

**Séminaire d'approfondissement sur le concept de décentralisation,  
de ses axes et modalités d'appui, 6-10 juillet 2009 à Bruxelles**

Compte rendu, idées fédératrices et recommandations

EuropeAid E4 avec le soutien de l'ECDPM

## Note introductive

Dans le cadre du programme de formation 2009, l'unité AIDCO E4 a organisé un séminaire "d'approfondissement du concept de décentralisation et des axes et modalités d'appui" qui s'est déroulé du 6 au 10 juillet 2009.

Conformément aux Termes de Référence de l'atelier, l'objectif était de contribuer à une meilleure compréhension de la complexité du processus de décentralisation dans ses trois dimensions (politique, administrative et fiscale) et de ses liens avec la gouvernance locale et la lutte contre la pauvreté. Le séminaire visait à relier les aspects conceptuels et opérationnels.

En perspective de la préparation de l'atelier et d'une meilleure réponse aux besoins des délégations, le groupe de discussion "on line" (D-Group) a été réactivé, permettant l'échange d'informations et d'expériences entre les délégations mais également avec des personnes ressources. Cet outil s'est avéré particulièrement intéressant et utile dans la préparation du séminaire mais également, comme moyen d'échange d'information et forum de discussion. Tout en tenant compte des contraintes en ressources humaines pour l'animation d'un tel forum, il conviendra d'examiner en détail la manière dont ce type de forum peut être activé régulièrement, en lien avec la Capacity4Development.

Suite aux échanges et validation de l'agenda par les délégations, le séminaire s'est articulé autour des modules suivants:

- Module 1:** Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, avec l'appui de ECDPM et visant à établir les concepts de base
- Module 2:** Evaluation des politiques, pratiques, potentiels et risques de la décentralisation, avec contribution écrite et présentation par M. Ousmane SY
- Module 3:** Décentralisation politique et gouvernance locale, avec contribution écrite et présentation par M. Antoine Sawadogo;
- Module 4:** Décentralisation fiscale, avec contribution écrite et présentation par G. Chambas
- Module 5:** Décentralisation, lutte contre la pauvreté et cohésion sociale
- Module 6:** Décentralisation et conduite du cycle de projet et instruments possibles d'appui

Le séminaire a réuni plus de 45 participants parmi lesquels 26 délégations des régions ACP, voisinage, Asie et Amérique Latine étaient représentées ainsi que des collègues du siège concernés par cette thématique, tant au niveau sectoriel que géographique. Outre la valorisation d'expériences des différentes délégations (présentations, panels et échanges), le séminaire a associé des personnes ressources de haut niveau, dont M. A. Sawadogo, M. Ousmane Sy et Professeur G. Chambas. Outre leur contribution et l'animation des sessions spécifiques, des échanges ont eu lieu tout au long de la semaine, permettant d'apporter un regard croisé sur les défis et expériences en matière de décentralisation. Leur présence a permis également d'élever le débat et de relier les aspects plus techniques aux agendas à caractère plus politiques. La préparation et facilitation du séminaire a également compté avec l'appui de l'ECDPM, qui a participé à la préparation des modules, assuré la facilitation au cours du séminaire et contribué également avec ses personnes ressources de haute qualité.

Enfin, la présence d'autres unités de la direction E (comme intervenants –E3, F, G7- ou comme participants –E6, E1- ) a permis d'avancer dans l'identification de synergies et de chantiers communs pour le renforcement de la cohérence ainsi qu'à construire une dialogue intersectoriel mettant en place les bases pour un rapprochement progressif des approches qu'il convient de consolider.

Le présent compte rendu se concentrera exclusivement sur les principaux messages ayant trouvé un consensus parmi les participants et les principales recommandations et/ou orientations opérationnelles et/ou politiques pour intégrer les enseignements des différentes expériences. Un compte rendu des discussions plus détaillé session par session est disponible sur demande et sur l'intranet.

## SECTION 1: Nature politique et multidimensionnelle de la décentralisation

### I. Constats et idées fédératrices

1- *Caractère éminemment politique de la décentralisation*, ainsi que sa dimension transversale et liée à la réforme d'Etat. La décentralisation est avant tout un mode d'organisation de l'Etat recouvrant les dimensions politique, administrative et fiscale et permettant une graduation et modularité (décentralisation politique, délégation, déconcentration, privatisation...) selon les *spécificités contextuelles* et *fonctions sectorielles*.

- Comprise comme "mieux et plus d'Etat là où il le faut" selon le principe de "*subsidiarité active*" et de "*mutualisation des compétences*", les processus de décentralisation ne sont pas en opposition avec les dynamiques sectorielles si l'équilibre entre ses trois dimensions et la réforme de l'administration publique sont pris en compte (couverture des coûts de la décentralisation, amélioration de la couverture des services publics et équilibre macroéconomique). En termes de viabilité, il est essentiel de construire une réforme à la "portée du pays" (éviter la transposition de modèles d'administration trop coûteux pour les pays partenaires). A ce sujet, l'exemple du Mali présenté par Ousmane Sy a mis en évidence le cas intéressant où la forme a suivi la fonction et non l'inverse (i.e. élus locaux élus et assurant leurs fonctions selon le mandat légal et politique de manière effective préalable à la construction de mairies/communes et équipement);
- La commune constitue l'unité de base (développement communal versus développement communautaire) et la reconnaissance de la maîtrise d'ouvrage communale qui introduit une nouvelle donne, dont les implications doivent être prises en considération: D'une part, elle engendre des mutations profondes au sein des Ministères sectoriels (réaffectation des ressources humaines et financiers entre le niveau central et déconcentré afin d'assurer l'appui-conseil technique auprès des communes etc...); D'autre part, des mutations doivent s'opérer aussi dans l'aide internationale pour adapter ses outils, modalités d'intervention et procédures à l'existence de ce nouvel acteur  
Néanmoins, cela pose certains problèmes en termes d'amélioration de la coordination/cohérence des approches et de perception pouvant déboucher sur des résistances qu'il convient de prendre en considération dans la conception des appuis (suite aux approches de développement communautaire et villageois qui ont prévalu au cours des dernières décennies, la décentralisation peut être perçue par les populations comme une recentralisation au niveau local).

3- *Nécessité de développer le dialogue politique multi-acteur:*

- Compte tenu de son caractère politique, le besoin d'inclure de manière plus systématique la décentralisation dans le dialogue politique, en évitant de l'aborder d'un angle purement technocratique, a fait l'objet d'un consensus;
- Il existe une certaine hésitation par rapport au **rôle (politique) que la CE** pourrait jouer en tant que **facilitateur de changement** dans la mesure où ce positionnement dépend fortement du **contexte et des capacités de levier**. Néanmoins, un certain **consensus** semble se dégager sur les éléments suivants: (1) **l'AAA apporte une base politique** pour développer le dialogue multi acteurs et multi niveaux en élargissant la notion d'appropriation et ouvre de nouvelles fenêtres d'opportunités; (2) le respect des choix nationaux et du rôle d'interlocuteur privilégié de l'Etat central n'est pas contradictoire avec la conduite du dialogue multi acteurs et l'appui aux mécanismes de redevabilité dans les cas où les politiques de décentralisation sont prioritaires car la redevabilité fait partie intégrante de ces politiques. Dès lors, les politiques de décentralisation offrent une base solide aux PTF, qui font partie du processus, pour adopter une approche proactive, une écoute et un dialogue avec l'ensemble des acteurs de l'Etat, les

CL et la société civile. Par ailleurs, les PTF sont aussi des acteurs, avec un agenda qu'il faut mettre en cohérence avec les priorités nationales et assumer.

4- La décentralisation peut être une opportunité de **réformer (reconstruire) l'Etat par le bas**, avec un attrait particulier dans les Etats fragiles. Toutefois, l'enjeu majeur selon cette approche est le **"raccrochage" des initiatives locales au niveau national** pour éviter de cristalliser les déséquilibres en l'absence d'un cadre national assurant la cohérence et la coordination. Cette question soulève la problématique du séquençage et de l'interdépendance entre différents éléments de la réforme et entre différentes réformes. Par nature, la décentralisation implique des déséquilibres à gérer (actions structurantes vs résultats court terme; équilibre entre les dimensions politique, administrative et fiscale; transfert de compétences-transfert de ressources). A terme, il n'est pas possible de conduire un appui à la décentralisation sans l'Etat et c'est la rencontre entre les approches ascendantes et descendantes qui doit se cristalliser dans le "pacte social". Un consensus s'est également dégagé sur les **défis que pose l'application de l'Art 96 de l'accord de Cotonou** qui, dans certains contextes, pénalise les autorités locales et empêche par là même de saisir les fenêtres d'opportunité d'amorcer un travail de reconstruction de l'Etat par le bas et d'assurer la continuité du service public.

5- Il n'y a pas de preuve scientifique définitive confirmant la corrélation entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté – un consensus semble émerger sur la nécessité de comprendre sous quelles conditions la décentralisation peut être favorable à la réduction de la pauvreté (i.e. éviter les conclusions trop hâtives sur la meilleure efficacité des systèmes centralisés ou non mais plutôt appliquer le principe de subsidiarité active). Outre l'équilibre entre les trois dimensions de la décentralisation, l'impératif de renforcer les liens entre d'une part, les appuis à la décentralisation, et, d'autre part, **l'aménagement du territoire** et le **développement économique** a fait l'objet d'un fort consensus et d'une forte demande;

6- La **fiscalité** n'est pas uniquement une question technique mais une question plus globale de **gouvernance et de redevabilité**. Le volume de ressources, même si minoritaire, constitue le seul lien direct ayant le potentiel d'activer concrètement les lignes de redevabilité. Cette dimension de la décentralisation, peu traitée auparavant, nécessite davantage d'approfondissement et de prise en considération sur la base des acquis du séminaire;

7- La **redevabilité est reconnue comme un enjeu central** des processus de la décentralisation dépendant du niveau **d'autonomie fiscale et politique** et du sentiment d'appartenance des populations à une commune. Dans les phases initiales, la demande d'une meilleure redevabilité se constitue souvent autour d'enjeux concrets (ex. services publics de base). La **corruption et le captage des élites** a été soulevé comme un risque et un facteur contraignant pour la fourniture de services publics de qualité au niveau local qu'il importe de prendre en considération.

## **II. Pistes de suivi politique et opérationnel:**

*Par rapport à la nature politique et institutionnelle de la décentralisation:*

1- Importance d'investir dans **l'analyse d'économie politique et de gouvernance** du contexte, et des systèmes de redevabilité (formels et informels, au niveau national et local) pour canaliser les stratégies de réponse. Ces analyses ne doivent pas nécessairement être conduites à 'huis clos', mais peuvent être utilisées pour nourrir le débat sur la gouvernance avec le gouvernement. A ce titre, le Document de Référence N°4 "Analysing and Addressing Governance in sector operations" constitue une base méthodologique utile. **L'intégration et la systématisation de ces analyses dans les guides des politiques sectorielles a fait également l'objet d'un consensus.**

2- Adopter une approche prudente: Il ne faut pas appuyer la décentralisation à tout prix mais prendre en considération les différents niveaux de pouvoir et leur inter-connectivité : Il faut décentraliser, re-centraliser ou centraliser selon les spécificités du contexte, des fonctions et capacités du secteur (il ne s'agit pas d'un tout monolithique: il convient de "décortiquer" les fonctions techniques de chaque secteur et de les attribuer à l'échelon approprié), des économies d'échelle et de la qualité des services. Les fonctions sectorielles et l'échelon le plus approprié devraient être idéalement définis dans les politiques sectorielles sur la base d'une analyse des capacités des différents acteurs, qu'il convient de prendre en compte dans l'analyse de la viabilité de la politique sectorielle.

3- Décentralisation: mode d'organisation de l'Etat et pas moins d'Etat!: implications opérationnelles

La décentralisation ne se limite pas à mettre en place des communes, mais elle engendre une série de mutations dans le mode d'organisation de l'Etat afin que ses organes puissent accompagner les collectivités territoriales car la qualité du service public envisagée devient une responsabilité partagée. La déconcentration n'est qu'une manière d'assurer cet accompagnement.

Quand, dans une approche « systèmes ouvertes » on commence par la commune comme cellule de base d'un processus de construction institutionnel et de réforme de l'Etat il devient à terme nécessaire de travailler avec l'échelle suivante au niveau de l'Etat, autrement dit, les services techniques déconcentrés et l'administration territoriale. Le cas de Madagascar est très illustratif à cet égard. On peut dire qu'aujourd'hui, suite aux expériences du programme ACORDS, la nécessité de respecter la Maîtrise d'Ouvrage Communale est acquise au niveau des Ministères Techniques, bailleurs de fonds et ONGs internationales. Néanmoins, son application effective par ces acteurs se heurte à trois difficultés pratiques:

*1) Importance d'appuyer le dispositif d'appui-conseil prévu par le législateur et éviter de réduire le processus à l'appui aux communes: malgré l'acceptation du principe de maîtrise d'ouvrage communale, il est difficile de transférer les fonds aux budgets communaux. Cette limite trouve est justifiée dans la faible capacité des communes à assurer la maîtrise d'ouvrage (« Est-ce que les communes sont capables d'assurer toutes seules la MOC ? Est-ce qu'on peut leur faire confiance ?). Or, d'une part, c'est par cet acte là que la Maîtrise d'Ouvrage Communale peut être accompagnée et consolidée. D'autre part, cet état de fait dénote d'un manque de cohérence entre les instruments et le processus de décentralisation en tant que processus de réorganisation de l'Etat: Il faut éviter de réduire le processus au seul appui aux communes, qui ne sont pas censées assurer à elles seules la MOC mais avec le concours et l'appui des mécanismes d'appui-conseil et de contrôle prévus dans la loi (notamment à travers l'administration territoriale à l'échelle du District et les STD).*

*2) Absence des modalités pratiques permettant d'appuyer financièrement le dispositif d'appui conseil aux communes prévu par le législateur notamment l'appui aux services techniques déconcentrés. D'une part, bien que n'ayant pas des moyens ni un cadre clair pour opérer, ces instances existent déjà. L'expérience, notamment à Madagascar montre que le financement de cet accompagnement est moins coûteux que les dispositifs classiques d'accompagnement et de développement de capacités (i.e. recours aux ONGs...). Néanmoins, des questions de procédures doivent être clarifiées pour pouvoir appuyer directement ces mécanismes d'accompagnement, qui sont par ailleurs en ligne avec la nouvelle stratégie de coopération technique (voir résultats discussions sur le cycle du projet et programme).*

*3) Défis de la coexistence d'actions dans les domaines de compétences communales (i.e. eau) pilotés par la commune avec d'autres gérés directement par des ONG financés directement via des appels à proposition. Cet état de fait appelle à apporter une attention particulière lors de l'élaboration des dossiers d'appels à proposition adressés aux ONG pour éviter des incohérences.*

3- Prendre suffisamment en considération les aspects de **mobilisation sociale et de communication** sur la réforme (i.e. Mali) pour fédérer les populations autour de la décentralisation comme projet d'avenir (voir compte rendu détaillé pour plus d'informations – Module 2 et Module 3);

4- Besoin de prendre en considération les spécificités contextuelles et, pour ce faire, d'approfondir l'analyse des spécificités régionales et d'adapter les stratégies de réponse (tant dans leur contenu "technique" que dans les instruments) au rythme du pays (timing, capacités) et d'assurer un engagement sur le long terme pour assurer la durabilité de nos interventions.

### ***Par rapport au développement du dialogue politique multi-acteurs***

1- Mieux outiller les délégations pour pouvoir conduire un dialogue multi-acteurs et établir les incitations nécessaires (s'inscrire dans une logique processus et de long terme);

2- Renforcement de l'implication des AL dans les processus formels et le dialogue politique:

- Définir des stratégies pays pour impliquer davantage les AL dans le dialogue politique sur la décentralisation, y compris sur sa dimension fiscale, dans le cadre des cycles de programmation et d'instruction qui constituent des opportunités formelles sous-utilisées dans certains contextes;
- Renforcer les associations d'autorités locales comme interlocuteurs du dialogue. Des synergies peuvent être développées avec le programme thématique "NSA-LA" et autres programmes centralisés en la matière;
- Les initiatives de renforcement du dialogue au niveau global peuvent constituer des fenêtres d'opportunité sur lesquelles s'appuyer (i.e. Communication Autorités Locales: Acteurs de développement);
- Les processus d'élaboration des Plans de Développement Communal (PDC) constituent une fenêtre d'opportunité dans le cadre des projets et programmes en cours ou à venir pour élargir le dialogue avec les acteurs locaux (y compris avec les autorités déconcentrées et promouvoir l'unification/harmonisation des la planification) ainsi qu'avec les acteurs de la coopération décentralisée et les PTF actifs dans les mêmes zones.

3- Société civile et appui à l'émergence de la demande:

- Promouvoir le mapping des acteurs de la société civile pour mieux les associer dans les stratégies d'appui en fonction de leur mandat et de leurs capacités, mieux cibler « la demande » et assurer une approche globale cohérente;
- Accorder une attention particulière aux composantes relatives à la mobilisation sociale et à la communication sur la réforme (i.e. Mali) en utilisant et adaptant les supports en fonction du contexte et en utilisant les langues nationales et locales (i.e. expérience du Mali, utilisation des radios communautaires, théâtre...) pour "expliquer" la décentralisation et entraîner un débat national;

4- Elargir le dialogue au Ministère de l'Economie et des Finances (qui n'est pas systématiquement impliqué dans les stratégies de réponse en appui à la décentralisation) quelque soit l'approche (descendante/ascendante) et assurer son implication (directe ou indirecte) dans les mécanismes de gouvernance du programme. Ceci permettra de renforcer le lien entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère en Charge de la Décentralisation pour garantir la cohérence, la synergie et la viabilité (réaffectation des ressources entre niveaux central, décentralisé et déconcentré). Reconnaissance également de la diversité des interlocuteurs ministériels (i.e. notamment les sectoriels) à prendre en considération et à fédérer autour de la réforme en les incluant (ou leur services techniques déconcentrés selon le type d'intervention) dans les structures de gouvernance du projet/programme et

du secteur en cas de PAPS pour assurer la cohérence entre différentes réformes souvent décalées dans le temps au niveau national. Finalement, l'expérience, notamment à Madagascar mis en évidence le besoin d'associer le Ministère clé dans tout ce qui concerne l'administration territoriale (dans de nombreux cas le Ministère de l'intérieur) et responsable, entre autres, de l'appui institutionnel et du contrôle des CTD ainsi que de l'articulation des politiques sectorielles et territoriales. Ceci implique **l'établissement de passerelles entre différents cadre de coordination sectoriels et un dialogue politique intégré/global au plus haut niveau.**

5- Les processus de dialogue multi acteurs peuvent revêtir plusieurs formes. Dans les phases initiales de la programmation ou de l'instruction, la conduite d'un processus informel peut s'avérer un préalable efficace à un dialogue politique structuré et efficace. Les processus informels peuvent se conduire de diverses manières en s'appuyant par exemple sur des recherches menées par des ressources internes à la délégation (cas du Ghana), sur de la recherche-action (Laboratoires Citoyennetés ou l'expérience des phases initiales des Laboratorios de la Paz - Colombia). Toutefois, à terme, il est nécessaire d'établir des mécanismes institutionnels pour piloter le processus d'avancement sur une longue durée.

6- Un consensus s'est dégagé également sur le besoin d'explorer, d'analyser, de mieux comprendre le **rôle du secteur privé**, notamment sur les questions de décentralisation fiscale, de provision de services (en tant qu'appui conseil aux communes, en tant que maîtres d'œuvres..), de Développement Economique Local et, finalement, de l'Aménagement du Territoire.

***Par rapport à la décentralisation comme opportunité de refonte de l'Etat par le bas, notamment dans les contextes de fragilité:***

1- la **systématisation et la promotion de l'approche sectorielle** comme méthode de travail peut constituer une voie de raccrochage progressif des initiatives locales au niveau national: l'approche sectorielle peut aboutir à une coordination renforcée, sous l'égide du gouvernement, et à un véritable programme sectoriel sous-tendu par l'élaboration d'une feuille de route (à terme, "Les forums informels ne peuvent se substituer à la coordination sous l'égide du gouvernement").

2- Un consensus semble se dégager sur la nécessité **d'éviter de pénaliser les autorités locales, notamment à travers la suspension des projets et de programmes géographiques et thématiques** pour lesquels elles sont éligibles, lors de l'application de l'Art 96 de l'accord de Cotonou. La recherche d'une meilleure cohérence dans ces situations doit être assurée (Zimbabwe versus Mauritanie);

***Par rapport aux liens entre la décentralisation et la lutte contre la pauvreté***

1- Aménagement du territoire: le **développement régional et les appuis à la décentralisation doivent s'intégrer dans une vision et une stratégie de développement territorial d'ensemble**, sous tendues par un *cadre réglementaire* adapté pour: (1) promouvoir des schémas de développement local/régional s'inscrivant dans un schéma national cohérent, garant de l'équité, de la solidarité nationale et de la convergence comme bases de l'inclusion sociale; (2) assurer une gouvernance multi niveaux et une décentralisation (politique, administrative et fiscale) effectives (i.e. éviter les risques de recentralisation/instrumentalisation politique). Plusieurs pistes opérationnelles ont été dégagées:

- Contribution à la territorialisation des politiques publiques à travers l'établissement/renforcement des mécanismes de coordination verticaux et horizontaux effectifs encourageant l'unification des processus de planification décentralisé et sectoriel (i.e. Ethiopie) et l'application de l'approche "systèmes ouverts";
- le choix de l'échelle territoriale et des possibles séquençages dépend des spécificités du contexte: alors que certains pays ont commencé par la **communalisation** pour évoluer vers la

**régionalisation** (ex. Mali), d'autres pays adoptent une approche descendante commençant par la régionalisation (ex. Jordanie). Néanmoins, **l'intercommunalité** est également une voie à explorer davantage, notamment pour des secteurs ne s'alignant pas automatiquement aux divisions institutionnelles (ex. gestion ressources naturelles) et dans des contextes où le niveau méso n'existe pas. Le point d'entrée choisi déterminera également l'emphase apportée à la décentralisation politique selon le cadre réglementaire existant (ex. dans de nombreux pays les régions ne sont pas autonomes ni politiquement ni financièrement et dans ce sens, ne sont pas des autorités locales en tant que telles alors que dans d'autres, des élections et conseils représentatifs sont prévus);

- Ouvrir le débat sur le besoin de territorialiser les CSLP pour permettre aux stratégies d'appui de s'inscrire dans une logique de lutte contre la pauvreté adaptée aux besoins des différentes régions, tout en gardant une cohérence nationale. Ces éléments peuvent se traduire dans l'établissement de fonds de péréquation et en veillant au caractère "pro-poor" des formules de transfert.

2- Approfondir le travail de capitalisation et de guidance sur le **développement économique local** comme changement d'optique. Ceci implique une évolution à partir d'une vision de réduction de la pauvreté, vers une vision de création de richesses et de redistribution des opportunités du marché selon un processus endogène où les acteurs locaux, et les autorités locales, ont un rôle déterminant à jouer pour la création d'emploi.

- Les dilemmes entre une vision de développement économique local et les processus de "gentrification"<sup>1</sup> et de développement de zones d'exportation souvent préférées par les gouvernements mais n'ayant pas les retombées escomptées au niveau local ont été soulevés comme domaines où un approfondissement serait nécessaire.
- Dans le cadre de l'instruction et de la mise en œuvre des projets et des programmes, une approche fondée sur des analyses approfondies et au cas par cas est préconisée pour définir les outils et approches de DEL à promouvoir/renforcer dans les projets (ex. les risques des Partenariats Publics Privés, des exonérations fiscales, de la privatisation de la provision de certains services et de l'établissement des taux de "users fees" non discriminatoires ont été mentionnés et nécessitent davantage d'analyse).
- Au niveau du siège une capitalisation de ces expériences inter et intra institutionnelles serait pertinente. Enfin, un consensus a été également atteint sur le fait que le développement économique local ne peut surmonter à lui tout seul l'ensemble des défis de développement (effort collectif, y compris de l'Etat central et du secteur privé).

### ***Par rapport à la fiscalité locale et à la gouvernance***

1- Renforcer la **transparence et la redevabilité de l'aide** (i.e. systèmes d'information, rapprocher les budgets d'aide des budgets nationaux et locaux...);

2- Favoriser une meilleure **transparence et disponibilité de l'information sur la gestion locale** à travers, par exemple: l'utilisation des PEFAs décentralisés, le renforcement des mécanismes institutionnels, la systématisation des appuis et implications des conseils communaux, la diversification des sources d'information dans le suivi, le renforcement de la capacité de monitoring des instances de supervision au niveau central, la promotion de "peer reviews" et de systèmes d'informations publics sur les résultats de la gestion publique, promouvoir l'implication de la société civile. Le renforcement de la transparence des transferts à travers la promotion et l'établissement de formules votées dans les enceintes du parlement...;

---

<sup>1</sup> Transformation du profil sociologique et social d'un quartier au profit d'une couche sociale supérieure.



3- Implication des **institutions de contrôle et d'audit interne/externe** dans les systèmes de monitoring de projet/programmes pour renforcer les mécanismes institutionnels d'activation des lignes de redevabilité et fédérer autour de la réforme ces acteurs clé (ex. Ethiopie);

4- **Corruption** et captage des élites: outre l'appui aux mécanismes de redevabilité, renforcer le lien entre appui à la décentralisation et appui au **secteur de la justice** pour assurer l'application des règles à tous les niveaux et renforcer la démocratie et les systèmes locaux de redevabilité.

5- La Fiscalité et les **ressources propres<sup>2</sup>** sont avant tout une **opportunité de renforcer la redevabilité** à travers une offre de services plus efficace, d'améliorer le civisme fiscal et d'établir une saine concurrence entre les collectivités territoriales et l'Etat central.

- L'enjeu principal des ressources propres est leur traduction dans des services publics. Pour ce faire, il convient de prendre en considération les: (1) coûts de collecte; (2) coûts économiques: veiller à respecter le principe de neutralité fiscale et à assurer la cohérence de l'ensemble du système ("la fiscalité locale en tant que telle n'existe pas!"); (3) coûts sociaux: encourager l'établissement de systèmes et de mécanismes simplifiés, les messages accessibles et une assistance technique pour l'établissement des montants des redevances.

Dans ce sens, il peut s'avérer préférable d'avoir un taux de TVA très bas sur une assiette la plus large possible car, malgré sa part de regressivité et à contrario des exonérations, la TVA protège le producteur local et ne taxe pas l'auto-consommation en protégeant ainsi les populations les plus démunies. De même, l'enjeu étant la régularité, il convient de préférer comme taxes locales les moins volatiles même si elles sont moins rentables.

- Administration des ressources propres: encourager la simplification, l'établissement d'un gestionnaire unique, l'exclusivité de l'administration fiscale bénéficiant d'un compte unique au trésor, les moyens techniques modernes pour l'harmonisation et la consolidation de l'information, et enfin, l'établissement de systèmes simples (éviter la multiplication de petites taxes);
- Par rapport aux Risques de "paresse fiscale": Les conditionnalités et les indicateurs portant sur la part de mobilisation de ressources propres peuvent renforcer d'une part, le lien entre redevabilité et traduction de ressources en services publics et, d'autre part, le lien entre les ressources propres et les transferts. Par ailleurs, l'introduction dans le système de péréquation des critères liés à la performance est également une voie à explorer et à prendre en considération dans le dialogue politique. La mesure de performance soulève néanmoins le défi de l'existence de systèmes de collecte de données au niveau décentralisé;
- Développer davantage l'analyse sur la décentralisation fiscale, en particulier sur les spécificités régionales, sur le rôle redistributif de la fiscalité et sur les liens à établir avec les remises (remittances).

## **SECTION 2- Renforcement de la cohérence globale et capitalisation**

### **I. Constats et idées fédératrices**

<sup>2</sup> Les sources de revenu des collectivités territoriales sont: (i) Ressources ne dépendant pas d'une décision discrétionnaire de l'État central ; (ii) Subventions et transferts (hors ressources rétrocédées) ; (iii) Dons externes et (iv) Emprunts externes et internes.

1- Besoin de renforcer la synergie et la cohérence de manière globale et inter institutionnelle pour développer une base plus large et approfondie de capitalisation des expériences;

2- Manque de coordination et de vision commune de la décentralisation par les PTF sur le terrain qui souvent s'accompagne d'un manque de direction claire par le gouvernement (=> décentralisation comme capteur de fonds?);

3- Evaluations: Difficile de mesurer l'impact car processus récents et éléments non mesurables. Par rapport à l'évaluation, il semble y avoir une confusion entre monitoring, évaluation et évaluation d'impact. La méthodologie d'évaluation de programmes utilisée ne semble pas favorable à la capitalisation inter- et intra-institutionnelle. Il convient de renforcer le lien entre l'identification et la formulation et les processus et matériel évaluatif disponible.

## II. Pistes de suivi politiques et opérationnelles

### *Par rapport au renforcement de la cohérence interne*

1- Renforcer la synergie entre les programmes thématiques et les programmes géographiques et développer la réflexion pour adapter la stratégie d'intervention, y compris du programme thématique "NSA-LA", au contexte des pays émergents, qui requièrent une vision différenciée et l'adaptation des instruments;

2- Approfondir la cohérence et les synergies entre, d'une part, les appuis aux ANE et, d'autre part, les appuis à la décentralisation; Dans beaucoup de pays, l'appui aux ANE, et en particulier les ONGs, semble être contraire aux stratégies d'appui à la décentralisation, car les rôles légitimes de chaque acteur, en particulier le rôle de maîtrise d'ouvrage communale, ne sont pas respectés. Pour ce faire, considérer la commune comme l'unité de base.

3- Renforcer le lien entre les mécanismes de coordination liés à la décentralisation et les groupes sectoriels, y compris fiscalité ou PFM (ex. Benin), pour assurer la cohérence globale des interventions

### *Par rapport à la cohérence et coordination des approches entre PTF*

1- Promouvoir l'approche sectorielle comme moyen de renforcer la coordination entre d'une part les PTF et d'autre part le gouvernement en appuyant les stratégies nationales et leur pilotage;

2- Renforcement nécessaire de la coordination entre les PTF et les acteurs de la coopération décentralisée:

- **Coordination entre PTF:** outre les groupes de coordination dans les pays partenaires, les initiatives du Groupe Informel des Bailleurs de Fonds sur la Décentralisation et la Gouvernance Locale peuvent servir de plateforme pour une meilleure coordination (possibilité de médiations, « joint trainings » pour l'harmonisation des approches, commentaires pour la finalisation des "specific guiding principles" qui servent de base pour la coordination au niveau du Groupe Informel, constituent une base de dialogue et dégagent des pistes opérationnelles concrètes). Les différents travaux du Groupe Informel peuvent être accédés sur le site: [www.dpwg-igd.org](http://www.dpwg-igd.org)
- **Coordination entre PTF et acteurs de la coopération décentralisée:** Favoriser l'application de la Charte Européenne sur la Gouvernance locale, pour promouvoir un début de dialogue et une coordination (surtout en recherchant des synergies entre les différents intervenants).

### *Par rapport à la capitalisation et aux évaluations:*

- 1- Développer des procédures et méthodologies standards qui pourraient agir comme incitation;
- 2- Trouver un équilibre entre les indicateurs ‘process’ et les indicateurs ‘output’, en fonction du contexte et appuyer les systèmes nationaux et locaux de collecte de données et bureaux nationaux de statistiques (disponibilité limitée de données désagrégées);
- 3- Inclure (budgetiser) un système de suivi des effets (à moyen terme) des interventions CE, pour permettre d’évaluer l’impact dans la durée;
- 4- Améliorer la qualité des évaluations et favoriser la capitalisation et la mémoire institutionnelle en (i) développant une méthodologie et procédures standard (équivalent de contrat-cadre, harmonisation de TdR, collaborations innovantes pour assurer la qualité des évaluateurs...); (ii) encourageant une meilleure utilisation de CRIS ; (iii) veillant à connecter les évaluations aux processus d’identification et de formulation ; (iv) affichant une véritable volonté politique dans les évaluations d’impact; (v) capitalisation sur les expériences de la DG ELARG et de la DG REGIO.

## **SECTION 3- Conduite du cycle de Projet/Programme , Développement de capacités et procédures**

### **I. Développement de capacités:**

Deux éléments essentiels, soulevant le besoin d'approfondir la réflexion sur les instruments et modalités d'aide ont été traités:

1- Même en mode projet adopter une approche de développement institutionnel, d'accompagnement politique et une AT à "vocation biodégradable" touchant l'ensemble des acteurs concernés (AL, ministères, maîtres d'œuvre, ANE...) et respectant les mandats institutionnels et la maîtrise d'ouvrage communale (ownership). Pour cela un consensus s'est dégagé sur l'importance de "revitaliser" ou renforcer le rôle des services techniques déconcentrés, d'explorer au cas par cas le rôle du secteur privé en la matière ainsi que les liens avec les institutions académiques et l'intercommunalité comme une voie pour la mutualisation des coûts. De même le lien avec le renforcement des mécanismes de collecte et de traitement des données (ex. bureaux nationaux/régionaux de statistiques...) est essentiel pour renforcer la capacité de planification des AL mais également pour assurer le suivi de la réforme. L'ensemble de ces idées ayant émergé des discussions est en ligne avec la Backbone Strategy;

2- Il convient également de développer et de faciliter l'accès aux ressources non affectées ou discrétionnaires (mobilisées par les autorités locales, à travers des transferts de l'Etat ainsi que par les donateurs, y compris la CE) à travers le dialogue politique et dans le cadre des projets et des programmes pour agir comme une incitation à une demande effective de redevabilité et pour promouvoir l'apprentissage par l'action.

## II. Approches et instruments:

1-*Systématisation et promotion de l'approche sectorielle dans les nouvelles fiches d'identification/Action PAPS*: Approche sectorielle est une *méthode de travail* qui ne nécessite pas, pour son application, de préalable particulier mais qui peut avoir un véritable effet de levier sur le dialogue, la coordination, le raccrochage des initiatives locales au niveau national et aboutir à un programme sectoriel et à un PAPS.

2- Si, d'un côté la multiplicité des approches et des instruments posent les défis de la cohérence des appuis, d'un autre côté elle permet de s'adapter aux spécificités des contextes et aux différents rythmes de réforme. L'expérience de Madagascar montre que les procédures offrent plus de marge de manœuvre que ce que l'on croit, et qu'elles peuvent de ce fait être sous exploitées.

3- Par ailleurs il est nécessaire de distinguer les approches sectorielles et les PAPS (instrument de la CE en appui à un programme sectoriel) des instruments de financement (éviter d'être "instrument driven"): bien que la modalité préférée dans le cadre de l'efficacité de l'aide soit l'ABS, les PAPS offrent d'autres possibilités de combinaison et de séquençage d'instruments (projet, différentes modalités de pool fund/trust fund et conventions de délégation...) qu'il convient de considérer en profondeur et qui permettent d'adapter les stratégies de réponse au rythme de la réforme. Dans le cadre de la révision des fiches d'identification/action PAPS, cette analyse sera systématisée pour ouvrir les trois alternatives possibles. Pour ce faire, et pour contribuer à mettre en place les conditions de viabilité, les 7 domaines d'appréciation devront être analysés quelque soit l'instrument choisi pour établir les conditions nécessaires à un séquençage des instruments effectif dans le temps;

4- Le **choix des instruments** et de la structure de gouvernance du projet/programme ne se fait pas dans le vide, mais sur la base de (1) **un dialogue avec les partenaires**; (2) une analyse de **l'adéquation entre d'une part la valeur ajoutée de l'instrument et d'autre part, la spécificité du contexte**; (3) un **souci d'alignement avec les mandats institutionnels de chaque acteur** et avec les lignes de redevabilité; et, enfin (4) volonté, dans la mesure du possible, **d'intégration des enseignements et recommandations des différentes évaluations** (i.e. développer les ressources propres et non affectées, rapprochement avec les budgets, utilisation croissante des procédures nationales). Dans les contextes où les procédures nationales sont déficientes, l'approche projet peut aider à les développer et consolider (ex. Madagascar) ; lorsque les procédures nationales peuvent être suivies, il convient de privilégier le recours aux Nouvelles Modalités d'Aide.

- Dans le **cadre des projets**, un consensus a été atteint en ce qui concerne les limites des appels à proposition (fragmentation, pas de respect de la maîtrise d'ouvrage, pas d'accompagnement tout au long du cycle de maîtrise d'ouvrage et actions ponctuelles...). Bien que les appels à proposition puissent être dans certains cas une option appropriée ou qu'elles puissent être un instrument complémentaire utile il est nécessaire de: (1) ouvrir le débat et développer le recours à des options alternatives comme les contrats de subvention directs aux autorités locales, faciliter le financement des budgets locaux et/ou lorsque possible, développer la coordination avec les PTF ayant une valeur ajoutée en ce qui concerne l'accès direct des AL aux ressources non affectées; (2) adapter les appels à proposition lorsque ceux-ci sont considérés comme la seule voie possible (ex. Madagascar).
- Lorsque les conditions pour l'ABS ne sont pas remplies, les différentes modalités de **Pool fund** offrent une certaine flexibilité et voies intermédiaires et graduées entre le projet (utilisant des structures parallèles) et l'ABS: les pool fund peuvent être gérés par le gouvernement ou par un PTF, selon les procédures nationales, des procédures d'un PTF ou des procédures ad hoc, "on budget" ou "off budget". Les avantages et inconvénients doivent être analysés au cas par cas et en fonction du contexte mais il est important de prendre en considération le facteur temps des analyses et audit institutionnel qu'il convient, dans certains cas, d'élaborer au préalable (audit des 5 piliers). Si à priori, le cas des pools fund gérés par le gouvernement selon les procédures nationales s'apparente à un appui budgétaire, la différence réside dans le fait qu'il est possible de réaliser un accompagnement de proximité du "processus" de décentralisation (transfert, facilitation entre acteurs...) et des mécanismes nationaux de mise en œuvre qu'il n'est pas possible de réaliser dans le cadre des appuis budgétaires. Cette option peut s'avérer utile dans des contextes où les conditions pour l'ABS ne sont pas remplies, où les risques pour l'ABS sont importants ou lorsque le besoin d'accompagnement de proximité est identifié et peut servir de préalable à un ABS ultérieur;
- **L'appui budgétaire sectoriel** peut avoir un effet potentiel de levier pour enclencher un dialogue sur la gouvernance avec le gouvernement et assurer l'appropriation. A ce titre, le dialogue politique et les indicateurs (cadre de performance) sont les pierres angulaires pour assurer les résultats. Néanmoins, l'ABS soulève certains défis spécifiques dans les appuis à la décentralisation. Toutefois, les enseignements montrent que l'adoption d'une approche séquencée et progressive, combinant plusieurs modalités d'appui dans le temps et en parallèle (séquençage et complémentarité) peuvent être une voie pour surmonter les différents défis qui se posent. Il est également essentiel de récompenser l'effort et de favoriser une certaine émulation entre autorités locales et autorités centrales qui nécessite une réflexion sur l'ABS et sur les procédures. L'évolution vers l'ABS implique une vision de long terme.

### III. Idées transversales

1- Viabilité: quelque soit l'instrument utilisé – importance d'établir le lien avec fiscalité, incitations contre la "paresse fiscale", et stratégies de sortie et d'internalisation progressive des coûts;

2- Les instruments ne se choisissent pas dans le vide! Dialogue politique, indicateurs et gouvernance du projet/Programme sont essentielles;

3- Procédures/flexibilité et mutualisation des risques; Nécessité d'explorer et d'exploiter davantage les marges de manœuvre des procédures et d'ouvrir le débat sur leur interprétation et possibles adaptations pour mutualiser les risques en adoptant une attitude proactive, un travail en décloisonné et un système d'identification, d'analyse et de gestion des risques dès la phase d'identification (lorsque les procédures ne sont pas explicites et que l'intervention respecte les principes et le cadre, des marges de manœuvre opérationnelles peuvent exister). Prévoir dans les projets une marge de flexibilité pour pouvoir soutenir des initiatives non prévues mais pouvant contribuer à créer un momentum.

#### **IV. Enjeu internes – Ressources humaines:**

1- Un niveau de ressources humaines approprié au sein des Délégations est critique pour appuyer de façon stratégique et efficace les processus de décentralisation complexes. Cela vaut particulièrement pour les Délégations travaillant dans des pays fragiles (qui se trouvent souvent sous-staffés);

2- Mise à jour des TdR en Délégation et intégrer la responsabilité de faire l'analyse d'économie politique et de contribuer au renforcement de la coordination interne et externe;

3- Favoriser le travail en décloisonné:

- binômes entre le personnel de contrat et finances et les opérationnels. Il faut aussi créer des opportunités pour que les sections Contrat et finances capitalisent sur les expériences de mise en œuvre de différentes délégations. Développer des formations communes pour les responsables Contrat et Finances et les opérationnels;
- ouvrir une réflexion sur les possibles mécanismes institutionnels à établir pour assurer la cohérence entre les appuis sectoriels et les appuis à la décentralisation, tant au niveau des interventions, qu'en interne au sein du siège et des délégations et capitaliser sur les expériences inter et intra institutionnelle;
- Favoriser, au sein des délégations, des modes de travail et interactions multidisciplinaires/multisectorielles pour aborder les problèmes de gouvernance de manière transversale et adaptée aux contextes et secteurs.

## **SECTION 5 Possibles chantiers pour le siège et pour les délégations**

1. Approfondissement de la thématique de la décentralisation fiscale
2. Approfondir et développer de la guidance sur l'aménagement du territoire et le développement économique local
3. Contribuer à l'Evaluation thématique sur la décentralisation
4. Discussion sur les indicateurs
5. Discussion sur les instruments d'appui et développement d'orientations pratiques, et en particulier sur le pool funding
6. Approfondir les liens micro-macro-méso dans les dynamiques de décentralisation.
7. Méthodologie pour assurer un processus d'accompagnement (institutionnel) des processus de décentralisation.
8. Alimentation par les délégations et du siège de la plateforme Capacity4Development sur les expériences en matière de décentralisation.
9. E4 peut aussi jouer un rôle de médiateur et de facilitation avec le Groupe Informel des Bailleurs de Fonds sur la Décentralisation et la Gouvernance Locale. Le Groupe Informel peut également trouver des ancrages sur le terrain pour favoriser la coopération des PTF.
10. Développement et consolidation d'un module de formation sur la décentralisation, notamment dans le cadre du Train4Dev et du Groupe Informel.