

**Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation
de la décentralisation et de la gouvernance locale
en Afrique Occidentale**

Faciliter la capitalisation¹ et l'apprentissage

**Proposition pour une activité conjointe
SNV/REDL-ECDPM**

Christiane Loquai et Sonia Le Bay
septembre 2005

¹ Le terme 'capitalisation' est utilisé pour décrire un processus d'identification, de documentation et d'analyse d'initiatives pertinentes appuyées par des organisations de développement (SNV/membres du réseau REDL) et leurs partenaires. Ce processus a pour objectif de gérer les connaissances et de faciliter l'échange et la dissémination d'expériences.

Table des matières

1	Contexte	2
2	Objectifs et éléments principaux de l'activité.....	3
3	Approche et méthodologie.....	4
4	Produits et calendrier.....	8
5	Expériences pertinentes de la SNV-Mali, du REDL et de l'ECDPM.....	9
6	Budget	10
	Annexes	Error! Bookmark not defined.
	Annexe 1 : Budget.....	Error! Bookmark not defined.
	Annexe 2 : Informations sur le REDL.....	12
	Annexe 3 : Exemples de publications	Error! Bookmark not defined.

1 Contexte

Depuis le début des années 1990, beaucoup de pays francophones d'Afrique Occidentale ont lancé une nouvelle génération de programmes de décentralisation démocratique, destinés à renforcer les institutions et les cadres pour la gouvernance locale. Ces processus de réformes complexes ont attiré un soutien externe considérable de la part de la communauté internationale.

La mise en oeuvre de ces programmes nationaux de décentralisation, et notamment la mise en place de collectivités territoriales ayant des organes élus, ont changé le paysage politique et institutionnel de ces pays. Ils ont également suscité l'espoir chez les populations concernées d'avoir des autorités locales plus responsables, s'investissant dans le développement et répondant davantage à leurs attentes.

Depuis quelques années, les bailleurs de fonds et organismes de développement oeuvrant dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale mettent de plus en plus l'accent sur la performance et les résultats de leur coopération. En même temps, on perçoit une volonté d'expérimenter de nouvelles approches et de nouveaux modes de coopération qui visent à renforcer les capacités locales pour le suivi et l'évaluation de la mise en oeuvre des réformes et de leurs effets sur le développement local et la lutte contre la pauvreté.

Les gouvernements d'Afrique Occidentale, les collectivités territoriales et leurs partenaires locaux sont aussi en train de chercher comment suivre et évaluer les résultats de la décentralisation et des programmes soutenant le développement communal. Il y a un intérêt grandissant pour le développement d'approches et d'instruments participatifs de suivi-évaluation.

Au Mali, cet intérêt se reflète dans la discussion sur le suivi-évaluation de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation et de la seconde phase du dispositif national d'appui technique et financier aux collectivités territoriales (communes, cercles et régions). Ce programme d'envergure nationale bénéficie du soutien des principaux bailleurs de fonds et organisations de développement qui contribuent activement à la réflexion sur comment renforcer les capacités des collectivités territoriales pour les rendre mieux à même de mesurer leurs performances et d'identifier les effets des actions entreprises.

En tant que partenaire du processus malien de décentralisation et l'un des membres fondateurs du "*Réseau de Réflexion et d'Echanges sur le Développement Local*" (REDL), un réseau d'organisations de développement travaillant dans le domaine de la gouvernance locale², la SNV-Mali (*Organisation néerlandaise de développement*) a été activement impliquée dans ces discussions. D'autre part, la SNV-Mali et les membres du réseau REDL ont fortement contribué à la conception et à l'expérimentation d'instruments de suivi et évaluation (S&E), en collaboration avec le gouvernement malien, les collectivités territoriales, les centres de conseil communaux³ et d'autres acteurs clés tels que la tutelle, les services techniques déconcentrés, les représentants de la société civile et le secteur privé.

² Les membres actuels de ce réseau sont les organisations suivantes: SNV-Mali, GTZ/PACT, HELVETAS/PAAD, INTERCOOPERATION, AFVP, CARE INTERNATIONAL, SCF USA, PGP, SUCO, GRDR, IUED, AIVM et AEN. Pour plus d'information sur le REDL voir l'annexe 2.

³ Les Centres de Conseil Communal (CCC) font partie du dispositif national d'appui aux collectivités territoriales. Ils organisent un appui-conseil technique de proximité sur demande des collectivités locales (formation, renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage, accompagnement).

Un exemple d'une initiative récente dans ce domaine est l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales. Cet outil a été développé conjointement par la *Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT)*⁴, des membres du réseau REDL, des gouvernements locaux et des acteurs de la société civile. Il fait maintenant partie de la "boîte à outils" standard que le gouvernement a distribué à chaque commune et il constitue également une composante du programme national de formation des acteurs de la décentralisation.

Ceci n'est qu'un exemple parmi plusieurs initiatives en cours au Mali qui visent à renforcer les capacités de S&E des acteurs du processus de décentralisation et à rendre le gouvernement local plus à l'écoute et responsable.

Toutefois, il semble que ces efforts continus passent largement inaperçus dans le débat régional et international. En effet, même entre les organisations de développement et leurs partenaires en Afrique Occidentale francophone il y a eu peu d'échanges sur leurs expériences et les leçons tirées de telles initiatives. Si elles étaient documentées et disséminées, elles pourraient être très intéressantes pour les décideurs politiques, les praticiens du développement et les acteurs de la décentralisation qui font face à des défis similaires. De plus, la publication et la dissémination de l'analyse de ces expériences contribueraient à élargir le nombre très limité de publications disponibles qui traitent des approches relatives à la promotion du renforcement des capacités des acteurs locaux en matière de S&E des effets et impacts des processus de décentralisation et des nouveaux systèmes de gouvernance locale.

La SNV-Mali, le réseau REDL et l'ECDPM (*Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement*) considèrent donc qu'il vaut la peine de faciliter un processus d'identification, de documentation, d'analyse et d'échange de telles expériences en Afrique Occidentale. Cette proposition fournit un cadre pour un tel processus, désigné ci-après par le terme 'activité'.

2 Objectifs et éléments principaux de l'activité

L'activité proposée a pour but d'aider le réseau REDL et ses partenaires maliens à :

- analyser et documenter des initiatives et expériences en matière de renforcement des capacités locales pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale au Mali, afin de pouvoir les partager avec d'autres acteurs de la décentralisation intéressés, aussi bien en Afrique de l'Ouest qu'au niveau international ;
- faciliter dans la sous région un échange structuré d'expériences sur ce thème, en vue de promouvoir l'apprentissage et la mise en réseau des acteurs intéressés ;
- partager leurs expériences lors de débats régionaux et internationaux.

⁴ La DNCT, qui dépend du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL), est responsable pour la mise en œuvre du processus de décentralisation.

Pour la SNV-Mali, cette activité s'inscrit dans ses efforts internes relatifs à la gestion des connaissances et à la formation d'alliances stratégiques dans le domaine de la gouvernance locale. Ainsi, au cours des discussions initiales entre la SNV-Mali et l'ECDPM, quatre initiatives ont été considérées comme pertinentes pour être analysées et documentées. (Voir encadré 1).

Encadré 1 - Initiatives intéressantes visant à renforcer les capacités de S&E dans le domaine de la gouvernance locale au Mali (pourraient faire l'objet d'une capitalisation) :

- le processus d'élaboration de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales, ainsi que les expériences liées à son utilisation ;
- une activité de recherche-action qui vise à suivre le transfert des compétences dans le secteur de la santé et à rassembler les bonnes pratiques en terme de collaboration entre les collectivités territoriales, les services déconcentrés de la santé et les associations travaillant dans la fourniture et la gestion de services de santé au niveau local, en collaboration avec la DNCT et le Ministère de la Santé;
- l'effort de coopération entre plusieurs membres du réseau REDL pour le renforcement des capacités des gouvernements locaux en terme de collecte, gestion, analyse et utilisation d'informations stratégiques sur le développement et la situation de pauvreté dans leurs communes ;
- l'initiative d'un réseau malien de recherche et de consultation mettant en place un système d'information qui puisse fournir une information indépendante et une analyse de l'état de la gouvernance locale au Mali.

En tant que fondation indépendante ayant une longue expérience dans la facilitation de processus de dialogue et de capitalisation d'expériences en matière de renforcement de capacités et de gouvernance locale, l'ECDPM considère cette activité comme une excellente opportunité pour apporter son expertise à un processus d'inspiration locale de partage d'expériences.

3 Approche et méthodologie

L'activité se focalise principalement sur l'Afrique Occidentale, c'est à dire les pays francophones de la région et le Ghana.

Cette concentration géographique a été choisie dans une perspective de promouvoir l'échange d'expériences entre différents pays ayant une tradition institutionnelle et une culture administrative similaires, c'est-à-dire fortement influencée par le droit administratif et constitutionnel français.

Le Ghana s'ajoute à ces pays afin de mélanger les expériences d'un pays ayant des liens historiques et culturels avec les autres pays de la région, mais dont le processus de décentralisation évolue dans un autre contexte légal et institutionnel, fortement marqué par une culture d'administration britannique.

Une attention particulière sur les expériences de ces pays ouest africains contribuera à compléter la littérature limitée qui existe actuellement sur le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale dans cette région.

L'activité se déroulera en 3 phases :

Phase 1 : Identification et capitalisation d'expériences pertinentes

L'objectif de cette phase est d'identifier des expériences intéressantes dans le domaine du renforcement des capacités pour le S&E de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest et de les documenter sous la forme d'études de cas. La plupart de ces études s'inspireront probablement d'initiatives et expériences promues dans le contexte de la coopération au développement. Les critères proposés pour la sélection de cas incluent des activités qui :

- impliquent différents acteurs dans l'évaluation des processus de décentralisation et de gouvernance locale (collectivités territoriales, services déconcentrés, tutelle, ONG et associations, structures traditionnelles, société civile, secteur privé...)
- sont destinées à renforcer les capacités locales pour le S&E dans les pays de la sous région,
- contribuent à promouvoir un gouvernement local responsable et davantage à l'écoute de ses citoyens,
- illustrent le lien entre la décentralisation, la gouvernance locale et la réduction de la pauvreté/le développement local.

L'ECDPM et la SNV-Mali se proposent de développer une ébauche de note méthodologique, afin de guider l'identification, la documentation et l'analyse des expériences. Cette note, qui sera discutée avec les membres du REDL, donnera également des conseils pratiques sur le format des études de cas et la manière de mettre par écrit les expériences, de façon à ce qu'elles puissent être facilement partagées. Elle fournira également des conseils pour mieux extraire et présenter les leçons à retenir des études de cas, afin de pouvoir ensuite les partager avec un public plus large.

Phase 2 : Préparation et organisation d'un séminaire régional

Les expériences présentées dans les études de cas seront partagées et présentées au cours d'un séminaire régional de 2 jours qui aura lieu à Bamako. Le but du séminaire sera de :

- donner l'opportunité pour un échange structuré d'expériences et d'apprentissage sur différentes approches et instruments pour le renforcement des capacités dans le domaine du S&E de la décentralisation et de la gouvernance locale ;
- identifier des exemples de bonne pratique, de leçons et de défis opérationnels qui valent la peine d'être partagés avec des décideurs politiques et des praticiens de la décentralisation dans la sous région ;

- partager ces expériences et conclusions avec une audience plus large et les utiliser pour alimenter le débat international sur la thématique du S&E de la décentralisation.

La SNV-Mali, le REDL et l'ECDDPM identifieront conjointement les participants et développeront le programme du séminaire en étroite collaboration avec les autorités maliennes.

La SNV-Mali se chargera de la logistique pour le séminaire (l'événement en lui-même). Les organisations de développement y prenant part se chargeront du transport et du logement de leurs participants respectifs, tandis que le gouvernement malien s'occupera des frais de transport et de logement pour les représentants de services déconcentrés et de gouvernements locaux.

Le séminaire sera organisé conjointement par les « chargés d'activités » de la SNV-Mali et de l'ECDDPM, en étroite collaboration avec le REDL et le gouvernement malien. La modération sera contractée à un expert malien qui devra aussi préparer un rapport des sessions, des points principaux de la discussion et des conclusions du séminaire.

Phase 3 : Publication et dissémination des résultats

La SNV, le REDL et l'ECDDPM publieront les études de cas et les résultats du séminaire et les distribueront à leurs partenaires, clients et publics respectifs. Trois formats de distribution sont envisagés :

a) Notices de gestion des politiques de développement

Il s'agit de publications destinées à des décideurs et cadres d'organisations de développement, ainsi qu'aux d'acteurs de développement. Elles présentent des synthèses de 8 à 12 pages, traitant de questions actuelles relatives à la gestion de la politique de développement et de la coopération internationale.

Notre expérience est que ces notices brèves ont un format idéal pour la dissémination d'expériences et de leçons à partir d'études de cas sur des sujets d'actualité de la coopération au développement. Le contenu sera révisé par les « chargés d'activités » de la SNV et de l'ECDDPM, et le style par un rédacteur professionnel, afin de garantir une bonne qualité et lisibilité, tant en langue française qu'anglaise.

Selon la demande et l'intérêt de la SNV et du REDL, ce format pourra être utilisé pour publier une synthèse des résultats de l'ensemble du processus de capitalisation, d'échange et d'apprentissage et/ou pour publier une série de notices présentant les études de cas. L'avantage d'un tel format est que ces publications permettent une distribution avantageuse au point de vue coût, aussi bien sous format imprimé qu'électronique. De plus, les études de cas peuvent être distribuées séparément.

b) Rapport de gestion des politiques de développement (RGP)

Ce format pourra être utilisé pour publier le produit 'final' du processus de capitalisation (études de cas et conclusions du séminaire). Destinés à un large public de praticiens et d'académiciens, le RGP rassemblera les contributions fournies par les différents organismes qui participeront aux études de cas et au séminaire. De la même façon que pour les notices, et pour les mêmes raisons, le contenu sera révisé par un comité de rédaction (SNV, REDL, ECDPM) et le style par un rédacteur professionnel.

Un bon exemple de rapport de gestion des politiques de développement présentant des études de cas et les résultats d'un séminaire régional organisé par l'ECDPM, la SNV et d'autres organisations est le RGP n° 10 sur la coopération décentralisée et l'action conjointe (voir exemples de publications dans l'annexe 3)

c) Série d'articles dans le journal « Capacity.org »

« Capacity.org » est un outil pour la transmission des connaissances et l'échange d'informations pour les chercheurs, les praticiens et les décideurs politiques qui sont intéressés par le développement des capacités. Etant à la fois un site Internet et un bulletin imprimé, « Capacity.org » présente des articles et des points de vue sur les débats et pratiques de développement des capacités.

« Capacity.org » était à l'origine une publication de l'ECDPM, mais elle est en train d'être convertie en un projet géré de manière tripartite, à savoir par l'ECDPM, la SNV et le PNUD. Elle paraîtra sous un format nouveau et élargi à partir de septembre 2005.

Le bulletin sera dorénavant publié en anglais, français et espagnol sur le site et sur papier. Les deux versions seront distribuées aux lecteurs du monde entier en s'appuyant sur des listes de distribution de la SNV, de l'ECDPM et du PNUD. Les lecteurs peuvent également s'inscrire au bulletin à partir du site Internet « Capacity.org ».

Dans chaque numéro, 6 à 8 pages sur 16 seront dédiées à un thème lié au développement des capacités. L'ECDPM et la SNV peuvent 'réserver' les pages thématiques d'un numéro et fournir des articles sur ce thème. L'éditeur de « capacity.org » conseillera alors sur le style, le format et le contenu des articles et des contributions et les éditera.

Des exemples de notices, de rapports (RGP) et de bulletins « Capacity.org » peuvent être consultés sur le site Internet de l'ECDPM (www.ecdpm.org) et de « Capacity.org » (www.capacity.org).

L'ECDPM a produit de nombreuses publications présentant les résultats et effets d'activités et de processus, conduits en collaboration avec d'autres organisations de développement, des centres de recherche et des acteurs étatiques et non étatiques d'Europe et d'Afrique. Celles-ci sont publiées en tant que *publication conjointe*, c'est à dire qu'elles se conforment à la charte graphique et aux critères de qualité de l'ECDPM, tout en faisant figurer les logos des partenaires sur la page de couverture et en incluant des remerciements pour le rôle joué et la contribution apportée par chacun des partenaires (tels que la SNV-Mali, les organisations membres du REDL et le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales : MATCL).

4 Produits et calendrier

Les principaux produits de l'activité en terme de publications seront :

- Une (série de) notice(s) présentant les études de cas et les résultats du séminaire régional,
- Un rapport de gestion des politiques de développement contenant 6 à 8 études de cas, une synthèse de leurs résultats et des conclusions du séminaire régional,
- Un numéro de « Capacity.org » présentant les articles sur le thème 'Développement des capacités pour le suivi et l'évaluation des processus de décentralisation et de gouvernance locale en Afrique Occidentale'.

L'activité proposée se déroulera sur une période allant de septembre 2005 à décembre 2006. Nous proposons le calendrier suivant :

Phase 1: Identification et capitalisation d'expériences pertinentes
<ul style="list-style-type: none">• Note méthodologique et identification d'expériences pertinentes: décembre 2005• Préparation d'études de cas : décembre 2005 - mars 2006
Phase 2: Préparation et organisation du séminaire régional
<ul style="list-style-type: none">• Programme et invitations : février 2006• Site internet du séminaire : mars - avril 2006• Séminaire : VVV• Circulation du rapport de synthèse sur les résultats du séminaire : Juin 2006
Phase 3: Publication et dissémination
<ul style="list-style-type: none">• Préparation d'une notice de gestion des politiques de développement et des articles pour Capacity.org : à partir d'août 2006.• Publication d'un rapport de gestion des politiques de développement : décembre 2006/janvier 2007• Publication d'un numéro thématique de « Capacity.org » : Décembre 2006 (à confirmer par capacity.org)

5 Expériences pertinentes de la SNV-Mali, du REDL et de l'ECDPM

La SNV (*Organisation néerlandaise de développement*) est une agence de développement créée en 1965. Basée aux Pays-Bas, elle opère dans 26 pays et 5 régions (Afrique de l'Ouest, de l'Est et du Sud, Amérique Latine et Balkans). La SNV est active au Mali depuis plus de 25 ans et son expérience lui a enseigné que tout progrès dans le domaine de la réduction de la pauvreté requiert une approche en matière de développement des capacités qui réponde à une demande. La SNV donne des conseils – pas d'argent – dans l'optique de renforcer les capacités d'organisations individuelles pour leur permettre de devenir autonomes dans un laps de temps limité. Vu que la pauvreté est souvent un problème à plusieurs facettes, la SNV ne se focalise pas seulement sur le « client » individuel, mais tient également compte du contexte. En identifiant et impliquant divers acteurs (organisations gouvernementales, société civile, secteur privé, partenaires techniques et financiers), la SNV a pour objectif de faciliter les processus de changement et d'apporter des solutions durables aux contraintes du développement local.

La SNV s'est spécialisée dans le conseil et l'appui au renforcement des capacités. Cela implique également qu'elle se charge de la promotion de la capitalisation des leçons apprises et de la gestion de connaissances. Les activités de la SNV sont guidées par une approche double : 1) renforcer les capacités d'organisations individuelles (au niveau méso et macro) et 2) appuyer les efforts des organisations locales dans la mise en réseau et le développement de liens institutionnels avec d'autres organisations qui sont utiles pour leur travail. L'appui conseil de la SNV s'oriente sur les résultats, en combinant la facilitation des processus et la connaissance thématique.

L'engagement de la SNV depuis 1998 au sein du réseau REDL reflète son désir de promouvoir et de s'engager dans des alliances stratégiques avec d'autres organisations de développement.

Le REDL (*Réseau de Réflexion et d'Echanges sur le Développement Local*) fournit l'opportunité de partager et de capitaliser conjointement les expériences avec d'autres organisations travaillant dans le domaine de la gouvernance locale dans différentes régions du Mali. Le réseau a pour objectif par ailleurs de contribuer aux débats techniques et politiques au niveau national (voir annexe 2).

En tant que fondation indépendante, l'ECDPM (*Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement*) quant à elle a une longue expérience dans la facilitation du dialogue, l'échange d'expériences et la gestion des connaissances sur différents thèmes de la coopération au développement.

La liste de quelques exemples de publications⁵ montre que l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale a été au cœur des activités du Centre au cours des 10 dernières années.

Depuis la fin des années 1990, le Centre a géré et contribué à un certain nombre de processus de capitalisation et d'études qui se penchaient sur la manière dont les capacités se développent et sur comment améliorer la compréhension de base de ce qui fonctionne. Il a effectué beaucoup d'études de cas sur la décentralisation et le gouvernement local.

6 Budget, contributions des différentes structures participantes

Les structures suivantes apportent une contribution financière à cette activité de capitalisation:

- La SNV-Mali
- La GTZ-PACT
- CARE-Mali
- Helvetas-Mali
- Le SUCO
- L'ACDI
- L'ECDPM

Les participants au séminaire régional seront prises en charge par sa leurs propres structures, en ce qui concerne les frais de transport, d' et le per diem. Les restauration sera prise en charge par les organisateurs.

⁵ Voir annexe 3.

Annexe 2 : Informations sur le REDL

