value aujourd'hui. Le PDM au cours de ses premières années a su créer une dynamique de réflexion et l'a alimenté mais, au fil des années, a perdu sa capacité de réflexion et de production ;
- il est difficile de mener des actions sur la durée avec le PDM au-delà des déclarations d'intention :
 - les cadres en perpétuel mouvement sont peu disponibles et accessibles ;
 - les actions sont insuffisamment suivies ;
- le PDM ignore ce que font les autres acteurs ou programmes, "il n'a pas facilité les synergies entre les programmes et les pays, ce qui aurait permis une capitalisation des outils et des pratiques" ;
- le PDM ne fait pas connaître sa réelle offre (en a-t-il une aujourd'hui ?) et n'est pas pro-actif ;
- le PDM ne dispose pas d'une expertise que l'on peut facilement mobiliser.

A ces arguments de fond, s'ajoute souvent aussi une image biaisée du PDM :

- le PDM apparaît comme un "club de copains" très fermé ;
- le PDM est devenu un outil pour la promotion de son SG ;
- le PDM apparaît comme un organe tourné vers les grandes manifestations événementielles ou d'apparat ;
- pour certains bailleurs, la vision du PDM est celle d'un PDM instrumentalisé par la coopération française comme outil d'influence.

Nous retiendrons que le PDM doit reconstruire sa crédibilité pour disposer à nouveau d'un solide arrimage auprès des acteurs clés de la décentralisation dans les différents pays. Cela n'est possible que si ces acteurs trouvent au niveau du PDM une plus-value. Cette plus-value attendue reste schématiquement orientée sur deux axes : (i) connaître ce qui se fait ailleurs et capitaliser sur les outils et pratiques existantes, (ii) pouvoir mobiliser une expertise pointue et disponible sur les dossiers stratégiques des processus de décentralisation.

Nous soulignerons aussi trois points à prendre en compte au niveau de la stratégie du PDM :

- les nombreux programmes nationaux de proximité sont mieux à même d'intervenir en appui aux CL. C'est aussi sur eux que le PDM peut s'appuyer et ils peuvent constituer des clients importants pour celui-ci ;
- avoir pour ambition d'appuyer les processus de décentralisation des pays implique d'avoir des relations plus structurées et suivies avec les administrations en charge de ces processus ;
- une question se pose en terme de stratégie d'appui aux CL : les APL doivent-elles être la porte d'entrée privilégiée ? De notre point de vue il y a des risques d'inefficacité à miser sur des associations qui fonctionnent plus comme des réseaux de personnes liés aux partis politiques (comme dans le cas du Sénégal) que comme des outils professionnels et politiques des institutions locales. Cette analyse nous amène à nous interroger sur la stratégie du PDM orientée depuis le départ sur la structuration du mouvement municipal africain comme condition pour faire avancer au niveau politique les processus de décentralisation.

4^{ème} Partie : Analyse consolidée et recommandations

Cette quatrième et dernière partie consolide les analyses par programme, par pays ainsi que celle portant sur le fonctionnement du PDM. Elle présente un bilan global de l'action du PDM, puis une analyse des déficits identifiés et de la réponse apportée par le PMO. Sur cette base, et partant de la pertinence confirmée de l'outil PDM, la mission propose de rebâtir le PDM et une réforme en profondeur du PDM pour mener à bien cette reconstruction.

15. Bilan général sur le PDM et ses programmes

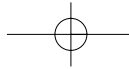
Le but fixé au PDM en 1992 était ainsi formulé : “L'objectif ultime du programme est de **faciliter la préparation et l'exécution des politiques de décentralisation et de déconcentration** en Afrique de l'Ouest, afin de renforcer la capacité des municipalités en matière de gestion urbaine.” Lors de la création en 1994 de l'association de gestion du PDM, les statuts du PDM précisait “**l'objectif du PDM/O est de faciliter la définition et la mise en œuvre de stratégies de décentralisation** de manière à renforcer la capacité des municipalités. Son aire géographique couvre 24 pays.” En 2001 l'AG extraordinaire qui marque l'évolution du PDM modifie l'objet “le PDM a pour objet **l'appui aux collectivités locales africaines et à leurs associations pour accroître leurs capacités de dialogue et d'action au service des populations...** Le PDM propose des programmes de renforcement de capacités... le PDM met au point et diffuse un ensemble d'outils et méthodes permettant d'améliorer la gouvernance locale... Il crée et fait fonctionner un centre de ressources...”

C'est en 1998, que les composantes sont reformulées avec des objectifs spécifiques :

- appui à la conception et à la mise en œuvre des politiques nationales de décentralisation (POLDEC) ;
- appui aux collectivités locales et à leurs associations (APL) ; aux économies et finances locales (ECOFILOC) ;
- appui à la formation des ressources humaines (REHCOL) ;
- appui à la recherche sur l'impact de la décentralisation sur les politiques publiques (REDEPS) ;
- appui à la fourniture des services de base aux populations (CITATIONS),
- appui à la communication et à l'information (AFRIDIF) ;
- appui à l'organisation de la plate-forme panafricaine de dialogue sur la décentralisation (Africités).

En 2001 cinq axes stratégiques sont définis en continuité des actions précédentes et avec un léger resserrement des programmes :

- “modernisation des États, à travers la poursuite des politiques de décentralisation et leur articulation aux politiques d'intégration régionale ;
- développement local et lutte contre la pauvreté ;
- structuration du mouvement municipal et amélioration des cadres de dialogue entre les autorités locales et leurs partenaires ;
- renforcement des capacités des personnels des collectivités locales et organisation des milieux professionnels en appui à aux dites collectivités ;
- capitalisation des connaissances, circulation des informations et partage des meilleures pratiques dans le domaine de la décentralisation, du développement local, de la gestion urbaine et municipale.”



Quel bilan peut-on tirer aujourd'hui, quatorze ans après le lancement du PDM ?

Le bilan général du PDM est considéré après 14 années d'existence (1992 à 2006) et plus de 7 milliards de FCFA d'investis comme relativement faible. Cette caractérisation de "relativement" tient compte d'une part des acquis importants du PDM en matière de structuration du mouvement municipal panafricain et d'autre part des résultats globalement faibles des différents programmes sur la durée et en lien avec les objectifs fixés.

Un acquis de taille : la structuration du mouvement panafricain et le maintien de la décentralisation dans les agendas politiques

Le PDM a été le fer de lance de la construction du mouvement municipal panafricain. A travers son appui à la création des associations de CL ou d'élus, il a permis l'émergence ou la consolidation des APL dans les différents pays et il a assuré un rapprochement des différentes instances régionales pour se fédérer et créer la CCRA puis la CGLUA, arrimant ainsi les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre au mouvement mondial en cours.

Le PDM a contribué à maintenir la décentralisation dans les agendas politiques des gouvernements et des partenaires, notamment lors des sommets Africités qui ont constitué des moments forts de rencontres entre les différents acteurs de la décentralisations, tant du côté des administrations nationales en charge des processus de décentralisation, que des élus et des partenaires. Il a pu insérer les CL dans des mécanismes de financement liés à la réduction de la pauvreté et ouvrir aux CL l'accès à des facilités de financement (ex. facilité eau).

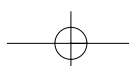
Le PDM a contribué à **l'instauration des dialogues politiques au niveau de la plupart des pays et à la reconnaissance des APL comme éléments incontournables du paysage institutionnel.**

Des limites et des insuffisances au niveau des programmes sectoriels

Le PDM n'a pas réussi, à travers ses différents programmes, à développer des outils adaptés pour appuyer les processus de décentralisation et renforcer la capacité des CL à rendre des services. Son impact de ce point de vue reste marginal et sa crédibilité faible. Malgré des premières années actives jusqu'en 2000, le constat est une perte progressive d'efficacité avec une dispersion qui, au final, se traduit par peu de résultats. Par ailleurs son acquis principal, la structuration d'un mouvement municipal panafricain, s'appuie sur un socle fragile : celui des APL nationales.

- **Le programme APL**, orienté sur la préparation des Africités et sur la structuration du mouvement panafricain, n'a pas été en mesure de renforcer durablement les APL nationales et de les amener à rendre des services à leurs membres, en dehors de l'aspect dialogue politique, non négligeable. Sauf quelques exceptions, la majorité des APL restent fragiles et sans réelle efficacité. Elles ont du mal à dépasser le stade des doléances et à définir et mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action leur permettant de répondre aux demandes des CL et faire avancer les revendications. Aujourd'hui le PDM n'est pas armé, au travers du programme APL dans sa configuration actuelle, pour contribuer à un renforcement significatif des APL et des CL. Au cours des dix dernières années, il n'a pas été en mesure de tisser des liens avec les autres acteurs en accompagnement des APL et CL, de faire jouer les synergies pour développer ou identifier des outils adaptés en dehors de la "Journée de la commune" et d'être une force de proposition pour la définition des mécanismes ou outils d'accompagnement des CL dans les pays.

- **Le programme POLDEC**, qui devait développer une expertise et une connaissance sur les politiques de décentralisation à destination des acteurs clés en charge des processus de décentralisation, notamment les acteurs étatiques, n'a pas eu d'impact significatif dans les pays en terme d'appui à la conception et à la mise en œuvre des politiques nationales de décentralisation. Aujourd'hui ce programme n'est pas un centre de référence en la matière, n'intervient pas en force de proposition auprès des acteurs étatiques et



ces derniers ne le sollicitent pas. Certes les initiatives panafricaines telles la CADDEL et AFRICITES sont des leviers pour provoquer des échanges sur les grands enjeux de la décentralisation et des politiques mais, sans remettre en cause leur intérêt, leurs retombées restent faibles dans les pays. Sa production en terme de réflexion, intense les premières années, a fortement diminué ces dernières années ; son document phare sur "L'état de la décentralisation" n'est pas suffisamment connu et valorisé et son niveau d'analyse pourrait être nettement amélioré.

- **Le programme ECOLOC** a favorisé une meilleure prise en compte de la dimension économique locale dans la décentralisation tant au niveau des États que des CL qui ont été touchées par ce programme. Mais aujourd'hui le PDM n'est pas en mesure de présenter des résultats probants sur l'impact de la démarche ECOLOC malgré la haute qualité technique de l'outil. Ce programme est devenu un instrument de vente d'un produit, la démarche ECOLOC, et le PDM s'est lancé dans une fuite en avant dans sa diffusion et sa généralisation, alors que plusieurs signaux montrent la difficulté de son application et de son appropriation. Plus de dix ans après son lancement, les outils méthodologiques ne sont pas encore finalisés.

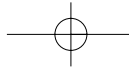
- **Le programme FILOC** a réussi l'un de ses objectifs : créer une base de données sur les finances locales des pays de l'UEMOA, réaliser un premier niveau de traitement des données collectées et mettre à disposition ces informations à travers plusieurs publications et sur son site. Malheureusement, ces acquis ne sont pas suffisamment connus et valorisés, les données sont produites avec retard, les pays n'ont pas été outillés et formés pour tirer avantage de cette base de données. FILOC n'a pas réussi, à travers les outils mis en place, notamment les Comités nationaux de Finances locales, à faciliter l'instauration d'un dialogue sur les finances locales dans les pays, de même qu'il n'a pas contribué à développer une expertise locale dans ces pays en matière de finances locales.

- **Le programme REHCOL** a développé des produits de qualité concernant les modules de formation pour les 3 cycles de formation continue (DST, SG et DAF) et un référentiel des métiers. Mais ce programme est marqué par une très faible efficacité à la lumière du nombre de personnes formées en 8 ans dans ces cycles (90 pour les cycles de formation continue avec 45 diplômés). L'IAHEM est resté virtuel et n'a pu être formalisé pour assurer la viabilité de l'activité formation du PDM.

- **Le programme CITACTIONS** s'est révélé d'une ampleur trop vaste dans ses objectifs en rapport avec les moyens alloués. La dispersion des activités n'a pas permis à ce programme d'avoir des résultats significatifs qui pouvaient être valorisés à travers les autres actions du PDM et par les APL et cela malgré quelques initiatives ponctuelles intéressantes qui ont été prises notamment à Cotonou (avec la mise en réseau des petits opérateurs d'eau et la pré-collecte de déchets) et avec le PS-eau pour l'accès au financement européen.

- **Le programme AMTER**, relié à POLDEC, est un programme récent (2001) qui a eu des résultats plus palpables en terme de produits. L'action pilote régionale aura notamment permis la sensibilisation et la mobilisation des acteurs nationaux au rôle des politiques d'aménagement du territoire et de développement local tout en produisant des outils pour mieux agir dans ces domaines. Il reste maintenant à voir comment valoriser ces acquis tant au niveau des États que des CL. L'articulation des politiques territoriales des CL avec les politiques sectorielles, la place des instances régionales dont celles des services déconcentrés (préfets, gouverneurs) dans cette articulation constituent une problématique clé qui se pose sur le terrain et sur laquelle le POLDEC pourrait travailler, mais qui ne nécessite pas nécessairement un programme indépendant.

- **Le "programme" CRID**, est l'un des plus faibles du PDM alors qu'il devait être la pierre angulaire en terme de capitalisation et de diffusion de la connaissance en matière de décentralisation. Les acquis développés jusqu'en 2001 (système d'édition et de diffusion ; informations présentes en quantité non négligeable ; positionnement comme "carrefour" de l'ensemble des programmes du PDM...) sont en train de se perdre. Aujourd'hui, le principal déficit est une information globalement éparpillée, désorganisée et insuffisamment valorisée. Le CRID souffre avant tout d'un important problème de management et de coordination.



P.S. Le lecteur se reportera en complément à l'annexe 5 qui présente une réponse aux critères d'évaluation des politiques publiques mentionnées dans les TDR.

16. Synthèse des déficits et leur origine

Deux grands niveaux de contraintes expliquent les difficultés et la faible efficacité du PDM :

- des contraintes externes liées à l'environnement dans lequel le PDM évolue ;
- des contraintes internes qui sont liées aux déficits propres du PM.

Concernant l'environnement externe, le PDM, à travers le document PMO, a amplement décrit ces contraintes. Elles sont essentiellement liées (i) à la volonté politique des États de mettre en œuvre la décentralisation et d'engager une réelle réforme de l'État en conséquence, (ii) à la politique d'aide qui ne prend pas en compte de manière cohérente dans les programmes mis en place la décentralisation et la place des CL. (Voir le document du PMO 2006-2010)

Nous nous intéresserons ici aux **facteurs internes maîtrisables par le PDM qui ont une incidence directe sur sa faible performance**. Nous les caractérisons comme des "déficits".

Ces déficits sont à catégoriser par nature.

On peut distinguer 6 groupes de déficits :

- les déficits en terme d'orientations et de stratégie ;
- les déficits en terme des modes opératoires (mise en œuvre) ;
- les déficits à caractère inter-institutionnel ;
- les déficits liés au fonctionnement / management ;
- les déficits touchant les ressources financières ;
- les déficits touchant les ressources humaines.

Nous allons présenter chacun de ces déficits en les liant aux analyses pays et programmes. Nous rappelons (i) qu'il s'agit d'une évaluation rétrospective sur une période de 14 ans (1992 à 2005), les déficits qui peuvent apparaître maintenant avec du recul n'étaient pour certains pas prévisibles au moment où les choix ont été faits au cours de cette période ; (ii) que les auteurs n'ont pas la prétention de voir juste sur l'ensemble des points, ils livrent leurs réflexions au bout de cette évaluation afin d'apporter au PDM et à ses partenaires matière à réflexion pour l'avenir.

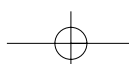
16.1. Déficits en terme d'orientations et de stratégies

Sur ce point nous identifions quatre déficits possibles, sachant que les deux premiers prêtent à débat et relèvent de choix qui se défendent au niveau du PDM.

Rétrospectivement, on peut s'interroger sur l'orientation quasi exclusive donnée aux activités à caractère politique se traduisant par la construction du mouvement municipal africain, **déconnecté d'un travail technique de renforcement des APL**. Si le leitmotiv du PDM est le développement de l'institution municipale, la porte d'entrée du PDM est restée centrée sur la structuration du mouvement municipal.

- Ce choix du PDM, nous l'avons dit, se défend. Il a été pertinent pendant les premières années de lancement du processus de décentralisation et de naissance des APL, alors qu'il fallait donner une visibilité au processus et aux acteurs APL qui, au départ, étaient confrontés à un problème d'existence et de reconnaissance. Sur le terrain, la problématique de leur renforcement n'émerge qu'après. "Nous avons été tirés par le politique" explique le SG du PDM.

- A partir de quand le côté technique devait-il émerger pour s'ajouter au politique et éventuellement finir par prendre le pas ? Pour le PDM, cela devait se faire rapidement ; c'était le sens des conventions initiales et des plans d'action passés entre le PDM et les APL dès le démarrage. Les actions d'accompagnement



à la structuration autour des fonctions des APL étaient justifiées afin que, progressivement, ces APL développent les services à leurs membres, parallèlement au travail de lobbying et dialogue politique. **Si la prééminence du politique se justifiait au démarrage, elle devait donc être suivie d'un travail d'appui technique sur les fonctions et services** qui allaient accroître la légitimité de ces APL, faute de quoi, elles risquaient de rester des coquilles vides. En occultant cette dimension et en conservant au fil des années une orientation centrée sur le politique, le PDM a certainement fait une erreur de stratégie (à moins que cela soit plus un problème de capacité du programme APL à appréhender et développer des réponses sur le côté d'appui technique).

L'autre choix, qui rétrospectivement prête à discussion, est la transformation rapide du PDM en outil d'un seul acteur, celui des APL. Au démarrage du PDM, en 1992, le choix était de faire du PDM un outil inter-acteurs, où les municipalités et leurs associations se retrouveraient aux côtés des gouvernements, des institutions africaines de formation et des ONG. Un comité d'orientation regroupait d'un côté les bailleurs, de l'autre les "représentants des pays bénéficiaires". Mais dès 1994, le choix a été fait de créer une association de gestion ne comportant que des élus. Le comité d'orientation a évolué en un comité paritaire regroupant des représentants du CA de l'association de gestion du PDM, des représentants des bailleurs et les responsables de l'équipe technique du PDM. La seule présence au sein du comité paritaire en terme de représentation d'une administration impliquée dans la décentralisation est celle du MISD du Bénin, du fait de l'accord de siège. Avec le recul, ce choix était-il pertinent ? Nous sommes prudents sur la réponse, mais il nous paraît dommageable qu'au sein du comité d'orientation, un représentant des administrations en charge de la décentralisation n'ait pas été associé, ce qui aurait certainement facilité le travail et les choix dans des domaines, alors que POLDEC et ECOFILOC touchent directement les stratégies des États. Cette possibilité d'introduire un collègue des administrations en charge de la décentralisation aurait certainement limité la coupure constatée sur le terrain entre ces administrations et le PDM. En contre argument de cette réflexion, le PDM peut avancer, à juste raison, qu'il tire sa légitimité des collectivités locales et non des instances gouvernementales. Certes, mais cette question peut aujourd'hui être reposée à la lumière (i) des faibles performances du PDM dans ces deux programmes, (ii) de la faible appropriation du PDM par les APL et les CL, et (iii) par la nouvelle donne créée avec la mise en place de la CGLUA.

Un déficit qui, par contre, ne prête pas à discussion est la **dispersion des interventions** tant sur le plan géographique que des sujets (Déjà soulevé dans la revue managériale). **Le PDM avance souvent l'argument de l'inadéquation des moyens avec les ambitions qu'il s'est données et ses objectifs.** Pour la mission d'évaluation la question n'est pas celle des moyens, qui globalement sont élevés, mais concerne un choix d'orientation et de stratégie. Le PDM n'a pas su cadrer ses choix en lien avec les moyens ; au lieu de se centrer sur des objectifs bien ciblés, on constate une course pour multiplier les domaines d'intervention, occuper le "terrain".

En terme de stratégie, un autre déficit est **l'insuffisance du travail sur l'analyse de l'existant, les pratiques et leur capitalisation.** Certes, tel que le souligne à juste titre le PDM, dans des domaines comme ECOLOC et REHCOL, il y avait au départ une carence en terme d'outils et il revenait au PDM d'y pallier. Mais nos analyses des programmes montrent de manière générale que le PDM ne travaille pas suffisamment sur ce qui existe mais se lance dans le développement de nouveaux outils (confiés à des intervenants externes), qui doivent ensuite être testés et diffusés et qui viennent s'ajouter à une offre déjà importante dans certains secteurs (cf. gestion urbaine, cf. formation). Pourtant, il était attendu du PDM un travail plus important dans les différents domaines sur la capitalisation de l'existant.

Une autre interrogation sous-jacente concerne le développement de produits "labellisés PDM" comme ECOLOC. Ce choix présente pour la structure un avantage certain en matière de sécurisation financière, le PDM se place comme prestataire de services pour vendre son produit, son positionnement institutionnel lui offrant un véhicule exceptionnel pour promouvoir ses produits. Deux risques existent : cette promotion du produit "maison" se fait au détriment de la prise en compte d'autres outils ou d'un travail

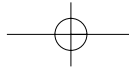
de capitalisation⁵⁰ ; si le produit n'est pas achevé et n'a pas fait ses preuves, le deuxième risque est de promouvoir trop rapidement un outil qui peut s'avérer inadapté à terme. Par ailleurs, l'absence de suivi-évaluation interne et externe ne permet pas de remettre en question les outils produits. Cette tendance à se focaliser sur "son" produit, n'est pas propre au PDM, mais s'inscrit dans une tendance générale de la coopération de favoriser les approches normatives aux dépens, entre autres, des approches empiriques d'apprentissage mutuel.

Toujours en terme de stratégie et d'orientation, à titre d'élément de réflexion, il apparaît une **difficulté pour le PDM à sortir de l'urbain**, domaine qui a marqué son acte de naissance et donc à réellement entrer (i) dans le développement d'une stratégie d'appui aux CL qui tienne compte de leur nature (municipalités / autres communes, urbain / rural) et (ii) dans l'accompagnement de processus de décentralisation au-delà des analyses générales. Il est vrai que les problématiques des grandes villes sont préoccupantes et pressantes dans l'immédiat et face à l'urbanisation galopante anticipée pour les prochaines décennies. Mais la situation des petites villes et des territoires ruraux n'est guère plus enviable en termes d'accès à l'emploi et à la qualité des cadres de vie. D'ailleurs, l'exode rural vers les centres urbains est souvent lié à la quête d'un emploi et l'espoir d'une vie meilleure. Renforcer les capacités de prise en charge locale du développement et contribuer à l'amélioration de la fourniture des services de base aux populations et des conditions de vie dans les petites villes et les villages (cf. objectifs du millénaire), peuvent constituer des objectifs complémentaires axés sur le ralentissement du mouvement d'exode vers les centres. Ce ralentissement de l'exode aura pour premier effet de diminuer la pression sur la demande en services et l'environnement des villes liée à l'afflux des nouveaux arrivants. Il apparaît donc nécessaire que la vision stratégique d'intervention du PDM soit plus globale, c'est-à-dire qu'elle prenne davantage en compte les nombreuses relations de complémentarité, voire de symbiose, entre les dynamiques urbaines et les dynamiques rurales comme amorcé à travers ECOLOC⁵¹. Il reste certain que les évolutions sur ces territoires et les marges de manœuvre des CL sont avant tout liées à la situation des filières agricoles porteuses. Par exemple, la baisse du cours des matières premières dans des zones dont l'économie est dépendante des cultures de rente a une incidence catastrophique sur l'ensemble du territoire y compris sur les ressources des CL.

Ces déficits en matière d'orientation ou de stratégie sont à relier avec les déficits en matière de suivi-évaluation et de management du PDM sur lesquels nous reviendrons. Une orientation peut s'avérer pertinente dans un contexte donné puis à la pratique, du fait de l'évolution des besoins, des moyens disponibles, ou de toute autre raison, une réorientation apparaîtra nécessaire. Le PDM ne s'est pas donné les moyens d'avoir une vision critique globale sur l'adéquation de ses activités et interventions par rapport aux besoins, mais aussi par rapport à ses ressources. On n'a pas instauré au PDM une pratique de débats réguliers de fond sur une vision d'ensemble et les orientations stratégiques. Par exemple, est-ce qu'ECOLOC a fait l'objet d'un débat de fond au sein de l'équipe et au niveau du CA ? Nous n'en trouvons pas trace et les membres de l'équipe PDM confirment cette absence de débat interne de fond. (Les quelques missions d'évaluation externes et souvent ciblées sur des composantes ou sur un ou deux programmes du PDM, ont certainement été trop courtes pour avoir une vision d'ensemble des forces et faiblesses du PDM, en dehors de la revue managériale en 2002 et de la mission conjointe de 2005).

50) Le PDM a explicité le fait que pour ECOLOC ce risque n'existe pas et, qu'au contraire, des travaux récents ont été menés pour prendre en compte d'autres approches.

51) Pour le PDM, (i) la démarche ECOLOC "s'attache à jeter les ponts entre milieu urbain et milieu rural dans la compréhension des dynamiques de peuplement et de développement économique." et (ii) "la vision développée dans ce rapport est vieillotte et date de plus de 20 ans". Malheureusement, depuis 20 ans la situation s'exacerbe et les grandes villes africaines ne disposent ni des infrastructures et équipements ni d'un potentiel économique pouvant absorber cet exode comme ont pu le faire d'autres pays du Nord. A noter aussi l'évolution au cours des 10-15 dernières années des réflexions et des politiques qui remettent d'actualité les politiques rurales (cf. OCDE, Japon, Canada, France, Royaume Uni...)



16.2. Déficit en terme des modes opératoires

Ce déficit est variable suivant les programmes.

Concernant les APL, il concerne essentiellement **le mode de travail entre ce programme et les associations d'élus**. L'abandon de relations structurées telles qu'elles existaient au départ avec des conventions liant les deux parties a été préjudiciable aux APL. Le programme aurait dû mettre en place un système de suivi des capacités des APL qui aurait permis de faire évoluer le programme et de bâtir son plan d'action. Le choix aussi de vouloir travailler de manière uniforme avec l'ensemble des APL, aboutit à un saupoudrage des actions limitant leur efficacité. Le programme aurait dû encourager davantage des liens horizontaux d'apprentissages mutuels entre APL, basés sur l'identification des points forts et faibles des APL et la préparation des échanges (cf. échanges Burkina Faso-Mali).

Concernant **ECOLOC**, trois questions se posent :

- l'outil lui-même, non pas dans sa pertinence technique mais dans l'adéquation par rapport aux besoins (quel est le niveau d'information suffisant pour les prises de décisions des acteurs ?) ;
- le choix de généraliser une démarche dans un pays alors qu'elle n'a pas encore fait ses preuves ;
- le positionnement du PDM par rapport à cet outil. Le PDM a fait le choix d'être maître d'œuvre de l'accompagnement technique, il se place en prestataire de service de la diffusion de son produit. Ce choix, abordé dans les orientations, induit inévitablement d'orienter les ressources humaines de la structure et les conseils aux pays sur son produit au détriment des autres travaux et de la prise en compte des autres approches. Ce positionnement nécessite aussi une capacité de gestion de programme en tant qu'opérateur que le PDM n'a pas aujourd'hui.

Concernant **FILOC** :

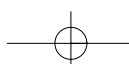
- le déficit concerne la place des CNFL et la capacité de FILOC de les faire vivre, ce qui appelle à revoir le rôle des CNFL et la séparation des fonctions de collecte des données dans le pays des fonctions d'analyse et de dialogue sur les résultats ;
- le choix de centraliser les données avec un faible retour dans les pays, de ne pas installer une base de données au niveau des pays concernés et qui soit maîtrisée par les cadres de ces pays, caractérise un mode de travail contradictoire avec la volonté annoncée de développer des outils pour les acteurs et de faire du transfert de savoir-faire.

Concernant **POLDEC** :

- la méthodologie de préparation et de valorisation des résultats pour la CADDEL et AFRICITÉS constitue le déficit majeur. L'événementiel prend le pas sur le travail de fond. Ce déficit existe dans le mode d'émergence des recommandations qui est peu participatif et très technocratique (les projets sont élaborés par les auteurs des contributions et le PDM et les élus ne font que les valider au cours de l'évènement ce qui ne permet pas leur appropriation). Par ailleurs les recommandations, une fois adoptées, ne font l'objet ni d'un suivi ni d'une évaluation (elles ne sont pas d'ailleurs intégrées dans le programme d'activité du PDM) ;
- la faible place donnée aux ministères des Finances constitue un handicap pour obtenir leur adhésion à des processus dans lesquels ils constituent un verrou majeur ;
- POLDEC n'a pas su se positionner au niveau des différents pays comme "médiateur" ou personne ressource pour faire évoluer les pratiques des partenaires techniques et financiers et amener une convergence et un dialogue avec les administrations.

De manière transversale aux différents programmes nous retiendrons comme déficit :

- la fixation d'objectifs trop larges et une dispersion des activités ;
- l'insuffisance de capitalisation de l'existant. Les modes opératoires (i) n'étaient pas en adéquation avec les ressources humaines disponibles au sein du PDM et (ii) font souvent fi de l'existant par ailleurs. La faiblesse du travail de capitalisation de l'existant ne permet pas de valoriser les efforts d'acteurs locaux que l'on cherche pourtant à mobiliser ;



- le choix pour le PDM d'être opérateur de projet / programme ou d'exercer en régie directe des activités dispersées dans différents pays (Cf. RHECOL antérieurement, APREL, CITATIONS). Ce choix de mode opératoire a des incidences directes sur son mode de fonctionnement et de travail ainsi que sur les coûts induits de suivi.

L'absence de suivi-évaluation conforte le PDM dans ses "erreurs"⁵².

16.3. Déficiences à caractère inter-institutionnel

Les relations interinstitutionnelles entre les acteurs de premier niveau impliqués dans le PDM sont déficientes. Quatre groupes d'acteurs sont à prendre en compte dans la dynamique institutionnelle du PDM :

- les CL et leurs associations ;
- les bailleurs de fonds du PDM ;
- les États et leurs administrations en charge de la décentralisation ;
- les structures nationales (programmes, agences...) engagées dans l'appui aux CL.

Trois points marquent essentiellement ces déficiences interinstitutionnelles :

- Malgré l'aspect formel du statut associatif du PDM, cet organisme est resté dans les faits un programme des bailleurs de fonds ; le transfert du PDM aux APL est loin d'avoir réussi. Rétrospectivement, on peut s'interroger sur le choix de transformer le PDM en 1994 (cf. question posée au niveau de l'orientation) en une association reprise par les élus. L'hypothèse était que le CA allait s'approprier de l'outil et être en mesure de le piloter. Or ce choix a abouti à :

- des associations de CL ou d'élus qui ne se sont pas appropriées le PDM (cf. absence de cotisations, non connaissance de "l'offre" PDM, faiblesse des liens) ;
- un CA qui n'a pu jouer pleinement son rôle de pilotage du PDM du fait de la faible appropriation mais aussi de l'insuffisance d'information délivrée par son bureau régional.

Cette situation a amené une crise obligeant les bailleurs de fonds à reprendre en main le PDM avec de nouvelles règles du jeu (cf. reprise du contrôle par le comité paritaire en 2006).

- Déjà souligné dans les paragraphes "orientations" et "modes opératoires", il y a eu une rupture progressive des liens avec les administrations des États en charge des processus de décentralisation : les modalités de collaboration n'ont pas été adaptées pour faciliter les échanges. L'apport de PDM dans les pays aux administrations concernées est très limité (cf. analyse pays). L'outil CADDEL, pertinent en tant que tel, a déjà montré ses limites car il ne vit que sous la pression artificielle du PDM sans réelle volonté des États concernées. Le fait que la CADDEL soit dans les faits portée à bout de bras par un organisme qui se veut représentant des élus, est aussi une cause d'ambiguïté qui ne favorise pas l'appropriation de cet espace par les États.

- Par ailleurs, lors des visites dans les pays la mission n'a pas constaté de relations structurées sur la durée avec les autres partenaires, notamment les programmes et agences d'appui aux CL, ni avec les structures professionnelles d'appui au processus de décentralisation. Le PDM, de son côté, cite l'établissement de nombreuses relations avec une multitude de partenaires notamment au niveau des organismes de formation. De manière plus transversale à l'ensemble de ses programmes, le PDM n'a pas facilité les liens d'échange, de savoir agir, entre acteurs (sauf Africités), mais a eu plutôt tendance à se positionner en centre de distribution de savoirs et de savoir faire avec les limites soulignées par ailleurs.

52) Le PDM conteste cette absence de système de suivi-évaluation et cite à cet effet un compte rendu de réunion du mini-exécutif de 2003 proposant l'amélioration du système existant. La mission confirme qu'aucun système de suivi-évaluation digne de ce nom ne lui a été présenté et elle n'en a pas vu trace dans les documents mis à sa disposition. Comme nous l'avons signalé dans une autre partie du rapport, il y a eu une tentative faite par M. AUBRY d'introduire des fiches permettant ce suivi, dites fiches AUBRY, mais qui n'ont été utilisées qu'une année ou deux (2002-2003 ?). Elles ont été ensuite abandonnées. Il est probable que la réunion du mini-exécutif fasse allusion à cette tentative.

16.4. Déficiences liées au management

Ce déficit est certainement le déficit majeur du PDM. Ce déficit de management a eu des incidences directes et négatives sur :

- l'atteinte des résultats ;
- le cloisonnement des programmes ;
- l'animation de certains programmes ;
- le non respect de la programmation des activités ;
- l'existence de postes non pourvus ;
- la crédibilité du PDM.

Les causes de ce déficit de management ces dernières années sont de plusieurs ordres :

- le mode de management inadapté du SG :
 - la gestion du PDM a souffert d'une trop faible présence du SG au siège du PDM (moyenne de 4 à 6 jours par mois). Un tel comportement est contraire à la bonne gestion d'une organisation tel le PDM. L'absentéisme chronique du SG s'est traduit par l'impossibilité matérielle d'assurer pleinement ses fonctions de gestionnaire et de leader d'une équipe. Et cet absentéisme n'a pas été contrebalancé par la mise en place d'un système de management susceptible de pallier aux absences (délégation de pouvoir) :
 - le management est resté empirique, il ne reposait pas sur des règles formelles et des outils adéquats bien connus des acteurs (délégations, responsabilisation des CR sur toute la chaîne, planification préalable et partagée de toutes les activités, suivi-évaluation périodique à l'interne...) ;
 - il n'y a pas eu la mise en place d'un système de délégation de gestion (signature et responsabilisation du Directeur des opérations).
 - un mode de gestion centralisé et cloisonné au détriment d'un travail d'équipe n'a pas permis que se développe une capacité d'analyse critique du PDM sur ses propres pratiques.
- le PDM s'est identifié à son SG, dont le charisme, les réseaux de contacts et l'engagement à une cause ont été déterminants pour les acquis du PDM sur la question de la structuration du mouvement municipal. D'autre part, les choix d'orientations d'une année sur l'autre semblent avoir été guidés par :
 - la priorité de la construction du mouvement panafricain, les autres aspects étant secondaires dans l'agenda du SG ; cela explique le peu d'implication dans leur suivi ;
 - l'intégration de thèmes porteurs qui permettaient de toucher de nouveaux filons de financement et d'inscrire le PDM auprès de nouvelles institutions sans pour autant que ces nouvelles actions confortent les actions déjà engagées par le PDM ;
 - les opportunités au coup par coup qui pouvaient s'offrir auprès des différents bailleurs. Ces deux derniers points expliquent la dispersion déjà soulignée.

Le déficit de management est ainsi étroitement lié à des choix d'engagements de niveau panafricain du SG qui ont eu pour premier effet un absentéisme chronique.
- **le PDM n'a pas su gérer sa croissance notamment à partir de 2002**, malgré l'apport positif de la "revue managériale". A partir de l'année 2003, qui correspond à une montée en puissance des financements et aussi au départ de l'assistant technique Conseiller régional principal, le constat dans l'analyse des programmes, leur productivité ... montre une forte carence dans leur suivi et leur animation, et ce malgré le recrutement d'un Directeur des opérations. A noter, par contre, l'amélioration du suivi de la gestion comptable et financière qui a suivi le recrutement du DAF.

Lacunes au sein des structures de contrôle et tolérance dans le suivi

- Rétrospectivement, on constate que les organes de pilotage du PDM n'ont pas su anticiper et prendre la mesure des limites du management pourtant déjà annoncées dans la revue managériale et à travers diverses observations contenues dans des documents préparatoires aux réunions du comité paritaire.

- Les organes de suivi et de contrôle du PDM (comité paritaire et CA) n'ont certainement pas joué suffisamment leur rôle. Le comité paritaire restreint a conduit à l'énoncé d'un certain nombre d'observations entraînant une réactivité de part et d'autre, mais a-t-il pu prendre le recul suffisant pour appréhender à sa juste mesure l'évolution du PDM par rapport à ses orientations et à ses pratiques de gestion ?
- Concernant le suivi et le contrôle exercés par les bailleurs, il faut souligner les déficiences qui tiennent à la fois (i) de mécanismes et d'outils de contrôle incomplets et inappropriés qui n'ont pas su notamment contrer une dérive majeure de la mission du PDM et (ii) d'une procédure de suivi des observations et recommandations issues des missions de terrain et des documents préparatoires aux comités paritaires, peu encline à appliquer des sanctions dans le cas de non respect des demandes/exigences, ce qui donne un signal de grande tolérance.
- L'absence d'un véritable système de suivi-évaluation, que nous avons déjà soulignée, système qui est l'outil indispensable de management et qui, basé sur de bons indicateurs, permet d'être un instrument de dialogue et de réorientation à l'interne et avec les partenaires, facilitant le travail du comité paritaire et du CA, a aussi contribué au développement des déficits signalés.

16.5. Défis au niveau organisationnel

Le déficit organisationnel principal est lié au cloisonnement des activités et des programmes. Les 5 ou 6 programmes distincts ont fonctionné de manière cloisonnée, en vase clos. Ce déficit est directement relié à un autre déficit, celui de management.

16.6. Défis touchant les ressources financières

L'analyse des budgets du PDM montre une croissance régulière des financements. (Voir chapitre sur ressources financières)

Le PDM souligne que les ruptures de financements ont été sources de dysfonctionnement pour certains programmes (ex. FILOC, APL pour coopération décentralisée). La prise en charge des fonctions centrales du PDM a néanmoins toujours pu être assurée.

La mission note :

- un coût de fonctionnement élevé qui s'explique par :
 - des choix de rémunération importante du SG, des cadres et des agents ;
 - des coûts de déplacement importants liés (i) à la nature même du PDM engendrant un nombre important de voyages entre les pays suivis et reliés (ii) à l'exercice des fonctions tribunitiennes du SG pour la structuration du mouvement municipal panafricain ;
 - l'absence d'indicateurs de coûts permettant de suivre l'évolution des charges au fil des années.
- un autofinancement quasi inexistant :
 - les membres du PDM ne versent pratiquement plus leurs cotisations,
 - la vente de prestations est estimée à 100 millions FCFA annuel, (dont 60% proviennent en fait de refacturation au Canada sur le programme APREL),
 - Africités ne dégagerait pas de profit pour le PDM.

A noter que le système de suivi et de reportage mis en place par le DAF est satisfaisant.

16.7. Défis touchant les ressources humaines

On note deux principaux déficits :

- un déficit transversal au niveau du système d'évaluation des ressources humaines. Si le mécanisme de rémunération est attractif, l'évaluation du personnel n'est pas encore systématisée ni basée sur des critères objectifs de rendement.

- un déficit lié à des postes non pourvus (CR POLDEC, CR CRID) jouant directement sur la fonctionnalité et l'efficacité de ces programmes.

Par ailleurs, comparativement aux années antérieures, la mission constate une plus faible production ces trois dernières années. Si cette observation ne peut être généralisée pour tous les programmes, elle a attiré l'attention de l'équipe.

17. Appréciation du document du PMO et de sa mise en œuvre

L'équipe du PDM a réalisé un important et long travail de relecture de ces programmes, avec un appui canadien. Ce travail a abouti au document de référence : PMO 2006-2010⁵³. L'analyse détaillée de chacun des programmes (cf. Annexe 3) nous a permis de mettre en lumière des acquis de ce PMO mais aussi les limites eu égard aux déficits que nous avons soulevés. Nous pouvons résumer ainsi notre appréciation de ce document (nous renvoyons le lecteur à l'annexe citée pour plus de détails).

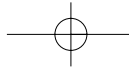
Au niveau des acquis :

- le document PMO est un effort de rationalisation des programmes du PDM et de leurs activités, c'est un bon outil de cadrage des activités ;
- le PMO répond en partie aux faiblesses identifiées :
 - confirmation de la priorité à travailler sur le renforcement de capacités des CL et les capacités des APL à rendre services à leurs membres ;
 - resserrement des activités entre REHCOL et CITATIONS ;
 - vision d'ECOLOC comme centre de service.
- le document acte le rééquilibrage du poids du comité paritaire par rapport au Conseil d'administration allant vers un meilleur encadrement de l'équipe du PDM et un partenariat "décisionnel" entre les partenaires et le CA ;
- ...

Au niveau des limites :

- le document PMO aborde peu les questions de fond qui nous semblent primordiales sur l'orientation de chaque programme ;
- les leçons sur l'origine des déficits des différents programmes et des déficits transversaux ne sont pas tirées ; le document ne prend pas le recul suffisant pour réfléchir en terme de validité des orientations et des choix stratégiques. Cela se comprend par le fait que le bilan que tire le PDM de son action est globalement positif : on continue sur la même lancée ;
- ne posant pas les bonnes questions de stratégie et ne précisant pas comment il va faire évoluer ses modes de travail (i) en interne et (ii) avec les autres acteurs, le document PMO ne présente aucune garantie pour que les changements nécessaires puissent être effectués.
 - Par exemple, si on rapproche REHCOL et CITATIONS, il n'est pas explicité comment ces deux programmes vont réunir leurs activités pour améliorer leur efficacité ; il n'est pas explicité leur mode de travail avec les APL et avec le programme APL.
 - Autre exemple, le programme APL annonce son travail sur le renforcement des capacités des APL et des CL mais la lecture des activités montre toujours la même dispersion, on se situe en prolongation des activités et des modes de travail antérieurs. Le document et les activités prévues ne permettent pas de voir comment le PDM s'arme pour appuyer les CL et APL.
 - Pour POLDEC, où un des déficits principaux touche le mode de travail avec les administrations en charge de la décentralisation, on se demande à la lecture du PMO jusqu'à quel point les activités retenues

53) Le MAE signale que le PMO n'a pas fait l'objet d'une validation de sa part.



dans ce PMO traduisent l'ordre des priorités tel qu'attendu par les acteurs que sont les administrations d'État en charge du processus et acteurs incontournables. Dans tout le document, il n'y a pas trace d'une méthode pour répondre à cette question.

- Si un effort de rationalisation a été fait globalement, cet effort porte plus sur l'emballage, sur la précision des extraits que sur le fond des orientations et des méthodes.

En synthèse, pour la mission, **l'exercice de rationalisation des activités du PDM pour la période 2006-2010 est certes positif mais il ne répond que partiellement aux questions de fond** que nous avons identifiées notamment en terme de stratégie, de management, de mode opératoire et d'organisation interne que cela induit. Le mode de travail en vigueur encore à fin 2006 montre que le PDM reste sur ses pratiques antérieures notamment en terme de cloisonnement des équipes et de dispersion des activités. Il n'apporte pas les garanties suffisantes permettant de supposer que l'efficacité et l'efficience du PDM seront améliorées d'ici 2010 et donc que son impact s'améliorera.

18. Le PDM reste-t-il un outil pertinent ?

La poursuite du PDM est-elle justifiée compte tenu que :

- les acquis du PDM concernent avant tout les fonctions tribunitiennes et les sommets Africités et que CGLUA va désormais porter ces fonctions et organiser Africités ;
- l'efficacité du PDM a été faible sur les autres programmes et que le coût de maintien du PDM reste important ;
- des programmes tel ECOFILOC peuvent être externalisés ;
- la culture du PDM sera difficilement réversible ?

Pour y répondre, la mission s'est d'abord posée la **question** suivante : **face aux évolutions et aux enjeux actuels, un outil régional de ce type est-il pertinent, utile pour les dix ans à venir ?**

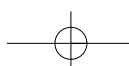
Réponse : Pour un pays, qu'il soit du sud ou du nord, l'option de la décentralisation comme mode de gouvernance des affaires publiques représente une véritable révolution. Dans son acceptation générale, la décentralisation évoque un processus précis. L'État se dessaisit de certaines compétences au profit des collectivités territoriales imputables et autonomes, dont l'administration était exercée jusqu'alors par ses organes centraux et leurs représentants territoriaux. La décentralisation implique qu'il y ait :

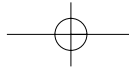
- des élus locaux disposant d'une libre administration de leurs compétences ;
- une attribution élargie de responsabilités et de compétences aux collectivités territoriales ;
- une autonomie financière ;
- une personnalité morale.

La décentralisation est généralement vue comme un processus permettant de faire participer les populations à l'élaboration et à la gestion des politiques qui concernent leur territoire.

Toutefois, les réformes associées à la mise en œuvre de la décentralisation, ne pourront être appliquées jusqu'au bout que si elles sont comprises et appropriées par les élus et la population. Et les mérites dont elle est porteuse à l'égard du développement et d'une administration plus attentive aux besoins des administrés, supposent des capacités d'agir accrues et efficaces dans le contexte des nouvelles compétences décentralisées. Compréhension, appropriation, responsabilisation, capacité accrue, voilà autant de défis nouveaux qu'imposent les enjeux de la décentralisation aux collectivités décentralisées.

Se pose alors la question relative à la capacité administrative et technique des collectivités territoriales de gérer leurs nouvelles responsabilités. Si les collectivités territoriales connaissent bien, en principe, les besoins de leurs communautés, il n'est pas certain qu'elles aient la capacité de gérer leurs affaires avec compétence et efficience. L'élargissement des responsabilités des collectivités territoriales vers des domaines nouveaux d'action, n'est pas sans accroître le volume des tâches et nécessiter des qualifications et des expertises adaptées.





Ainsi, outre les ressources financières, des ressources humaines et techniques appropriées sont à prévoir. Des programmes de formation offerts aux élus et aux personnels en place ainsi qu'un accompagnement technique, s'avéreront nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de cette vaste entreprise que constitue la décentralisation.

Si l'État peut procurer des réponses à un certain nombre de besoins ressentis dans les collectivités décentralisées, c'est au sein de celles-ci que les initiatives doivent être prises pour définir et proposer les services jugés les plus appropriés tout en en assurant l'articulation avec l'État. C'est ainsi que dans la plupart des pays engagés dans la décentralisation, des associations nationales d'élus et de collectivités locales ont été créées, se donnant pour but de promouvoir la reconnaissance des collectivités locales comme partenaires à part entière dans la mise en œuvre de la décentralisation et de renforcer leurs capacités de dialogue avec l'État, tout autant que de maîtrise d'ouvrage et de saine gestion de leurs responsabilités élargies.

Pour faciliter la création de ces associations et assurer une offre de services répondant aux besoins et attentes de leurs membres, l'initiative est prise de mettre sur pied un organisme dédié au développement et à la consolidation des associations nationales, à qui des services divers sont offerts. Cet organisme se veut aussi garant d'un certain niveau d'information et d'apprentissage pour tous, dans les matières relatives à la gestion des compétences décentralisées et les relations avec l'État et les pouvoirs déconcentrés.

C'est dans ce contexte et cet esprit que le PDM a été créé avec une vocation régionale. Compte tenu de la progression très lente de la décentralisation dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, des nombreux problèmes accompagnant sa mise en œuvre, des faibles niveaux de capacité d'un grand nombre d'associations et des besoins immenses ressentis dans les collectivités locales, l'utilité d'un organisme tel le PDM ne s'est pas effritée. Plus précisément, **la mission confiée à l'organisme PDM est toujours pertinente**. La façon dont a évolué et a été réalisée cette mission au sein du PDM, c'est autre chose.

Par contre, se pose la question du niveau pertinent d'accompagnement de ces processus et des acteurs impliqués. La présence de nombreux programmes d'appui au niveau national dans les différents pays, programmes qui ont généralement une efficience satisfaisante en terme d'appuis aux acteurs locaux, rend-elle encore pertinente l'existence d'un organisme à vocation régionale ?

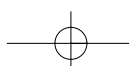
Pour la mission, la réponse est oui. La nature des interventions est différente. Dans les pays, les programmes nationaux d'appui font un travail d'accompagnement de proximité que ne pourra jamais faire le PDM. Par contre ces programmes, ainsi que les APL nationales, ont besoin de s'alimenter en terme de méthodologie, d'outils, d'analyses externes d'un acteur ayant un recul suffisant, d'échanger entre eux sur leurs pratiques et savoir-faire... et c'est à ce niveau-là que le PDM est pertinent en tant que structure à vocation régionale. C'est cette dimension de son action et son articulation avec les programmes nationaux que le PDM n'a pas réussi à ce jour. La plus-value du PDM ne se mesurera pas sur les actions directes de terrain qu'il pourrait mener et qui relèvent des acteurs nationaux, mais par l'apport qu'il aura auprès de ces acteurs nationaux (APL, administrations, programmes d'appui...) pour les aider à mieux s'orienter, s'outiller...

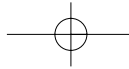
Toutefois, si la pertinence d'un tel outil est confirmée, notamment à titre de porteur au niveau régional de la mission d'appui et d'accompagnement aux associations nationales d'élus et de collectivités locales, ainsi qu'aux autres acteurs impliqués dans le processus, il est néanmoins nécessaire, dans le cas du PDM, de repréciser ses orientations stratégiques, ses fonctions, et de modifier certaines pratiques de gestion (management), ses modes opératoires, son organisation ... afin de corriger une situation passablement hypothéquée par les déficits identifiés.

Le chapitre qui suit va proposer une réforme en profondeur du PDM fondée sur :

- les principes à promouvoir
- les fonctions à conserver
- les modes opératoires à privilégier
- l'architecture organisationnelle à construire
- les évolutions managériales à instaurer.

Les principaux acteurs, notamment les bailleurs finançant le PDM, auront à se prononcer sur le potentiel de réforme du PDM et le niveau de risque qu'une telle entreprise représente.





19. Le PDM à bâtir

19.1. Principes proposés

Les principes pouvant guider le PDM dans l'avenir peuvent s'énoncer comme suit :

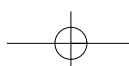
- l'agenda politique du mouvement municipal au niveau panafricain et les fonctions tribunitiennes qui y sont liées sont pris en charge par CGLUA ;
- l'organisation d'Africités relève désormais de CGLUA ;
- le PDM se recentre sur un pôle d'expertise (centre de ressources) au service des différents acteurs engagés dans les processus de décentralisation, notamment les APL et les CL, orienté vers la facilitation des apprentissages mutuels. Il n'est pas le centre d'une étoile mais un nœud dans la toile ;
- le PDM ne gère plus de "programmes" tel qu'antérieurement, mais développe son expertise sur deux axes complémentaires :
 - 1. appui aux acteurs nationaux (APL et programmes d'accompagnement) pour le renforcement des CL et leurs capacités à rendre des services aux populations (directement ou en lien avec les autres acteurs : société civile, opérateurs privés et services déconcentrés), et appui aux APL dans leur fonction de dialogue politique et de services à leurs membres ;
 - 2. accompagnement des processus de décentralisation et de déconcentration au niveau des États ;
- le PDM n'assume plus les fonctions de maître d'œuvre ou maître d'ouvrage de programmes à la demande d'autres acteurs, il reste dans une position de conseil ;
- les fonctions qui relèvent de la prestation de services sont externalisées ;
- les relations avec les différentes catégories de partenaires nationaux font l'objet d'une stratégie bien définie et l'organisation de relations structurées ;
- le mode de gouvernance du PDM est basé sur :
 - un organe de pilotage tripartite (APL, États et bailleurs) ;
 - la mise en place d'un système de suivi-évaluation interne et externe ;
 - un mode de management basé sur l'animation et le contrôle des équipes, équipes dont les activités sont axées sur les objectifs définis par l'organe de pilotage ;
 - les coûts du PDM font l'objet d'un suivi analytique et d'indicateurs de gestion sur les principaux postes de charges.
- le PDM réformé n'entretient aucune forme de liens hiérarchiques avec CGLUA ; il n'est pas l'agence technique de la CGLUA. Il peut, comme avec tout autre organisme, passer avec celle-ci des conventions ou protocoles d'accord ciblés sur des sujets intéressants les deux parties.

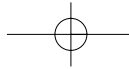
19.2. Quelles fonctions pour le PDM

La vocation du PDM doit être recentrée sur des fonctions simples et maîtrisables : "Le PDM est un outil destiné à aider les acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest (i) dans le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration et (ii) dans la maîtrise des fonctions qui leur sont dévolues du fait de la décentralisation." A cet effet, le PDM :

- fournit l'information pertinente et de l'expertise aux acteurs de la décentralisation ;
- favorise les échanges et la concertation entre ces acteurs sur leurs pratiques et sur les réponses à apporter sur les enjeux nationaux ou locaux et sur les questions pratiques qui se posent dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration.

La finalité du PDM est de contribuer à une amélioration du niveau de services apportés aux populations par les CL en lien avec les autres acteurs que constituent la société civile, les opérateurs privés et les services déconcentrés de l'État.





Le travail du PDM est focalisé sur :

- l'analyse de la situation des processus de décentralisation et de déconcentration et des facteurs de blocage ainsi la formulation de propositions facilitant la concertation inter-acteurs dans les pays pour lever ces blocages ;
- l'analyse des besoins d'appui et d'accompagnement principalement des APL et des CL ;
- l'identification, la capitalisation et la diffusion des outils et bonnes pratiques ;
- la veille sur les opportunités d'appui et de financements au profit des CL ;
- la mise en synergie des acteurs et programmes pour :
 - les échanges sur les pratiques et les outils ;
 - la diffusion de ces bonnes pratiques et outils ;
 - le développement d'outils manquants ;
- la fourniture d'une expertise à la demande.

Le PDM devient un véritable "centre de ressources" pour les différents acteurs de la décentralisation, combinant une fonction d'*observatoire* lui permettant d'analyser les situations et les pratiques pour en tirer les enseignements et une fonction de *conseil* qui facilitera l'accès à l'information et les échanges entre les acteurs. Le PDM n'est ni un centre de recherche ni un bureau de consultants mais bien un centre de ressources, dynamique et proactif.

Les clients du PDM sont :

- les CL et leurs associations (APL) ;
- les administrations nationales impliquées dans les processus de décentralisation ;
- les programmes, structures, projets nationaux ou régionaux en appui aux processus de décentralisation et de déconcentration ;
- les partenaires financiers intervenants dans ce domaine.

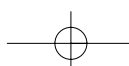
19.3. Les modes opératoires à privilégier

Le recentrage du PDM induit de préciser (i) la nature des services que les APL doivent rendre à leurs membres et, à partir de là, la nature des appuis du PDM à ces APL et (ii) le mode de travail entre le PDM et les administrations en charge du processus de décentralisation et de déconcentration (ce qui sous-entend que malgré le fait que les APL et les CL ne soient plus les seuls clients du PDM, elles demeurent les clients privilégiés du fait qu'elles sont les acteurs les plus démunies dans la mise en œuvre de la décentralisation et que la mission du PDM est prioritairement axée sur le renforcement de leurs capacités (cf. pertinence de l'outil au point 5).

Réfléchir la place des APL et du PDM dans l'appui aux CL

Sur la nature des services que les APL doivent rendre aux membres, le document PMO 2006-2010 apporte des éléments de réponses : "...afin que ces dernières (CL) améliorent leurs modes d'intervention et de gestion au bénéfice de leurs populations". L'extrait 1.2 du PMO s'intitule d'ailleurs "Les APL sont outillées pour offrir des services à leurs membres afin que ceux-ci améliorent les conditions de vie de leurs populations". La finalité est bien la capacité des CL à assumer les fonctions qui leur ont été dévolues par les lois de décentralisation et qui devront se traduire par la fourniture des services de base aux populations (état civil, éducation, santé, assainissement et autres services urbains...) pour améliorer leurs conditions de vie. Les discussions avec des élus, des agents des CL et des associations de CL ainsi qu'avec des représentants des partenaires tout au cours de cette étude, et la consultation de travaux divers menés récemment en Afrique, montrent que les besoins et les attentes des CL concernent principalement :

- l'accès à l'information et à la compréhension des textes ;



- les ressources financières correspondant aux charges des compétences élargies ;
- la maîtrise des fonctions administratives et financières au niveau de la CL (dont la capacité de générer des ressources financières localement) ;
- la maîtrise des fonctions de planification du développement de leur territoire en lien avec les acteurs qui occupent ce territoire (dont la question du développement économique local et celle de la démocratie participative) ;
- la maîtrise des fonctions de services offerts aux populations (incluant la gestion des équipements et le mode de travail avec les services déconcentrés et les usagers) ;
- la défense des intérêts des CL auprès de l'État et des partenaires (principalement plaider sur la reconnaissance de la place des CL, les ressources des CL, le partage des compétences, le statut des élus et des agents...).

La réponse à ces attentes passent par :

- l'existence de centres de ressources rendant l'information et les outils accessibles ;
- l'existence de dispositifs de formation et d'accompagnement ;
- l'existence de mécanismes favorisant le partage et l'échange d'expériences et de bonnes pratiques ;
- l'existence d'une capacité de négociation propre.

Par rapport à ces besoins, les réponses dans les pays sont variables mais tournent autour de trois dispositifs :

- la tutelle qui a souvent une fonction d'appui-conseil ainsi, théoriquement, que les autres services déconcentrés de l'État ;
- les dispositifs d'accompagnement mis en place par les États et leurs partenaires (programmes nationaux d'appui aux CL ou programmes plus spécifiques par thème et/ou par région) ;
- les associations de CL ou d'élus et les instruments spécifiques dont elles peuvent se doter.

Comment peut se situer l'apport des APL et du PDM renouvelé dans ce contexte ? **Le programme APL du PDM ne peut pas faire l'économie, pays par pays, avec les APL nationales, de réaliser un premier travail sur le niveau et les priorités des besoins des CL et les réponses qui sont données par chaque groupe d'acteurs ou dispositif et leur cohérence.** Ce travail permettra de cibler où prioritairement les APL vont se positionner en fonction de leurs moyens et comment le PDM pourra les accompagner toujours en fonction de ses moyens.

Par rapport à ces nouvelles perspectives, les APL peuvent développer une valeur ajoutée au niveau :

- de la mise en place de cellules d'appui (veille informative sur l'évolution des textes, sur les opportunités de financement, diffusion d'informations et d'outils...) ;
- de la fonction de plaider, lobbying et de négociation (sur laquelle le PDM a été d'un apport très positif) ;
- de l'interface avec les dispositifs d'accompagnement et de formation afin de les orienter sur les besoins des CL, et dans certains cas assurer la maîtrise d'ouvrage de ces programmes. Une priorité étant d'outiller les CL sur les modes de gestion des équipements et services publics et l'organisation de leurs relations avec les autres acteurs locaux : société civile, opérateurs économiques et services déconcentrés de l'État.

Le contexte particulier et leurs capacités propres permettront ou non à ces APL d'aller plus loin avec la mise en place de services plus pointus, soit de conseil direct sur la gestion de la CL et de ses services, soit pour le montage de projets, d'intercommunalité, etc.

Le PDM devra s'attaquer à la tâche d'établir plus de synergie (i) au niveau régional entre les dispositifs et programmes d'appui aux CL et (ii) au niveau national entre ces dispositifs/programmes et les APL. Ce sont ces dispositifs qui sont en mesure de réaliser un travail de proximité que le PDM ne pourra jamais faire. Par contre, comme déjà soulevé dans nos analyses des autres programmes du PDM, la valeur ajoutée de ce dernier repose avant tout sur l'identification des bons outils et des bonnes pratiques, leur diffusion, l'organisation d'échanges sur ces pratiques, l'identification des déficits à combler et l'organisation de la concertation entre les acteurs pour apporter et prendre en charge des solutions. Le PDM peut devenir le point de référence en la matière s'il sait limiter ses ambitions et établir les ponts qui

font aujourd'hui défaut avec les autres acteurs. Il est plus important pour le PDM de cibler et mener à terme des tâches à la portée de ses moyens humains et financiers, que de vouloir toucher à tout et intervenir sur tout (saupoudrage). Cela nous amènera aux propositions d'optimisation des ressources humaines et financières du PDM.

Réfléchir la plus value du PDM auprès des administrations en charge du processus de décentralisation et de déconcentration

Du fait (i) de la montée en puissance des processus de décentralisation en Afrique et (ii) des problèmes concrets qui se posent dans la mise en œuvre de cette décentralisation et dans l'articulation de ce processus avec la réforme des États (cf. nos analyses pays), la mission d'évaluation est convaincue qu'un outil de capitalisation et de conseil auprès des collectivités locales et de leurs partenaires nationaux (incluant en premier lieu les APL) et extérieurs, est utile. Voyons en quelles matières, plus précisément, il peut être utile.

Une politique de décentralisation se réfléchit dans le cadre des processus de réforme de l'État, processus qui impliquent de mener de manière cohérente et combinée une politique nationale de décentralisation et de déconcentration visant deux grands résultats :

- Des CTD compétentes assurant leurs fonctions :
 - développement des services de base à la population ;
 - moteur de développement local ;
 - espace de démocratie locale.
- La territorialisation des politiques publiques se traduisant par :
 - l'adaptation des politiques nationales aux besoins des territoires ;
 - l'existence d'espaces de concertation pour le développement territorial ;
 - la déconcentration des administrations au regard de leurs fonctions.

L'atteinte de ces résultats exige une capacité de pilotage au niveau national du processus de décentralisation et de déconcentration. Aujourd'hui, les constats sur les facteurs de blocage constatés dans les pays visités et à la lecture de documents sur le sujet, montrent bien que le processus bloque (i) sur l'existence d'une réelle volonté politique et administrative (résistance) à mener ce type de réforme à son terme et, quand cette volonté existe, (ii) sur la capacité à définir et mettre en œuvre une politique nationale cohérente de décentralisation et de déconcentration. La décentralisation n'est pas une politique sectorielle mais un cadre institutionnel et mode de gouvernance qui s'impose à l'ensemble des ministères. Cette définition d'une politique nationale est d'autant plus nécessaire qu'elle doit répondre aux questions :

- de transferts de compétences ;
- de transferts de ressources (dotations, fiscalité, mécanismes de financement des investissements) ;
- d'articulation des politiques sectorielles et territoriales ;
- de déconcentration des ministères ;
- d'orientation et de coordination des appuis proposés par les partenaires extérieurs ;
- d'accompagnement et de pilotage du processus.

La mise en place d'une telle politique implique pour les États de travailler concomitamment sur trois axes :

- la création d'un contexte favorable à la décentralisation et à la déconcentration : l'objectif est de lever les contraintes majeures qui freinent la mise en place de cette politique. Suivant les pays cela implique (i) de définir le partage des compétences et des responsabilités entre les acteurs, (ii) d'adapter et mettre à jour les textes législatifs et réglementaires, (iii) de revoir les besoins de financement des CTD, leurs ressources et la fiscalité, (iv) de mettre en place une décentralisation financière, et (v) de mettre en place le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration ;
- l'appui à la mise en place d'une politique de décentralisation et de déconcentration dans les ministères, qui passe par (i) la définition des orientations nationales, (ii) l'actualisation des politiques sectorielles et

des programmes sectoriels, (iii) la conduite des analyses institutionnelles aboutissant par ministère à leur déconcentration, (iv) la mise en œuvre des plans de redéploiement et de renforcement de capacités, (v) le suivi de l'avancée de la déconcentration des ministères et de la prise en compte effective de la décentralisation. Ces points sont nécessaires pour aller vers une territorialisation des politiques publiques ;

- l'appui au développement des capacités des collectivités locales qui passe par l'élaboration et l'offre d'outils. Ces outils seront en support au développement communal et au développement régional ainsi qu'au financement des programmes de développement des collectivités locales.

C'est dans la contribution à définir, à faire évoluer et à mettre en œuvre ces trois axes, que les États attendent une plus value d'un organisme comme le PDM.

Un autre apport sur lequel le PDM peut se positionner concerne la **recherche d'une convergence des pratiques d'appui aux collectivités locales**. Dans la pratique, on note que ce besoin de convergence existe autant au niveau national que sur le terrain dans les régions. Le PDM pourrait constituer une force de proposition pour la concertation entre États, CL et partenaires sur les règles du jeu à respecter dans les programmes d'appui, la mise en synergie et en cohérence des différentes interventions et l'évolution progressive des modes opératoires respectant la maîtrise d'ouvrage des CL mais aussi la place des services de l'État. Cette recherche de convergence passe aussi par une interpellation forte des partenaires sur les appuis qu'ils apportent à des politiques sectorielles en contradiction avec les choix de décentralisation.

Cet apport du PDM pourrait se traduire de plusieurs manières :

- la production d'analyses qui donneraient un point de vue indépendant et expert sur les processus en cours et qui seraient source de propositions (amélioration du produit "État de la décentralisation") ;
- la production d'analyses thématiques poussées, centrées sur les quelques sujets clés cités autour desquels "bloquent" les processus de décentralisation et l'animation d'espaces de concertation et d'échanges entre les acteurs sur ces sujets ;
- la réponse à des demandes des administrations concernées dans l'appui à leur processus (ce qui implique aussi d'être pro-actif) ;
- l'établissement de liens d'échanges sur les pratiques et les outils des acteurs impliqués dans ces processus (programmes, services et organismes spécialisés, agences d'appui et de financements).

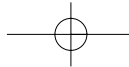
Afin de répondre au mieux aux préoccupations de ces administrations, le PDM doit pouvoir organiser des relations structurées avec celles-ci.

La plus value du PDM sur ces sujets se mesurera à la qualité des productions et leur valorisation dans les pays, au niveau des demandes qui émaneront des États et organismes partenaires impliqués dans ces processus ainsi qu'à la capacité du PDM à y répondre.

Attention, il ne s'agit pas pour le PDM d'avoir une équipe permanente capable de couvrir tous les pays, mais d'être avant tout un guide valorisant les savoir faire acquis par les acteurs et capable de faire mobiliser par ces demandeurs les bonnes personnes ressources et les bons outils.

19.4. Comment le PDM peut optimiser ses ressources humaines et financières

Concernant l'appui au renforcement des CL et des APL, tel que nous l'avons défini précédemment, le PDM doit être en mesure de développer une expertise qui puisse toucher les questions institutionnelles relatives aux CL et aux APL, les questions de développement et de gestion de services des CL pour les populations et les questions de formation. Ces questions ne sont pas dissociables, elles concourent à apporter des réponses complémentaires et liées au besoin de renforcement des CL à assumer leurs fonctions et à apporter les services de base (cf. objectifs du Millénaire). Aujourd'hui, l'éclatement du PDM en trois programmes distincts, APL, REHCOL et CITATIONS ne le permet pas. Certes, un premier pas a été fait avec le PMO, celui du regroupement de REHCOL et de CITATIONS, mais la lecture de la stratégie du PMO et des activités programmées, ne marque pas une véritable évolution dans



le sens souhaité. Cette évolution passe par une rupture plus tranchée avec le passé, sans rejeter les acquis, et la construction d'un pôle de renforcement des CL qui regrouperait (i) l'appui institutionnel aux APL, (ii) le développement des outils de gestion des CL et de leurs services et équipement, (iii) l'appui aux dispositifs d'accompagnement et de formation offerts aux acteurs des collectivités locales.

De même POLDEC, CRID et ECOFILOC doivent être regroupés en un seul pôle, sachant que les fonctions de prestations, notamment ECOLOC, pourraient être séparées du PDM. ECOLOC devient un produit repris par l'expertise privée, mais le PDM continuera à travailler sur les différents aspects du développement économique local.

Ce regroupement permettra d'ailleurs de répondre à l'argument souvent invoqué par le PDM : on n'a pas les moyens humains et financiers. Si, les moyens humains et financiers existent. La question est de savoir (i) les orienter efficacement, (ii) cibler correctement les actions sur lesquelles une plus-value sera dégagée, et (iii) assurer la juste et productive articulation avec les acteurs déjà en place !

Cette proposition ne doit pas être vue comme un simple regroupement des programmes de base mais implique *une refonte du mode de travail et d'intervention (cf. les modes opératoires à privilégier), ce qui nécessitera une relecture approfondie du PMO.*

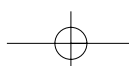
En résumé, la nouvelle configuration du PDM serait celle d'un Centre de ressources composé de deux pôles :

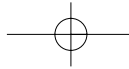
1. Le pôle "Appui au renforcement des CL et de leurs capacités à rendre des services aux populations", regroupant les ressources de APL, RHECOL et CITATIONS. Il travaillerait sur :

- les stratégies de développement des services apportés par les CL aux populations incluant :
 - mécanismes de planification, maîtrise d'ouvrage, gestion... ;
 - développement des ressources des CL ;
 - identification des bonnes pratiques et des outils afférents ;
- la mise en place de mécanismes d'échanges et de diffusion des bonnes pratiques et des outils incluant :
 - la mobilisation des acteurs nationaux à cet effet ;
 - l'appui aux APL pour constituer le premier relais de cette diffusion ;
- l'appui conseil relatif au développement des outils techniques et financiers des CL ainsi qu'au développement économique local ;
- l'identification des besoins de formation et de l'offre incluant :
 - le travail avec les acteurs nationaux sur les besoins et l'offre existante ;
 - l'identification et la diffusion des modules adaptés ;
 - la mise en synergie des acteurs pour :
 - la réalisation des outils manquants ;
 - l'amélioration des offres de formation ;
- l'appui conseil aux APL sur leurs structurations et le développement de services à rendre à leurs membres.

2. Le pôle "Accompagnement des processus de décentralisation", regroupant les ressources de POLDEC, AMTER, ECOFILOC et CRID. Il travaillerait sur :

- l'analyse de la mise en œuvre des processus de décentralisation de manière transversale et spécifique par pays avec la production de documents de recommandations qui permettent aux acteurs nationaux d'avoir des références ;





- des études thématiques avec l'analyse des pratiques afférentes et le développement de méthodologies adaptées, en jouant sur la mise en synergie des acteurs nationaux :
 - transferts de compétences aux CL ;
 - modalités de travail entre services techniques de l'État et les CL, exercice de la tutelle ;
 - mécanismes de financement des CL ;
- développement économique local ;
 - aménagement du territoire ;
 - etc.
- le suivi à travers l'Observatoire de la décentralisation, des indicateurs clés notamment sur les ressources financières des CL ;
- la mise à disposition d'expertise à la demande.

Toutes les informations disponibles seraient accessibles au **Centre de connaissances** du PDM et un système de diffusion par intranet et par internet (à usage réservé ou totalement ouvert), dont l'architecture reposerait sur la distinction des catégories d'acteurs et par pays, assurerait un lien à caractère informatif et documentaire entre le Centre et les organismes concernés. Ce centre ne devrait pas être un goulot d'étranglement, mais un réseau de circulation d'information entre les acteurs.

Le PDM mettrait en réseau des expertises publiques et privées qui existent dans les pays exerçant ainsi un rôle fédérateur (pas au sens centralisateur !) et d'animateur de ces savoir-faire.

20. Recommandations pour une réforme en profondeur du PDM

L'évaluation globale du PDM a permis de mettre à jour des déficits importants qui ne sauraient se satisfaire de simples changements "cosmétiques" pour l'avenir. Le PDM doit faire l'objet d'une révision en profondeur de sa raison d'être et de son mode de fonctionnement administratif et opérationnel. Cette réforme remettra en cause : (i) sa mission, (ii) ses orientations stratégiques, (iii) l'aire géographique de ses interventions, (iv) le nombre et les objectifs de ses programmes, (v) les ressources humaines, financières et techniques nécessaires à la bonne marche de l'organisme dans la poursuite de ses objectifs, (vi) la composition de son personnel, etc. Une attention particulière sera accordée aux règles de gouvernance, à la délégation de pouvoir et à l'application du mode de gestion axée sur les résultats.

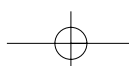
Deux options se présentent :

1. le recentrage du PDM avec l'équipe actuelle (prenant pour acquis le départ du SG) ;
2. la reconstruction d'un nouveau PDM sur de nouvelles bases, tout en s'appuyant sur les acquis et en conservant une partie des ressources humaines prêtes à accepter les nouvelles règles de gouvernance et de fonctionnement.

N.B. : Le rapport ne propose pas la fermeture du PDM car (i) c'est un organisme indépendant et (ii) la mission a exposé qu'un tel organisme reste pertinent. Le scénario serait plutôt l'arrêt des financements extérieurs. On notera que la mission n'a pas retenu ce scénario de l'arrêt des financements des deux principaux bailleurs, lequel entraînerait, à toute fin pratique, la mort du PDM du fait de l'inexistence de financements substantiels outre ceux de la France et du Canada. La pertinence de l'outil PDM plaide pour son maintien, ses déficits plaident pour sa réforme en profondeur.

La mission ne tranche pas entre les deux options, mais elle émet l'opinion suivante en trois points :

- la mission reste prudente sur la première option ; elle considère que le PDM, sous sa forme actuelle, ne peut accomplir le redressement nécessaire. Une culture de gestion et d'organisation s'est instaurée depuis



15 ans et il nous apparaît peu probable que le PDM soit en mesure de s'en affranchir pour accomplir les changements qui s'imposent. On se souviendra que (i) le travail de qualité fait à travers la revue managériale n'a pas permis d'aboutir aux résultats escomptés. L'analyse des déficits du PDM en a montré les causes internes et (ii) la mise en œuvre du PMO bute sur les mêmes déficits montrant la difficulté du PDM à évoluer malgré les appuis conjoints de ses deux principaux partenaires ;

- la deuxième option nous paraît la plus réaliste pour obtenir le changement recherché, changement qui exige du sang neuf, une réduction des coûts et une évolution de la gouvernance, des méthodes de travail et du fonctionnement opérationnel pour une plus grande efficacité ;

- bien que la deuxième option nous apparaisse la plus réaliste, elle ne présente pas moins un **potentiel élevé de risque**. Comme nous avons tenté de le démontrer dans l'argumentaire en appui à la pertinence de la mission confiée au PDM, les besoins des collectivités locales, comme partenaires et acteurs de premier plan dans la mise en œuvre de la décentralisation, sont tellement grands qu'une structure dévouée à venir en aide aux APL et aux CL ne peut être que bienvenue. Nous avons pu constater toutefois que des difficultés de divers ordres, internes et externes, peuvent survenir et altérer la portée de la mission du PDM ainsi que les résultats attendus de cette structure. Les avantages que présente l'option de la "reconstruction" du PDM, ne doivent pas faire oublier le défi du mandat confié à cet organisme couvrant le vaste territoire des 24 pays qui composent l'Afrique de l'Ouest et du Centre (cf. recommandation de limiter l'aire d'intervention du PDM aux pays de l'Afrique de l'Ouest). Ce questionnement relatif au large territoire d'intervention du PDM ainsi qu'aux coûts et à la consommation de temps qu'il génère, conduit inévitablement à poser la question suivante : ne vaudrait-il pas mieux aider les APL et les CL directement au niveau des pays plutôt que par l'intermédiaire d'une structure qui réunit plusieurs pays ? Enfin, il serait illusoire de penser que la réforme à engager ne rencontrera aucune résistance découlant des façons de voir et de faire de "l'ancien PDM". La force du leadership du nouveau SG sera ici déterminante.

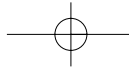
Il relève des parties prenantes du PDM, dont les bailleurs, d'estimer les risques liés à chacune des deux options en fonction de ce qui sera retenu des recommandations. Les résultats de cette opération de réforme pour un nouveau PDM ne pourront certes être garants du potentiel de capacité attendu en appui aux efforts de mise en œuvre de la décentralisation au niveau local et de l'amélioration des conditions de vie des populations. Toutefois, des espoirs de réelles améliorations peuvent être anticipés au terme de cette entreprise.

C'est donc avec beaucoup de prudence que la mission fait les recommandations suivantes au comité paritaire du PDM et à son conseil d'administration, soulignant qu'elle les propose comme éléments de base pour la réflexion et la discussion.

En terme d'orientation :

- Le PDM est redéfini en tant que Centre de ressources pour (i) l'appui aux acteurs de la décentralisation dans le pilotage du processus de décentralisation et de déconcentration et (ii) l'appui à la maîtrise, par ces acteurs, de leurs fonctions⁵⁴. La finalité reste l'amélioration du niveau de services offerts par les CL aux populations pour un meilleur cadre de vie et une lutte efficace contre la pauvreté.
- Une révision des choix d'orientation est entreprise pour tenir compte de la vocation des deux pôles proposés, cette révision passe par un travail élargi avec un groupe représentatif des différentes catégories d'acteurs (élus locaux, représentants de l'État, représentants des partenaires techniques et financiers).
- Par souci de rationalisation des ressources, le territoire géographique d'intervention du PDM est limité aux pays de l'Afrique de l'Ouest (francophones et anglophones), ce qui n'empêche pas le PDM de recevoir et de conseiller des missions en provenance d'Afrique centrale et de faciliter l'accès aux ressources documentaires.

54) La mission inclue dans ce domaine le développement municipal et la gouvernance locale.



En terme de stratégie et de mode opératoire :

- Le PDM se doit de reconstruire des liens structurés avec les différents groupes d'acteurs concernés en premier lieu les CL, les APL et les administrations en charge des processus de décentralisation. Ces liens sont indispensables pour identifier et répondre à la demande réelle et faire jouer les synergies entre les acteurs.
- Le PDM ne peut tout couvrir et apporter des réponses à tout, il se positionne comme Centre de ressources et de conseil en identifiant les enjeux clés et les facteurs de blocage au processus de décentralisation, en favorisant un travail commun des acteurs sur les solutions possibles et en leur apportant information et expertise nécessaires à leur choix. Il privilégie l'échange des savoir faire, des bonnes pratiques et des outils entre ces acteurs. Il garde sa fonction d'observatoire tant sur les processus de décentralisation y compris sur les aspects financiers, que sur les bonnes pratiques et leur diffusion.
- Il se dégage des fonctions de prestataires de services et de maître d'œuvre ou d'ouvrage pour le compte de tiers pour se concentrer sur sa fonction de capitalisation, d'analyse, de circulation d'information et de conseil.
- Le PDM construit et anime des réseaux d'expertise publique et privée qui pourront répondre aux demandes d'accompagnement.

En terme organisationnel :

- le PDM se compose de deux pôles :
 - a. Le pôle "Appui au renforcement des CL et de leurs capacités à rendre des services aux populations".
 - b. Le pôle "Accompagnement des processus de décentralisation".
- Le personnel de direction / gestion se resserre du fait de la limitation du nombre de programmes.

En termes de ressources humaines :

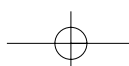
- Le PDM doit être en mesure de faire fonctionner chacun de ces pôles avec un responsable et deux chargés de mission, une assistante et une secrétaire, auquel s'ajoutera un responsable de la gestion de l'information pour le centre de ressources avec un technicien pour la gestion des bases de données.
- L'équipe de gestion est composée d'un SG et d'un responsable administratif et financier, une assistante de direction et un comptable.
- Les profils de postes sont à ajuster en conséquence.
- Une politique d'évaluation du personnel est définie et appliquée de façon périodique sur la base de critères objectifs de rendement.

En termes de ressources financières :

- Le PDM redéfinit un niveau de charges de fonctionnement et des règles de rémunération soutenables et acceptables pour les partenaires qu'ils sollicitent et en lien avec la capacité de prise en charge progressive des acteurs africains.
- Le niveau de cotisation des membres et/ou leur versement doit avoir une incidence sur le droit de vote.
- Une procédure rigoureuse de contrôle des dépenses est adoptée incluant des bilans financiers trimestriels détaillés remis aux partenaires financiers. Le poste de dépenses affecté aux déplacements (voyages et séjours) fait l'objet d'une attention particulière ; des critères de référence (ex. : pourcentage du budget total) seront adoptés.

En termes de management :

- Le management est fondé sur un travail d'équipe au sein duquel le SG exerce une fonction de coordination, d'animation et de suivi des équipes autour des objectifs poursuivis, des activités et des actions entreprises. La tenue de réunions de travail mensuelles du SG et les cadres pour suivre la progression des dossiers et planifier les activités à venir dans le respect du PMO et des Plans d'Action annuels, est désormais une règle statutaire de fonctionnement.



- Le pouvoir du SG est circonscrit à un rôle et à des tâches clairement définis notamment pour ce qui touche :
 - a. des décisions de gestion qui ont une incidence directe sur le niveau de charge de la structure (Un plafond est fixé au niveau de ses déplacements) ;
 - b. des décisions relatives à la prise en charge de nouvelles activités ;
 - c. l'application des règles de gestion à l'interne et en fonction des résultats ;

....

- Le SG doit habiter Cotonou ainsi que le personnel cadre.
- Le rôle du conseil d'administration est revu et des prescriptions nouvelles sont formulées quant à sa composition, ses rapports avec le Secrétaire général et l'amélioration de sa capacité d'analyse critique à l'égard de toute chose concernant la gouvernance et l'efficacité opérationnelle du PDM.

La mission laisse ouverte la question de l'évolution ou non du statut du PDM. Deux options existent :

- a. le maintien de la formule actuelle, celle d'un PDM constitué en association de représentants élus ;
- b. l'ouverture de l'association PDM à une gestion collégiale des trois principaux groupes d'acteurs (CL, administrations, partenaires).

De manière pragmatique pour les années à venir, la mission pense que la coexistence d'un comité paritaire et d'un CA est artificielle : (i) elle ne favorise pas les échanges de fond que peuvent générer le partage des points de vue des groupes d'acteurs, (ii) le conseil d'administration est dépossédé de fait du pouvoir. Pour cette raison, l'ouverture de l'organisme aux deux autres groupes d'acteurs nous paraît mieux correspondre à la réalité des faits et à la vocation multi-acteurs que pourrait avoir cet organe. Mais rappelons-le, cette option est aussi discutable.

A titre indicatif, la mission présente les avantages, les inconvénients et les risques d'un PDM "uni-acteur" (APL) ou "pluri-acteurs" (APL, administrations, partenaires).

	Avantages	Inconvénients	Risques
PDM (APL)	<p>Orienter les besoins sur les demandes des CL, mettre les CL au cœur des actions.</p> <p>Disposer d'une capacité renforcée d'analyse propre aux APL</p>	<p>Si le CA ne joue pas son rôle et si faible appropriation des APL : moindre efficacité de la structure.</p> <p>(D'autres facteurs internes peuvent limiter la capacité du CA : s'il n'y a pas continuité de représentation au sein du CA avec une forte rotation des membres d'un CA à l'autre, si les représentants des APL au sein du CA font passer leur stratégie personnelle avant celle de leur APL, ...)</p> <p>On limite le PDM à une structure d'appui au renforcement de la capacité des APL au détriment d'un outil d'accompagnement du processus de décentralisation interpellant des acteurs d'autres appartenances</p>	<p>Faible appropriation et absence de réactivité des membres du CA</p> <p>Fracture du dialogue entre les acteurs d'appartenances diverses</p>

	Avantages	Inconvénients	Risques
PDM pluri-acteurs	<p>Le processus de décentralisation (y compris dans sa partie dév. municipal) concerne plusieurs acteurs, le CA du PDM peut constituer un lieu "neutre" d'échanges, d'identifications des déficits et de recherche des meilleures articulations... Il aura plus de légitimité pour faire des propositions dans les pays.</p> <p>Le débat contradictoire et la prise en compte des points de vue des différents groupes permettent d'aller plus loin dans l'analyse et la recherche de solution et d'éviter de devenir une simple arme de revendication (rôle nécessaire mais au niveau national des APL et de la CGLUA)</p> <p>Permet un dialogue direct entre les 3 groupes et un engagement / responsabilisation partagé</p>	<p>Mécanisme décisionnel plus lourd à gérer du fait de la nature différente des acteurs impliqués</p> <p>Oblige à une volonté et à une capacité de concertation entre les acteurs qui requièrent du temps et des aptitudes spécifiques</p>	<p>Risque de dispersion si on recherche un consensus mou pour les choix d'orientation.</p> <p>Difficulté de dialogue entre les groupes d'acteurs rendrait l'organisation inefficace</p>

En tout état de cause, quelle que soit l'option retenue :

- une stratégie forte est à mettre en place pour assurer un rapprochement du PDM avec les APL et favoriser son appropriation par celles-ci ;
- une stratégie forte est à mettre en place pour reconstruire des liens avec les administrations en charge des processus de décentralisation ainsi que les programmes nationaux impliqués dans ces processus et dans l'accompagnement des acteurs ;
- une relecture du PMO est nécessaire pour prendre en compte les évolutions en matière de missions, de modes opératoires et d'organisation ;
- une reformulation est à faire de certaines dispositions des textes constitutifs des partenariats établis entre le PDM et le MAE et l'ACDI pour tenir compte des principaux éléments de la réforme.

Le choix de faire évoluer le PDM actuel ou de rebâtir un nouveau PDM, influera sur les étapes et les modalités à mettre en œuvre.

La mission souligne l'enjeu crucial du choix du nouveau SG. Celui-ci, fortement épaulé par le CA et le comité paritaire, portera la responsabilité de mener à terme l'option retenue à travers ses différentes étapes. Il **reconstituera** son équipe à partir (i) du personnel en place suite à une évaluation des compétences et des expériences de chacun et en tenant compte des changements à apporter et (ii) d'un processus transparent de recrutement et de sélection. Aucune des personnes actuellement en poste n'aurait de garantie de prolongation ou de renouvellement.

Telles sont les analyses et les propositions de la mission d'évaluation.

Les réactions du PDM et des bailleurs qui ont suivi le dépôt du rapport provisoire ont été sérieusement prises en compte par l'équipe d'évaluation. Plusieurs observations, commentaires et critiques qui nous ont été acheminés sont à l'origine des corrections, ajouts, amendements apportés à la version finale. Les conclusions générales et le sens des recommandations sont toutefois peu ou pas altérés par les modifications apportées au contenu analytique du rapport.

La mission n'a pas, néanmoins, la prétention de posséder la vérité et d'être à l'abri d'erreurs d'appréciation et d'imprécisions d'ordre factuel. Nous espérons que le bureau régional du PDM, son conseil d'administration et leurs partenaires financiers acceptent de recevoir nos analyses et propositions pour ce qu'elles sont : des éléments destinés à la réflexion et au débat entourant l'avenir du PDM.

Titres parus dans la série “Evaluations”

Le programme des volontaires européens de développement. Evaluation de la phase pilote (1986-1988) (n°3).
 L'Ecole Nationale Supérieure des Industries Agro-Alimentaires du Cameroun (ENSIAAC) (n°6).
 Faune sauvage africaine. Bilan 1980-1990. Recommandations et stratégie des actions de la coopération française (n°8).
 Le Comité Interafricain d'Etudes Hydrauliques (CIEH) (n°10).
 La politique des bourses. Evaluation de l'aide publique française (1979-1988) (n°11).
 La reconversion des agents de la fonction publique en Guinée. Evaluation de l'aide française (1986-1992) (n°12).
 L'Association Française des Volontaires du Progrès (n°13).
 L'appui dans les secteurs du plan et des statistiques (n°14).
 L'appui aux formations dans le secteur BTP (n°15).
 L'appui au système éducatif tchadien (n°16).
 L'appui à l'opération villages-centres du Congo : Mindouli et Lékana (n°17).
 L'appui dans le domaine du livre et de l'écrit (n°18).
 Les administrations mauritaniennes des finances et du plan (n°19).
 Les réseaux de développement (n°20).
 La politique du ministère en faveur de la coopération décentralisée (n°21).
 La politique des crédits déconcentrés d'intervention (1988-1993) (n°22).
 L'appui au développement urbain et à la gestion locale au Bénin et à Madagascar (1982-1994) (n°24).
 La navigation aérienne et les activités aéroportuaires en Afrique subsaharienne et dans l'Océan indien (n°25).
 Le volontariat français dans les pays en développement (1988-1994) (n°26).
 Conséquence de la suspension de la coopération. Cas du Togo, du Zaïre et d'Haïti (n°29).
 La coopération documentaire (1985-1995) (n°33).
 Etude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG (n°34).
 Programme d'appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE) (n°35).
 Programme mobilisateur Femmes et développement (n°37).
 Evaluation rétrospective des FAC d'intérêt général (91, 93, 95) consacrés à l'appui à la politique sectorielle en éducation formation (n°38).
 Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur minier (n°39).
 Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur Jeunesse et Sports (n°41).
 Evaluation du programme CAMPUS. Coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique (n°42).
 Evaluation dans le secteur de la santé au Cambodge (n°44).
 Evaluation rétrospective des systèmes financiers décentralisés (n°45).
 Evaluation du projet ARCHES (n°46).
 Projet santé Abidjan. Evaluation des FSU-Com (n°47).
 Evaluation du F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations) (n°48).
 Evaluation des actions de l'aide française dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar (n°49).
 Evaluation du programme développement local et migration au Mali et au Sénégal (n°50).
 Evaluation des programmes de lutte contre le VIH/sida (1987-1997), 2 tomes (n°51).
 Evaluation des programmes prioritaires Palestine et Vietnam (n°52).
 Evaluation de la formation des personnels de santé en Afrique et à Madagascar (n°53).
 Etudier en français en Europe centrale et orientale. Evaluation des filières universitaires francophones (n°54).
 Evaluation d'actions de coopération franco-marocaines pour la recherche scientifique. Programmes d'actions intégrées (n°55).
 Evaluation du pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (Prasac) du Coraf. (n°56).
 Evaluation de la coopération télévisuelle en Afrique subsaharienne (1995-2000) (n°57).
 Rapprocher les jeunes du Sud et du Nord. Evaluation de Villes. Vie. Vacances/Solidarité internationale et de Jeunesse/Solidarité internationale (n°58).

Evaluation de l'aide française dans le secteur pharmaceutique – Afrique subsaharienne et Madagascar (1994-2001) (n°59).

Evaluations (Fiches-résumés de 28 évaluations réalisées entre 1993 et 1997).

Evaluation de la coopération culturelle, linguistique et éducative en Amérique centrale (n°60).

Evaluation du dispositif des crédits déconcentrés “Fonds social de développement” (n°61).

Festival international des francophonies en Limousin (n°62)

Evaluation de la coopération française dans le secteur de la santé au Gabon (n°63).

Appui à la professionnalisation des opérateurs culturels du continent africain (n°64).

Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (n°65).

Evaluation des appuis de la France et de la Communauté européenne aux écoles africaines de statistique (n°66).

Soutenir le cinéma des pays du Sud (n°67).

La coopération scientifique et universitaire franco-sud-africaine (n°68).

Le secteur forestier en Afrique tropicale humide 1990-2000 (n°69).

Programmes de recherche bilatéraux en Europe 1990-2000 (n°70).

L'appui de la France aux associations pour la recherche en Finlande, Norvège et Suède (n°71).

Appui à la coopération non gouvernementale au Cambodge 1993-2003 (n°72).

Evaluation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (n°73)

Evaluation Convention d'objectifs avec Cités Unies France (n°74)

L'appui de la France aux éducations en développement (n°75)

Amélioration des conditions sociales de vie des réfugiés palestiniens (n°76)

Evaluation des programmes d'appui aux actions non-gouvernementales en Bolivie (n°77)

Evaluation rétrospective des actions d'appui à la mise en place de SAMU (1993-2002) (n°78)

Projet d'appui à la réforme des systèmes hospitaliers dans les pays de la ZSP / Evaluation rétrospective (1998-2003) (n°79)

Evaluation du programmes des évaluations 2000-2004 / Les évaluations dans la ZSP (n°80)

Evaluation de la politique des bourses attribuées par le MAE aux étudiants étrangers (1998-2004) (n°81)

La coopération franco-indienne en sciences humaines et sociales (1992-2004) (n°82)

Programmes d'actions intégrées de recherche (PAI) franco-tunisiens (1996-2004) (n°83)

Projet d'appui au développement de l'anesthésie réanimation et médecine d'urgence dans l'Océan Indien (PARMU) (n°84)

Appui de la coopération française à l'organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) (n° 85)

Programme franco-chinois de recherches avancées (1993-2003) (n°86)

Actions de formation dans le domaine du développement social (1997-2003) (n°87)

Evaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) du Mozambique (n°88)

Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n° 89A – résumé du n°89)

Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n°89 – version complète)

Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) – Evaluation finale du projet mobilisateur FSP n°2000-120 (2001-2004) (n°90)

Renforcement du partenariat entre ONG marocaines et françaises – Evaluation du “Programme concerté Maroc” (1999 – 2005) (n°91)

Programme Solidarité Eau – Evaluation 2000-2004 (n°92)

Coopération audiovisuelle et médiatique française au Proche-Orient, au Moyen-Orient et au Maghreb 1995-2005 (n°93)

Echanges scientifiques et universitaires entre la France et l'Amérique Latine –Evaluation des programmes ECOS Nord et ECOS Sud – 1992 –2005 (n°94)

Aide publique française aux pays touchés par le tsunami du 26 décembre 2004 (n°95)

Partenariat pour le développement municipal (PDM) – Evaluation conjointe franco-canadienne 1991 – 2006 (n°96)