



sous la direction de
**Sonia Le Bay et
Christiane Loquai**

Évaluation du processus de décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest

Évaluation du processus de décentralisation et
de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest



helvetas Mali



helvetas Cameroon



Évaluation du processus de décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest

sous la direction de **Sonia Le Bay** et **Christiane Loquai**

TABLE DES MATIÈRES

Préface	4
Introduction	5
PARTIE I. PROCESSUS DE CAPITALISATION ET RÉSULTATS DES ÉCHANGES	7
1. Choix méthodologiques	9
1.1. Qu'est-ce que la capitalisation ?	9
1.2. Quels objectifs et ciblage de la capitalisation des approches et des outils ?	9
1.3. Comment capitaliser les expériences ?	10
2. Processus en plusieurs étapes	12
2.1. Phase 1 - identification, documentation et analyse des expériences	14
2.2. Phase 2 - Organisation d'un séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage	15
2.3. Phase 3 - Publication et diffusion des expériences et des résultats	16
2.4. Phase 4 - Mise en réseau et élargissement des échanges et apprentissages	16
3. Renforcement des capacités de S&E des acteurs locaux	18
3.1. Quels types de capacité doit-on développer ?	19
3.2. Pourquoi investir dans le renforcement des capacités locales de S&E de la décentralisation ?	19
4. Comparaison des études de cas et synthèse des échanges	20
4.1. Développer la capacité à analyser et suivre le développement local au niveau communal	22
4.2. Instruments d'auto évaluation des performances pour les collectivités locales	23
4.3. Renforcer le contrôle citoyen et la capacité des parties prenantes locales à suivre la fourniture décentralisée de services	25
4.4. Ouvrir les systèmes de S&E externes aux perceptions locales	28

5. Influence du niveau national sur le renforcement des capacités en S&E des acteurs locaux	30
5.1. Cohérence, coordination et complémentarité entre approches et outils de S&E	30
5.2. Nouveaux modes d'appui et nouveaux défis de S&E	31
5.3. Nouvelles ambitions nationales et nouveaux défis de S&E	34
5.4. Décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté	36

ANNEXES **41**

Annexe I : Sigles et acronymes	42
Annexe II : Bibliographie	44
Annexe III : Guide pour la préparation des études de cas	47

PARTIE II. ÉTUDES DE CAS DANS QUELQUES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST **53**

1. Le contexte de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest	54
2. La planification communale, une étape incontournable pour analyser et suivre le développement local	56
2.1. Cameroun et Mali : Planification stratégique et suivi du développement communal	56
2.2. Niger : Planification et S&E dans les communes orientés vers la réduction de la pauvreté	69
2.3. Ghana : Cartographie du profil de pauvreté des districts : un outil de S&E	87
2.4. Mali : Des systèmes d'information géographique (SIG) au service du développement des communes rurales	104
2.5. Mali : La commune en chiffres : besoins et réalités	118
3. L'auto évaluation, un outil de mesure des performances communales	144
3.1. Mali : Expériences menées avec un outil d'auto évaluation permettant d'évaluer les performances des collectivités territoriales	144
4. Le S&E et le contrôle citoyen dans le cadre du transfert de compétences et de ressources aux communes	171
4.1. Mali : Vers un Système d'information essentielle sur le secteur de la santé pour les acteurs communaux (SIEC-S)	171
4.2. Bénin : Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'impact local participatif (SILP)	188

5. L'ouverture des systèmes de suivi-évaluation des programmes aux perceptions des acteurs locaux	202
5.1. Mali : Suivi-évaluation participatif pour l'habilitation des collectivités territoriales dans la région de Mopti	202
5.2. Mali : Perceptions des citoyens comme baromètre de la gouvernance locale	218
5.3. Mali : Comment évaluer les impacts de la décentralisation ?	
Conclusion : Enseignements tirés et défis à relever	235

ANNEXES **251**

Annexe I : Biographie succincte des auteurs des études de cas (liste alphabétique)	252
Annexe II : Fiches pays	257
- Bénin	258
- Cameroun	262
- Ghana	265
- Mali	268
- Niger	272

PRÉFACE

Sonia Le Bay (SNV-Mali)

Christiane Loquai (ECDPM)

« *Celui qui connaît tout ne mourra pas* » dit un adage bambara. En partageant avec le lecteur quelques expériences et apprentissages issus de « *la volonté perceptible, dans tous nos pays ayant lancé depuis les années 1990 des réformes de décentralisation, d'expérimenter de nouvelles approches et de nouveaux modes de coopération dans le renforcement des capacités locales pour le suivi et l'évaluation*¹ », l'objectif est de contribuer modestement à accroître la connaissance disponible sur le sujet.

Ce document s'adresse à tous les acteurs du développement œuvrant dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il est destiné plus spécifiquement à ceux qui travaillent sur des questions relatives au renforcement des capacités en matière de suivi, d'évaluation et de contrôle démocratique des structures de gouvernance locale

Il a été rédigé dans le cadre d'un exercice de capitalisation d'expériences réalisé avec des méthodes et des outils de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de différents acteurs de la décentralisation, notamment des collectivités territoriales.

Cette initiative est née au Mali. Elle est conjointement menée par le Réseau de réflexion et d'échanges sur le développement local (REDL, un réseau d'une douzaine d'organisations et programmes de développement²), l'Organisation néerlandaise de développement (SNV-Mali), le Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) et le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM, une fondation indépendante basée à Maastricht, Pays-Bas), en collaboration avec différentes structures d'appui intervenant en Afrique de l'Ouest.

Elle vise à répertorier et à documenter des expériences en matière d'outils et de méthodes de suivi et d'évaluation et à diffuser les « bonnes pratiques » et enseignements retenus. Cet exercice de capitalisation a débouché sur 11 études de cas qui ont été discutées lors d'un séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage, organisé les 17 et 18 mai 2006, à Bamako, sous le haut patronage du MATCL.

Les facilitatrices du processus conjoint de capitalisation tiennent à exprimer leur gratitude à tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à ce processus. Elles remercient tout particulièrement les auteurs, leurs organisations actives à travers l'Afrique de l'Ouest, les membres du réseau REDL qui ont contribué à la préparation des études de cas et qui se sont engagés, avec l'appui de l'Agence suédoise de développement international (ASDI), à les publier en version française et anglaise, sous forme de tirés à part et aussi sous forme de livre compilant les résultats du séminaire sous régional de mai 2006. Elles tiennent également à présenter leurs plus vifs remerciements à Monsieur Ibrahima Sylla, conseiller en décentralisation du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales du Mali, pour son engagement infatigable pour la réussite de ce processus de capitalisation. Enfin, elles remercient les personnes qui ont contribué à la révision de ce document, Florence Dumont, Uzany Tshombé et Patrice Deladrier.

1- Extrait du discours de bienvenu prononcé par M. Ibrahima Sylla, conseiller décentralisation au Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) du Mali, lors du séminaire sous régional d'échange et d'apprentissage sur des expériences en matière de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance en Afrique occidentale.

2- Voir annexe I pour les sigles et acronymes. <http://www.snmali.org/actus/redlinfo0606.pdf>. Les membres du Réseau qui se sont mobilisés autour de cette initiative sont : la SNV-Mali, le Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT) de la Coopération technique allemande (GTZ), l'Aide de l'Église norvégienne (AEN), CARE International au Mali, le Programme d'appui aux acteurs de la décentralisation (PAAD) de l'Association suisse pour la coopération internationale (Helvetas-Mali), « Solidarité, Union, Coopération » (SUICO), l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) et le Programme gouvernance partagée (PGP) de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).

INTRODUCTION

Dans le cadre des mouvements de démocratisation de la fin des années 80, de nombreux pays africains ont lancé une nouvelle génération de politiques de décentralisation visant à bâtir ou à renforcer des formes de gouvernance plus démocratiques, plus participatives et rendant plus largement compte de leur action. Depuis, ces efforts de réforme ont attiré des volumes substantiels d'aide au développement, fournis par la communauté internationale.

La mise en œuvre des programmes de décentralisation, en particulier la création ou le renforcement de collectivités locales dotées de conseils élus, de la personnalité juridique et de ressources propres, ont modifié le paysage institutionnel de ces pays et la gouvernance au niveau central et au niveau local. Les discussions sur les avantages de la décentralisation ont également fait naître l'espoir que la gouvernance locale devienne plus consciente de ses responsabilités et plus attentive aux besoins des citoyens, et contribue ainsi à améliorer leurs conditions de vie. L'engagement des réformes et le rythme de leur mise en œuvre varient cependant grandement d'un pays à l'autre.

Les bailleurs et les organisations de développement s'intéressent quant à eux de plus en plus à l'évaluation des résultats, des effets et des impacts de la décentralisation, et en particulier de l'aide au développement qui y est liée (Steinich 2001, Hutchinson et La Fond 2004)³. Cette évolution, et cette recherche de la part des bailleurs d'outils d'évaluation adéquats, est à rapprocher des préoccupations actuelles relatives à l'efficacité de l'aide et de manière plus générale, de l'intérêt porté à la mesure de la gouvernance dans les pays en développement (Besançon 2003, UNDP/DESA 2007). Les bailleurs et les organisations de développement se montrent aujourd'hui de plus en plus disposés à investir dans le renforcement des capacités de suivi et d'évaluation (S&E) des parties prenantes locales des processus de décentralisation et de contrôle par les citoyens, afin de mettre en place des systèmes locaux de reddition de comptes (Massuangha 2005, Hilhorst et Guijt 2006). En parallèle, de nombreux bailleurs étudient des moyens de rendre plus participatifs leurs propres systèmes de S&E.

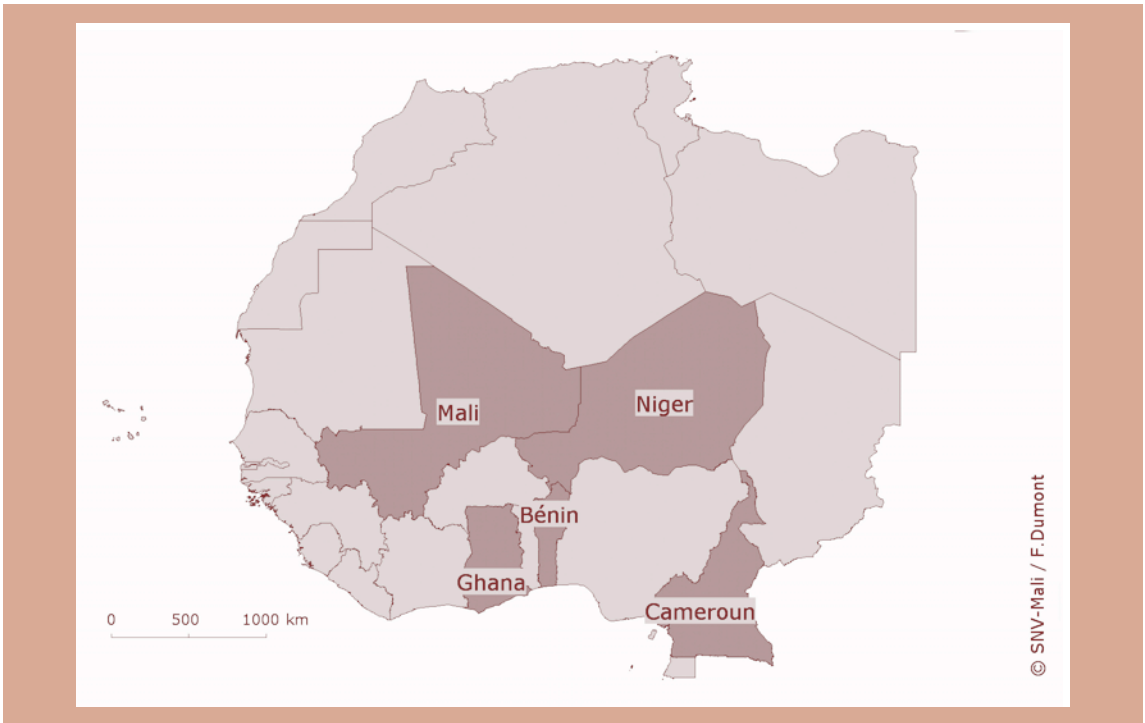
Les gouvernements africains engagés dans des processus de « décentralisation démocratique⁴ » prennent également conscience de la nécessité d'investir dans des capacités nationales et locales permettant de suivre et d'évaluer certains des changements induits par les processus de réforme.

Ce document examine un certain nombre d'initiatives visant à renforcer les capacités des parties prenantes locales à suivre et à évaluer les processus de décentralisation et de gouvernance locale. Il est basé sur les résultats des études de cas effectuées dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Cameroun, Ghana, Mali et Niger. Voir figure 1), ainsi que sur les discussions de ces études réalisées lors d'un séminaire régional qui s'est tenu à Bamako les 17 et 18 mai 2006.

3- Voir bibliographie en annexe II.

4- D'après la définition donnée par RIBOT J.C. (2002): *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability. United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD), Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper no 8, Geneva, « la décentralisation politique ou démocratique apparaît quand des pouvoirs et des ressources sont transférés à des autorités représentatives et responsables vis-à-vis des populations locales. Elle tend à accroître la participation populaire dans la prise locale de décisions et est une forme institutionnalisée de l'approche participative. Il s'agit de la « forme forte » de la décentralisation, qui théoriquement produit les plus grands bienfaits ». Cela correspond dans la littérature anglo-saxonne au terme « devolution ».*

Figure 1 : expériences de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest



Cette rencontre a rassemblé une centaine de participants issus de différents horizons (collectivités territoriales, société civile, secteur privé, structures étatiques, organisations de développement et bailleurs). Ils avaient tous participé au développement et au test de méthodes et d'outils, ainsi qu'à leur mise en œuvre, ce qui a permis de procéder à des échanges de vues structurés et de tirer des enseignements des cas et expériences présentés.

Pour mieux rendre compte des principaux éléments issus d'un processus de capitalisation particulièrement riche, le document s'articulera autour de deux parties. La première abordera les aspects plus méthodologiques et transversaux de la démarche, quant à la seconde elle illustrera les expériences réalisées à travers les différentes études de cas qui ont été documentées. Enfin, s'appuyant sur ces exemples concrets, les leçons tirées et les activités en cours de mise en œuvre, quelques conclusions plus générales du processus de capitalisation et des options d'action seront abordées pour mieux faire face aux défis identifiés.