



Union des Villes  
et Communes  
de Wallonie asbl

---



**PROGRAMME PLURIANNUEL DE COOPERATION  
INTERNATIONALE COMMUNALE 2008-2012**



### **3. Annexes**

*Annexe 1: Statuts et barèmes*

*Annexe 2: Coordonnées (y compris bancaires) des Associations*

*Annexe 3: Rapports d'activités*

*Annexe 4: Liste des abréviations*

*Annexe 5: Liste des membres du Bureau et du Conseil d'administration*

*Annexe 6: Curriculum vitae*

*Annexe 7: Modèle de protocole de collaboration*

*Annexe 8: Modèle de convention spécifique*

# 1. Description générale

## *Introduction*

La présente proposition est issue d'un processus de réflexion auquel ont été associés, à différents stades et avec un niveau d'implication variable, des représentants du monde communal, mandataires et fonctionnaires, de même que des experts européens et du Sud. A quelques nuances près, les opinions de ces intervenants d'horizons divers convergent largement et rencontrent d'ailleurs les diagnostics posés par d'autres instances internationales actives dans ce domaine (Commission européenne, Cités et Gouvernements locaux unis<sup>1</sup>, VNG<sup>2</sup>, GTZ, Coopération française, etc.).

La proposition de programme décrite ci-dessous résulte des conclusions issues de ces réflexions, des constats et recommandations de l'évaluation externe de la première phase du Programme de coopération internationale communale<sup>3</sup> ainsi que des nouvelles approches voulues par la coopération belge.

## *1. Les organisations*

### *A. Présentation*

L'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) et l'Association de la Ville et des Communes de Bruxelles (AVCB) représentent l'ensemble des pouvoirs locaux de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale respectivement. S'il existait depuis plus d'un siècle une Union des Villes et Communes Belges (UVCB), l'année 1993, marquée par le processus de régionalisation qu'a connu la Belgique, a vu l'émergence de trois associations régionales juridiquement distinctes, qui ont repris les tâches précédemment assurées par l'UVCB.

L'UVCW et l'AVCB ont donc pour but général d'aider les communes à remplir leurs missions au service des citoyens et d'assurer la promotion de leurs actions, de leur autonomie et, par là, de la démocratie locale.

En 2006, l'UVCW et l'AVCB sont devenues des partenaires directs de la DGCD, tout en constituant, pour des questions de priorités communes permettant d'évidentes économies d'échelle, une plate-forme de gestion conjointe du Programme de coopération internationale communale (CIC). Cette équipe est constituée de quatre personnes (trois équivalents temps plein financés par la DGCD): Isabelle Compagnie, Dimitri Gontier, Jean-Michel Reniers et Frank Willemans:

- *Mme Isabelle Compagnie*, Chef du Service Europe/International de l'UVCW (mi-temps);

---

<sup>1</sup>Cités et Gouvernements locaux unis est la fédération mondiale des villes et municipalités issue de la fusion de la IULA (International Union of Local Authorities) et de la FMCU (Fédération mondiale des Cités unies).

<sup>2</sup>Vereniging van de Nederlandse Gemeenten.

<sup>3</sup>J. Bossuyt & Y. Chaineux, *Le Programme de coopération internationale communale. Evaluation stratégique. Rapport provisoire*. Mai 2003. Cette évaluation stratégique menée exclusivement dans le Nord en 2002 a été complétée en 2003 par une évaluation des projets développés dans le Sud (Burkina Faso, Maroc, Nicaragua).

- *M. Dimitri Gontier*, Conseiller à l'UVCW (temps plein);
- *M. Jean-Michel Reniers*, Chargé de mission à l'AVCB (mi-temps);
- *M. Frank Willemans*, Chargé de mission (temps-plein).

En outre, les associations mettent à disposition de l'équipe une assistance administrative (*Mme Elisabeth Manteau* et *Mlle Inès Degembe*, UVCW), comptable (*M. Olivier Vandermuisenberg*, UVCW, et *Mme Noëlle Voets*, AVCB) et linguistique (*Mme Liesbeth Vankelekom*, AVCB). La plate-forme peut également le cas échéant s'appuyer sur l'expertise présente au sein des deux structures en matière de coopération européenne (*Mme Delphine Goffaux*, UVCW, et *M. Marc Thoulen*, AVCB).

Pour soutenir les villes et communes wallonnes et bruxelloises qui désirent s'inscrire dans une dynamique européenne et/ou internationale, les associations poursuivent, de façon générale, trois objectifs majeurs:

- proposer une information structurée et adaptée sur l'ensemble des programmes de coopération qui leur sont proposés;
- développer les outils qui devraient leur en faciliter l'accès (site internet, mise en réseau au niveau national et international, formation, etc.);
- assurer conseil et assistance en matière de conception et de gestion de projets.

Dans le cas précis du Programme de coopération internationale communale (CIC), ces objectifs se traduisent entre autres de la façon suivante:

- les associations diffusent aux communes toutes les informations pertinentes sur le Programme et les invitent en continu à y participer via leurs moyens de communication: site internet, courriels large public, newsletter électronique, publication mensuelle (le *Mouvement communal*), lettres circulaires;
- elles organisent des séances d'information collectives et individuelles sur le Programme;
- elles lui consacrent une rubrique spécifique de leur site internet;
- elles assurent une mise en réseau effective des communes wallonnes et bruxelloises par la constitution de groupes de travail (par pays et thématique), qui se réunissent régulièrement;
- elles assurent à l'attention des communes du Nord, acteurs relativement récents dans le paysage de la coopération au développement, l'organisation des formations pertinentes en la matière;
- elles encadrent les communes en continu pour une progression qualitative de leurs actions de développement, etc.

## *B. Vision et mission*

Les années nonante ont été marquées par l'émergence, au niveau mondial, d'un vaste ***processus de décentralisation***. Il consiste en la création de collectivités locales, dotées d'une certaine autonomie administrative, politique et financière, dans la gestion des compétences que l'Etat central leur transfère. Ces collectivités nouvellement créées sont confrontées à des défis importants tels que:

- asseoir leur *légitimité* auprès des populations et d'autres acteurs institutionnels en présence;
- renforcer leur *capacité* à assumer les nouvelles fonctions et compétences dévolues;
- inventer de nouveaux *modes participatifs de gestion* des affaires publiques;
- promouvoir le *développement économique local*;
- *mobiliser les ressources* financières nécessaires à la réalisation de leurs missions.

C'est ainsi que dans 63 des 75 pays en voie de développement et comptant plus de cinq millions d'habitants, caractérisés par un pouvoir politique extrêmement centralisé, voire totalitaire, s'est amorcé ce transfert de pouvoir du niveau central au niveau local. Et s'il s'agit bien dans la plupart des pays de réels glissements dans le niveau de décision, ceux-ci se sont le plus souvent faits *sans que les communes reçoivent les moyens financiers et humains* pour assurer aux citoyens ne fût-ce même que les services de base qu'ils sont en droit d'attendre. De plus, les nouveaux élus et fonctionnaires locaux des pays du Sud se trouvent bien souvent extrêmement *dépourvus en termes de compétence de gestion locale*, faute d'expérience, de préparation et de formation adéquate.

Or c'est le niveau local, le plus proche du citoyen, qui assure en principe les prestations de service fondamentales, telles que l'approvisionnement en eau, l'enregistrement des mouvements de population, les mesures de santé et de salubrité publique, la préservation de l'environnement, pour n'en citer que quelques unes. Un *accès inadéquat de la population aux biens et services publics et, plus particulièrement, aux services de proximité*, voilà l'une des composantes du phénomène complexe que représente la pauvreté.

Ce n'est donc pas un hasard si, précisément au cours de la décennie précédente, on a réalisé que les communes du Nord ont un rôle à jouer dans la coopération au développement plus important que par le passé, allant bien au-delà d'un simple soutien financier aux ONG ou de la concrétisation de jumelages avec des municipalités de pays en développement.

En effet, si la commune, en tant qu'institution, est également idéalement placée pour coordonner et stimuler les initiatives citoyennes multiples en faveur du développement, le potentiel communal va bien au-delà. Les bailleurs de fonds internationaux reconnaissent aujourd'hui à l'institution communale un rôle spécifique et une réelle valeur ajoutée dans ce domaine, de par son *expertise dans la gestion locale*<sup>1</sup>. Qui, en effet, est mieux placé qu'un bourgmestre pour débattre avec son homologue africain de la nécessité de créer un service d'état civil digne de ce nom, pour pouvoir organiser des élections libres, condition sine qua non de toute démocratie moderne? Qui peut, mieux qu'un éco-conseiller, faire partager à un collègue du Sud l'expérience acquise par l'institution communale en matière d'environnement et de développement durable?

De plus, outre leur expérience des métiers de la ville, les communes du Nord ont depuis bien longtemps une mission spécifique, consacrée par la loi<sup>2</sup>, dans le domaine de *l'action sociale envers les plus déshérités et de la lutte contre l'exclusion*. Mission suffisamment

---

<sup>1</sup> Parallèlement, au niveau belge, l'enquête réalisée au début de l'année 2000 par l'Union des Villes et Communes belges, à l'initiative du Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement de l'époque, a confirmé le potentiel croissant d'une politique de développement spécifiquement communale.

<sup>2</sup> La loi du 10 mars 1925 déjà créait des "commissions d'assistance publique", concept qui a fait place en 1976 à celui de droit subjectif permettant à toute personne de vivre conformément à la dignité humaine.

fondamentale que pour qu'elles se dotent d'un organe complémentaire, autonome, spécialement à cette effet, le Centre public d'aide sociale. Il s'agit là aussi d'une compétence qu'elles se doivent de partager au-delà des frontières.

C'est dans ce sens que l'UVCW et l'AVCB entendent orienter le Programme de CIC, ce qui se traduit dans les interventions spécifiques qu'elles comptent mener au sein des pays partenaires du Sud:

- au Maroc, l'objectif général est de renforcer les villes et communes dans leur politique de développement humain, en complémentarité avec l'Initiative nationale de développement humain, avec un accent particulier sur la lutte contre l'exclusion sociale;
- en RDC, il s'agira de renforcer les services population des communes partenaires, condition sine qua non à la satisfaction de toute une série de besoins fondamentaux, tels que la scolarisation des enfants, la vaccination et toutes les prestations sociales en général, l'exercice des droits civiques, etc.; au Bénin, le renforcement des municipalités à mobiliser les ressources indispensables à leur fonctionnement (fiscales et potentiellement disponibles au niveau des autorités nationales et internationales) doit avoir un impact positif direct sur la fourniture de services de base aux citoyens;
- enfin, au Sénégal, les partenariats vont travailler à renforcer les capacités des communes sénégalaises à planifier, à gérer et à structurer, de manière participative et concertée, le processus de développement local. Ce développement se veut à la fois économique et social, avec une implication forte des citoyens, y compris des couches les plus défavorisées.

Les associations ont voulu **formaliser leur engagement** à participer au développement des pays moins favorisés. C'est ainsi que l'UVCW a dès 2002, de par la dernière modification de ses **statuts**, élargi la portée de son action **au-delà des frontières**, en s'engageant à y **soutenir les processus de démocratisation au niveau local**. Le Conseil d'administration de l'AVCB a quant à lui adopté une motion en ce sens à l'unanimité.

En outre, en tant que fédération, il n'était que logique qu'elles soient aux côtés de leurs membres lorsqu'il s'est agi de développer concrètement les potentialités qui avaient été reconnues dans leur chef, entre autres en impulsant dans le monde local des politiques nouvelles.

Ainsi, les associations se sont lourdement investies dès l'an 2000 dans la phase pilote du Programme de CIC. Jusqu'en 2005, sur mandat de l'UVCB, elle-même chargée de cette mission par la Direction générale de la Coopération au Développement (DGCD), l'UVCW et l'AVCB en ont assuré la gestion pour ce qui concerne les communes wallonnes et bruxelloises respectivement.

Sur fonds propres également, les associations se sont, de manière croissante, activement impliquée dans la problématique du développement des pays du Sud, notamment par:

- la **diffusion large des demandes de partenaires du Sud** leur parvenant à de potentiels partenaires locaux wallons et bruxellois, l'idée étant bien sûr de répondre au maximum aux sollicitations du Sud et non d'imposer une "offre" du Nord. A ce propos, celles-ci sont disponibles en ligne sur l'espace International du site de l'UVCW, dans la banque de données "Recherche de partenaires", créée spécifiquement à cet effet (<http://www.uvcw.be/international/partenariats/liste.cfm>), et sont également largement diffusées par courriel;

- la **participation à diverses plates-formes** (institutionnelles ou non) au niveau régional (Conseil Wallonie-Bruxelles de la Coopération internationale, Assises de la coopération au développement) et européen (groupe de travail Coopération décentralisée du Comité des Communes et Régions d'Europe).

Enfin, en perspective de faire évoluer ses réflexions et la qualité de ses actions en matière de coopération au développement, l'UVCW et l'AVCB se sont chacune officiellement dotées d'une commission de travail et de réflexion, à l'instar de celles qui existent pour les autres matières de compétence communale, composée de personnes expérimentées dans le domaine - fonctionnaires, mandataires, acteurs plus externes au monde communal -.

L'objectif de cette commission est double:

- constituer une plate-forme d'échanges pour les gestionnaires communaux de projets internationaux et les mandataires compétents en cette matière, qui sont d'ailleurs demandeurs de partage d'expériences, pour aller, collectivement, vers plus de qualité;
- faire remonter les informations du terrain communal vers notre association, pour nous permettre de (ré)orienter au mieux les programmes que nous gérons ou quant auxquels nous sommes consultés, en vue d'une efficacité renforcée des actions des partenariats Nord-Sud.

L'expérience de sept ans dont bénéficient aujourd'hui les associations leur a ainsi permis d'encore affiner leur vision, dont toute la proposition ci-dessous se veut le reflet, et que l'on peut résumer comme suit.

C'est par l'exploitation de ce qui constitue leur **avantage comparatif** par rapport aux autres acteurs du développement, à savoir leur **expertise multidimensionnelle** (politique, administrative et technique) **de la gestion d'une ville ou d'une municipalité**, que les pouvoirs locaux pourront donner la pleine mesure de leur action pour le mieux-être des populations des pays les plus pauvres, en contribuant simultanément:

- **d'un point de vue politique**: à l'évolution des mentalités permettant l'émergence d'une gouvernance saine et transparente et d'espaces de démocratie au niveau local, assortis des valeurs qui leur sont attachées (participation citoyenne, respect des droits de l'homme, égalité des chances, etc.);
- **d'un point de vue administratif et technique**: au fonctionnement efficace, voire à la création, de services collectifs de proximité de base, que les citoyens des pays du Sud sont en droit d'attendre (services sanitaires, éducationnels, sociaux ou encore de préservation de l'environnement).

La coopération décentralisée s'appuie en effet sur le postulat de base selon lequel le **développement local** contribue au **développement plus général** de la nation.

Pour relever ces différents défis, les communes du Nord – et c'est là la plus-value de la coopération communale - peuvent apporter des **appuis stratégiques** importants tout en contribuant ainsi à la réussite (à long terme) de la décentralisation.

Quels sont en effet les principaux **points forts** de la coopération internationale communale?

### *Dans le Sud*

- De par les liens qu'elle noue avec son partenaire du Nord, la commune du Sud se voit reconnue comme un acteur à part entière, institutionnel, sur la scène nationale et internationale;
- les relations de confiance qui peuvent se nouer entre élus du Nord et du Sud leur permettent le cas échéant de poser des pas politiques difficiles et de légitimer certains choix, a priori susceptibles (du moins dans un premier temps) de déplaire à la population;
- la coopération internationale communale peut faire prendre conscience à la commune du Sud du rôle de coordination (notamment des actions parfois peu intégrées initiées par les partenaires techniques et financiers nationaux et internationaux) qu'il lui appartient d'assumer en matière de développement local;
- les pouvoirs communaux, à la différence d'autres acteurs du développement, se caractérisent par leur pérennité, gage d'une durabilité de l'impact.

### *Dans le Nord*

- Les communes du Nord peuvent répondre, de par leur expertise multidimensionnelle (politique, administrative, technique), aux demandes opérationnelles exprimées par les communes du Sud en matière de gestion locale;
- les communes du Nord, acteurs par essence désintéressés, au contraire des Etats ou des opérateurs économiques privés, sont aussi le niveau le plus proche du citoyen et sont ainsi idéalement placées pour **coordonner et stimuler** sur leurs territoires les initiatives citoyennes multiples en faveur du développement, en œuvrant, notamment via l'exemple qu'elles peuvent donner, à la sensibilisation de leur propre population.

Afin d'exploiter au mieux ces points forts, les associations ont en 2005 opté, en accord avec la DGCD, pour une **concentration géographique** (sur quatre pays dans un premier temps, auxquels deux autres pourraient venir s'ajouter) et **thématique** (un secteur d'intervention par pays). Mais de façon transversale, c'est le concept de **bonne gouvernance** qui est au cœur de l'action communale et qui se décline ensuite sur des modes divers selon le secteur concerné.

Ce recentrage s'est opéré progressivement, 2006 et 2007 ayant été des années de "phasing out", pour clôturer les actions en cours sur d'autres pays et/ou dans d'autres secteurs que ceux pressentis pour la phase 2008-2012.

## C. Analyse SWOT des Associations

### Synthèse

<b>Forces</b>	Expérience de la coopération décentralisée (communale)
	Connaissance et reconnaissance du monde communal
	Capacité de développement de synergies opérationnelles
<b>Faiblesses</b>	Peu de maîtrise sur certains volets du contexte de la coopération internationale communale (processus électoraux, autonomie locale, actions politiques, etc.)
<b>Opportunités</b>	Connaissances techniques des associations et des communes réunies au sein des groupes de travail (GT) pays et thématiques
	Réseaux relationnels des associations (CGLU, CCRE, associations nationales de communes, etc.)
<b>Menaces</b>	Conséquences éventuelles de remaniements politiques (aux niveaux local et supra-local, au Nord comme au Sud) sur le devenir du Programme et des partenariats.

#### 1. Forces

- Les associations jouissent d'une grande **expérience** dans la défense des intérêts des pouvoirs locaux, expérience qu'elles peuvent mettre à la disposition de partenaires dans le Sud.
- Les associations disposent d'une expérience inégalable dans l'assistance conseil aux communes ainsi que dans la formation de ces dernières.
- Les associations maîtrisent les particularités et complexités des procédures communales en Belgique (tant au niveau administratif que politique) et, au travers de ses contacts et visites dans le Sud (ou avec les partenaires au Nord), ont développé une connaissance de base des mécanismes administratifs et politiques dans les pays partenaires.
- Les associations ont acquis au fil des années une expérience non négligeable en matière de coopération internationale communale (participation à des formations et séminaires, accompagnement des projets, ...).
- Les associations développent une **synergie opérationnelle** ce qui assure non seulement la continuité du Programme, mais aussi la complémentarité effective entre les partenariats développés en Wallonie et à Bruxelles et la coordination de leurs actions de développement.
- Les associations ont renforcé leur équipe internationale. Cette action permet de pallier le risque de dépression du Programme en cas de départ d'un chargé de mission et de réaliser des économies d'échelle non négligeables.

- Les associations disposent d'un bon **ancrage** dans les communes wallonnes et bruxelloises et sont unanimement reconnues aujourd'hui comme des acteurs à part entière de la coopération au développement. Elles sont d'ailleurs régulièrement consultées par les communes qui souhaitent développer des relations de coopération (et ce, même en-dehors du cadre du programme CIC). Elles participent également activement à différentes commissions et assemblées consultatives sur ces matières.
- L'UVCW et l'AVCB ont développé des **groupes de travail "pays" et "thématiques"**. Ces groupes de travail, véritables plates-formes bruxello-wallonnes, permettent aux associations non seulement de piloter et de coordonner les actions menées par leurs communes membres mais aussi d'appuyer les partenariats dans tous les aspects de leur collaboration.
- Les associations sont aujourd'hui reconnues également par les pouvoirs locaux, voire supra-locaux, du Sud qui n'hésitent pas à les contacter directement dans la recherche de partenaires de développement.
- Les associations ont chacune créé un groupe de travail sur la coopération internationale, qui leur permet d'une part de faire efficacement progresser la réflexion sur la coopération au développement et d'autre part de rapidement pouvoir procéder à la consultation des communes lorsque c'est nécessaire.
- Les associations disposent aujourd'hui d'une bonne (même si toujours perfectible) connaissance du terrain des pays du Sud avec lesquels elles travaillent prioritairement, acquise au cours des diverses missions et ateliers de programmation qu'elles ont organisé dans ces pays.
  - La collaboration entre les associations régionales et la DGCD dans la gestion quotidienne du Programme est rapprochée et constructive.

## 2. Faiblesses

- Les associations prennent la responsabilité du montage et de la gestion d'un programme, largement mis en œuvre par d'autres acteurs qu'elle-même, les communes wallonnes et bruxelloises en l'occurrence. A l'inverse des autres partenaires de la DGCD, **elles n'ont pas et n'auront jamais la pleine maîtrise** des actions, des calendriers et des budgets. Elles sont au contraire soumises en permanence à des facteurs exogènes puissants, non seulement dans le Sud mais aussi dans le Nord: les élections communales et les situations de blocage, provisoires ou plus insurmontables qu'elles peuvent générer, en sont la parfaite illustration. Bref, n'oublions pas que *"les communes ne sont pas des "projets" mais des institutions possédant des règles de fonctionnement distinctes des procédures habituellement utilisées par les programmes de développement"*<sup>1</sup>.
- Il n'existe **pas de rapport hiérarchique entre les associations et les communes**. Cette situation fait peser le risque de voir des communes quitter le Programme si elles se sentaient trop orientées (perte de leur autonomie), risque encore renforcé par l'existence (voire la concurrence) au niveau régional wallon d'appels à projets de c décentralisée, qui au fil des années permettent de plus en plus au potentiel communal d'appui institutionnel communal de s'exprimer.

---

<sup>1</sup> Cf. l'étude d'identification du programme d'appui à la mise en œuvre des plans de développement des communes dans les départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga commanditée par la CTB.

- Si les associations ont de l'expérience dans la mise en œuvre de programmes pluriannuels financés par la Commission européenne, elles sont pour la première fois confrontée aux nouvelles normes et documents de référence de la DGCD.
- Les associations ne disposent pas à proprement parler d'une expérience dans la mise en œuvre d'un projet de développement dans le Sud (projet de soutien d'une association de villes et communes du Sud par exemple); une implication lourde des associations en tant qu'acteurs de terrain dans le Sud, qui irait jusqu'à se substituer à celles des communes, n'est d'ailleurs souhaitée ni par les organes de gestion des associations, ni par leurs membres, ni par le bailleur lui-même.
- La concertation officielle entre les associations régionales, la DGCD et le Cabinet du Ministre (notamment via un comité de pilotage) devrait être organisée de façon plus systématique.
- Si les associations communiquent déjà sur le Programme de CIC à travers leurs canaux de communication habituels (publication mensuelle, newsletter électronique, site web, ...), elles pourraient encore davantage en diffuser les résultats en Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale.

### 3. Opportunités

- Les *connaissances techniques* des associations dans pratiquement tous les domaines de gestion communale constituent sans aucun doute un gage de qualité des actions des partenaires (encadrement) et une opportunité de développement futur d'actions directes des associations dans le Sud (dans les limites détaillées au point 2. *Faiblesses*, 4<sup>ème</sup> tiret).
- La structure de gestion et de fonctionnement des associations pourrait servir de modèle dans le Sud, moyennant toutes les adaptations souhaitables, soit comme appui à des associations de villes et communes existantes, soit comme base à la création d'une telle structure.
- Le *réseau de relations* des associations avec les autres associations de villes et communes du Nord peut s'avérer utile pour organiser certaines complémentarités avec des programmes développés par d'autres Etats membres de l'Union européenne, ainsi que des échanges de bonnes pratiques dans les différents pays prioritaires.
- Les perspectives de collaboration avec la CTB représentent une opportunité intéressante et la complémentarité entre le programme des villes et communes et les programmes de la CTB (notamment ceux qui supposent le renforcement des pouvoirs locaux) est envisagée.
- En Belgique, l'alignement de la période durant laquelle se déroulera le Programme (2008-2012) sur la législature communale (2007-2012) permettra aux nouvelles équipes dirigeantes de déployer leur stratégie de coopération sur cinq ans, sans que celle-ci ne soit remise en cause par les élections (prochaines élections communales en 2012), ce qui, à moyen terme, est gage de durabilité.

### 4. Menaces

- Cette relative sécurité ne s'applique pas à l'identique au Sud, où les élections qui auront lieu dans les années à venir auront une influence directe non seulement sur les mandataires en place, mais parfois aussi sur les fonctionnaires, et pourraient ainsi éventuellement mettre en péril la poursuite des actions du partenariat. La signature par les deux communes partenaires d'un Protocole de collaboration général et d'une convention

spécifique pour la période 2008-2012 devrait, nous l'espérons, permettre de réduire ce risque.

- Il ressort des discussions avec la DGCD que, même dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, la règle de l'annualité des budgets demeure. Les Plans d'action annuels en particulier sont donc toujours soumis à une relative incertitude budgétaire.
- Les discussions politiques relatives à la défédéralisation de la coopération au développement, périodiquement replacées sous les feux de l'actualité, laissent planer un doute sur la poursuite du Programme. La coexistence en Wallonie et en Flandre de programmes régionaux plus ou moins similaires, mais moins contraignants sur certains aspects, à destination des pouvoirs locaux pose aussi question.
- Les contraintes croissantes imposées aux acteurs du Programme de coopération internationale communale, associations et communes, si elles sont pour partie justifiées, continueront de nécessiter des ressources humaines adéquates, qui, en proportion de la très petite taille dudit Programme, peuvent sembler importantes.

## 2. *La coopération internationale communale dans le contexte belge*

Le Programme de coopération internationale communale est un instrument de la coopération belge au développement. A ce titre, il doit s'inscrire en cohérence:

- avec l'objectif central défini par la loi belge sur la coopération internationale du 25 mai 1999, en l'occurrence "*le développement humain durable, à réaliser par la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de "partenariat" et dans le respect des critères de pertinence pour le développement*";
- avec les orientations politiques et stratégiques de la DGCD, au niveau sectoriel, thématique et géographique.

Dans le cas présent, le renforcement institutionnel et de gestion faisant partie des critères de pertinence pour le développement, la *lutte contre la pauvreté* doit s'envisager sous l'angle spécifique du *renforcement de l'institution communale du Sud*. Une des composantes du phénomène complexe que représente la pauvreté est en effet un *accès inadéquat de la population aux biens et services publics et plus particulièrement, aux services de proximité*.

Le Programme relève ainsi le défi spécifique que représente la *bonne gouvernance au niveau local* dans le Sud reconnue comme vecteur de développement et s'inscrit dans les choix stratégiques opérés par la coopération belge visant le renforcement de l'efficacité des moyens alloués à la coopération au développement:

- a. *meilleure concentration des moyens afin de pouvoir faire la différence*. Le Programme de coopération internationale communale se concentre à ce stade géographiquement sur quatre pays partenaires: Bénin, Maroc, RDC, et Sénégal (cf. chapitre III). Il est toutefois envisagé d'embrasser ultérieurement un 5<sup>ème</sup> pays, le Burkina Faso, compte tenu de l'intérêt que lui portent certaines communes. La même démarche pourrait éventuellement concerner aussi le Rwanda, mais à plus long terme.
- b. *Renforcement de la cohérence entre les différents canaux de la coopération belge afin d'atteindre le but*. Outre la synergie effective entre les Programmes de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de

Bruxelles-Capitale, la CIC cherche également à inscrire ses objectifs en parfaite complémentarité avec ceux développés par la coopération belge dans le cadre:

- *du bilatéral direct*

Pour ce faire, la préparation du Programme s'est appuyée sur les notes stratégiques de la coopération belge d'une part et de ses partenaires nationaux du Sud d'autre part: *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*<sup>1</sup>, Programmes indicatifs de Coopération (PIC), etc.

- *Du multilatéral*

La CIC s'efforce de prendre en compte les programmes existants et cherche à y apporter une valeur ajoutée en s'appuyant sur les compétences des communes. Des contacts ont été pris en ce sens avec le PNUD (programme ART GOLD<sup>2</sup>). Par ailleurs, au niveau de la coopération de l'Union européenne, l'Accord de Cotonou reconnaît une pluralité d'acteurs de la coopération ACP-UE. Contrairement aux conventions précédentes, il reconnaît les collectivités locales comme des acteurs du partenariat à part entière. Par conséquent, les collectivités locales sont censées participer à toutes les phases de programmation et de gestion des programmes indicatifs nationaux. Elles sont aussi éligibles aux appuis du FED.

Dans le même ordre d'idées, la CIC n'ignore pas les lignes stratégiques fixées par la Commission européenne en ce qui concerne la coopération décentralisée, qui accorde une attention toute particulière au rôle des autorités locales dans les processus de développement et réaffirme son soutien au renfort institutionnel.

- *De la coopération indirecte*

L'UVCW et l'AVCB siègent au Conseil Wallonie-Bruxelles de la Coopération internationale, qui réunit l'ensemble des acteurs de la coopération de l'Espace Wallonie-Bruxelles (syndicats, entreprises, ONG, universités, etc.) et entretient des rapports privilégiés avec la Vereniging van de Vlaamse Steden en Gemeenten. Elles entretiennent également des contacts réguliers avec leurs homologues européens, notamment au travers de leur participation au groupe de travail Coopération décentralisée du Comité des Communes et Régions d'Europe (CCRE), et travaillent à renforcer leurs relations avec les associations de communes du Sud existantes.

**c. *La sensibilisation.*** La participation des communes, échelon le plus proche du citoyen, au Programme et la médiatisation du rôle qu'elles peuvent jouer sur l'échiquier mondial de la coopération au développement contribuent sans aucun doute à renforcer l'intérêt et l'engagement de la population envers la problématique du développement. Les associations y contribuent également, de par la publicité qu'elles font des résultats engrangés par l'action municipale au développement soutenue par la DGCD.

**d. *Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en tant que "fil rouge" et référence pour la politique.*** Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) touchent plusieurs domaines de compétences des communes. Ainsi, la production de services publics de proximité par les collectivités locales du Sud serait une contribution significative aux OMD. De façon spécifique, le Programme de CIC s'inscrit dans l'objectif 8, qui consiste en la *mise en place d'un partenariat mondial pour le*

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, le *PRSP* du Burkina Faso prévoit dans son axe 4 la promotion de la bonne gouvernance, y compris au niveau local.

<sup>2</sup> Appui aux réseaux territoriaux – Gouvernance locale et développement.

**développement**, lequel suppose notamment un engagement en faveur d'une **bonne gouvernance** comme exigence pour la paix, la sécurité et un développement socio-économique et politique durable.

- e. En outre, les acteurs du Programme de coopération internationale communale placeront le **développement durable**<sup>1</sup> au cœur de leurs actions, dans son acception intégrale, c'est-à-dire dans ses dimensions sociale, économique et environnementale.

### 3. *Les pays partenaires*

Après analyse et tenant compte de la recherche de synergies entre associations régionales<sup>2</sup>, des partenariats existants ou pressentis et des moyens humains prévus, il a depuis 2005 été demandé aux communes wallonnes et bruxelloises qui souhaitaient adhérer à la démarche proposée par le présent Programme de développer leurs actions dans les **quatre pays** suivants<sup>3</sup>:

- *le Bénin,*
- *le Maroc,*
- *la RDC,*
- *le Sénégal.*

Notons que la possibilité d'y ajouter dès 2008 le Burkina Faso est à l'étude<sup>4</sup>, compte tenu de l'intérêt que portent plusieurs communes wallonnes à ce pays et des partenariats déjà existants. A un terme un peu plus éloigné, le Rwanda pourrait éventuellement être également envisagé, de même que tout autre pays qui éveillerait également l'attention particulière des communes. Après analyse, une Intervention spécifique à ce(s) pays pourrait être conçue avec l'accord de la DGCD.

Afin de trouver un juste équilibre entre autonomie communale, intérêts légitimes du bailleur de fonds et efficacité de l'action, il y a été tenu compte des éléments suivants:

- *l'intérêt de développer un partenariat dans l'un des 18 pays partenaires de l'Etat belge*

Si le cadre légal défini compte aujourd'hui 18 pays de concentration de l'aide bilatérale directe, les acteurs de la coopération internationale communale ne sont pas liés strictement à ces pays, comme c'est le cas pour les autres programmes de la coopération indirecte.

---

<sup>1</sup> La loi du 25 mai 1999 définit le développement durable comme un développement axé sur la satisfaction des besoins actuels, sans compromettre les besoins des générations futures, et dont la réalisation nécessite un processus de changement adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs.

<sup>2</sup> Les synergies entre l'association wallonne et bruxelloise sont maximales, comme décrit dans la présente proposition. Des échanges d'information réguliers ont toutefois lieu avec l'association flamande, dont les communes membres sont peu ou ne sont pas, actives dans les mêmes pays partenaires. Si des possibilités de synergies devaient se préciser, les communes flamandes seraient invitées à participer aux réunions du GT, voire à creuser des pistes de collaboration.

<sup>3</sup> La phase-pilote du Programme autorisant à de nouer des partenariats dans l'ensemble des pays de la liste CAD, une période de "phasing out" a été prévue (2006-2007) pour permettre la clôture des actions en cours sur d'autres pays et /ou dans d'autres secteurs que ceux pressentis pour la phase 2008-2012.

<sup>4</sup> Un atelier de programmation devrait encore être réalisé dans ce pays avant la fin 2007. L'ISP relative à ce pays serait alors soumise à la DGCD en juin 2008, pour un début des actions au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le budget (frais opérationnels) a été élaboré en ce sens.

Toutefois, il est indéniable que la tendance dans le chef des bailleurs de fonds nationaux est à la concentration de moyens dévolus au développement et que, si l'autonomie communale quant au choix du partenaire doit être respectée, celle-ci ne pouvait s'exercer que dans certaines limites.

C'est ainsi que les communes wallonnes et bruxelloises ont été incitées à développer leurs activités en priorité sur les pays partenaires de l'Etat belge, car une concentration géographique de la coopération belge offre une série d'avantages: elle peut contribuer à promouvoir les synergies, la coordination, la cohérence et la complémentarité de nos efforts de coopération au développement. Elle en facilite également la mise en œuvre et le suivi, grâce à la présence sur place des attachés de la coopération au développement.

○ *La situation politique de certains pays du Sud*

Dans le cadre des objectifs visés par le présent Programme de CIC, il ne paraît pas pertinent de financer des actions de renforcement institutionnel des collectivités locales ou municipalités des pays du Sud:

- qui ne se sont pas engagés sur la voie de la décentralisation;
- et/ou qui sont en situation politique pas trop instable (fussent-elles même partenaires de l'Etat belge, comme c'est le cas de la Palestine).

○ *L'intérêt de développer un partenariat dans les pays où les communes du Nord et/ou leur association du Nord bénéficient d'une expérience particulière*

La phase-pilote a permis d'acquérir des connaissances plus pointues quant aux réalités de certains pays du Sud, tant dans le chef des communes que des associations. Il n'était que logique de récupérer ces acquis du passé et de s'orienter vers des pays:

- pour lesquels un travail en commun des communes wallonnes et bruxelloises peut être organisé en vue d'œuvrer à un objectif commun dans le pays concerné et permet une approche programme (au sens de la DGCD) plutôt que projet, ce qui devrait en outre permettre de réaliser des économies d'échelle et de pallier, dans certains cas, les limites des capacités des communes individuelles;
- pour lesquels un encadrement adéquat peut leur être offert par les associations;
- pour lesquels une action pilote des associations en tant qu'acteurs directs de développement pourrait être envisagée, consistant principalement en une diffusion dans le Sud des acquis du Programme et en une mise en réseau des acteurs institutionnels municipaux et supra-locaux du Sud concernés par la gestion publique locale.

○ *Les synergies avec les initiatives régionales*

Sans qu'il s'agisse là d'un critère essentiel, l'on ne peut ignorer qu'il peut être intéressant pour une commune, en termes de cohérence de son action de développement, d'établir un partenariat dans un pays prioritaire tant au niveau fédéral que régional.

Les quatre (voire prochainement cinq) pays choisis sont concernés par ces propos.

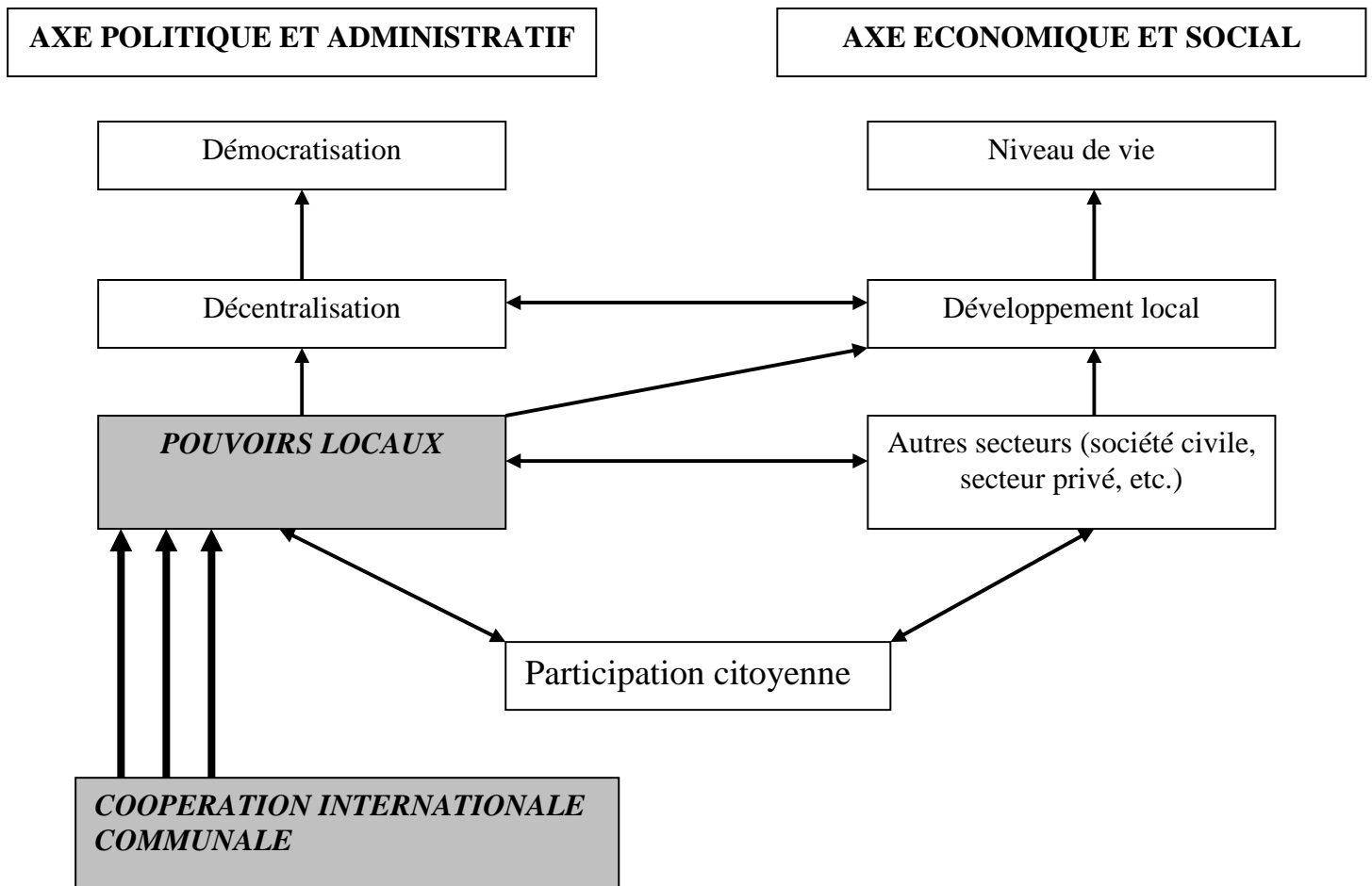
#### 4. Stratégie globale et méthodologie

##### A. Rôle et objectif de la coopération internationale communale

La spécificité de la CIC est de contribuer au **renforcement des capacités des institutions locales du Sud à prendre en charge leur propre développement**. Comme dans le Nord, ce renforcement du niveau local repose sur **trois piliers indissociables**:

- une bonne gouvernance politique,
- une administration efficace,
- une participation des citoyens dans le processus décisionnel.

Le schéma ci-dessous permet de visualiser le niveau auquel la CIC se propose d'agir afin d'influer positivement sur le processus de décentralisation et de démocratisation des pays du Sud.



Commentons les différentes articulations du schéma qui, comme on le voit, interagissent entre elles.

## 1. Décentralisation et démocratisation

Une **décentralisation** effective, fondée sur des principes démocratiques et sur un transfert effectif des compétences et des moyens, va dans le sens d'un approfondissement et d'une consolidation du processus de **démocratisation**. Ceci implique:

- d'une part, l'émergence d'**autorités et d'administrations locales efficaces** qui agissent comme catalyseur du développement local, et
- d'autre part, la mise en place de mécanismes permettant une **participation citoyenne** aux processus de prise de décisions, y compris pour les catégories les plus défavorisées de la population.

Dans ces conditions, la décentralisation, en rapprochant les lieux de prise de décision de la population, peut contribuer à une meilleure identification des besoins et à des réponses plus appropriées des autorités en matière de **lutte contre la pauvreté**.

Or, dans de nombreux pays du Sud qui ont adopté des réformes institutionnelles, le transfert des compétences liées à la décentralisation ne s'est pas accompagné d'un transfert des moyens humains et financiers: les pouvoirs publics locaux nouvellement créés ont été chargés d'importantes responsabilités pour lesquelles ils n'ont souvent reçu ni les formations nécessaires, ni les moyens budgétaires adéquats.

La coopération internationale communale peut jouer dans ce domaine un rôle important et complémentaire aux autres acteurs de la coopération au développement:

- **au niveau administratif et de gestion**: la CIC peut non seulement contribuer à la formation classique des cadres communaux, mais aussi et surtout au **renforcement des capacités** des décideurs et des gestionnaires en matière de mobilisation des ressources humaines et financières, internes et externes, nécessaires au bon fonctionnement et au développement de leurs localités;
- **au niveau politique**: la coopération entre les communes peut contribuer à la **responsabilisation** des décideurs locaux à travers des échanges d'expériences et de modes de faire entre le Nord et le Sud<sup>1</sup>. Cette responsabilisation est le signe même d'une bonne gouvernance politique locale dont les caractéristiques principales sont l'obligation de rendre des comptes (*accountability*) et la transparence dans la gestion des affaires publiques. Notons qu'à la différence d'une ONG ou d'une association qui gère des biens collectifs ou communautaires, c'est-à-dire qui appartiennent à plusieurs personnes, l'institution communale est une instance publique, c'est-à-dire qui appartient à tous les citoyens sans exclusivité, et doit rendre ainsi compte à tous les citoyens ou du moins à leurs représentants.

D'une façon générale, la CIC peut contribuer à l'amélioration de la pratique démocratique et à la réussite de la mise en œuvre des politiques de décentralisation par son appui au renforcement institutionnel des pouvoirs publics locaux.

---

<sup>1</sup> La coopération communale peut se faire - et se fait déjà dans certains cas - entre deux ou plusieurs communes du Sud, aux niveaux national, régional ou continental. Elle est de plus en plus développée grâce à l'action des organisations et plates-formes des collectivités locales aux niveaux national et régional.

## 2. Développement local et niveau de vie

L'objectif des actions de développement local est *l'amélioration des conditions de vie des populations* à l'échelle locale. Dans le souci des générations futures, ces actions doivent s'inscrire dans une perspective de durabilité. Elles sont le résultat d'une pluralité d'acteurs: les autorités publiques locales et nationales, les diverses composantes de la société civile et les opérateurs privés. Dans le contexte actuel des politiques de décentralisation, la création des institutions publiques locales visent un double objectif:

- d'une part, mettre à la disposition des populations une *administration de proximité*;
- d'autre part, mettre en place des instances publiques capables de stimuler et de coordonner les multiples actions de développement local initiées sur leur territoire, c'est-à-dire à même de jouer le rôle de *catalyseurs du développement local*.

Un des outils susceptibles d'aider les autorités municipales dans la gestion et la coordination du développement dans leur localité est le plan de développement communal. Celui-ci est un document présentant un état des lieux de la commune, ses ressources et ses potentialités, mais aussi les objectifs à atteindre avec des priorités à court, moyen et long terme. Certaines collectivités locales des pays du Sud possèdent cet outil, même si la qualité en termes de contenu et le niveau d'appropriation par les responsables municipaux sont différents d'une municipalité à l'autre. Dans tous les cas, tout appui pertinent ne peut ignorer le plan de développement communal s'il existe.

Dans ce contexte, la CIC peut jouer un rôle majeur. En effet, de par l'expérience des communes du Nord dans la gestion des affaires locales, elles peuvent l'utiliser pour appuyer leurs homologues des pays du Sud de plusieurs façons. Soit par l'appui à la formulation de ce dernier, soit par l'appui à la mise en œuvre de certaines priorités identifiées dans le plan de développement (éventuellement avec le soutien d'autres bailleurs de fonds que la DGCD si certaines de ces priorités diffèrent de celles retenues comme objectif(s) spécifique(s) dans le cadre du Programme de CIC). En tout cas, les communes du Nord doivent chaque fois s'assurer que la population participe d'une façon ou d'une autre à la planification et la gestion du développement communal qu'elles appuient. Cela favorise en effet l'appropriation qui est un gage de durabilité des actions réalisées.

Enfin, la CIC n'a pas seulement pour rôle d'appuyer le développement local. Elle contribue également à favoriser les échanges et la *solidarité Nord-Sud*. Par le tissu de relations qu'elle contribue à créer entre les communes du Nord et celles des pays en voie de développement, la coopération internationale communale peut constituer un outil puissant de sensibilisation aux réalités du Sud dans le Nord. Et si le renforcement institutionnel peut à première vue sembler largement unilatéral eu égard aux différences socio-économiques entre les partenaires, il ne faut pas négliger les avantages en termes de liens qui se nouent sur les plans humains et culturels.

B. *Stratégie et méthodologie des Associations dans le cadre du Programme*

*Remarque préliminaire*

*Pour rappel, comme souhaité par le bailleur de fonds, la stratégie générale a commencé d'être appliquée dès 2005, en particulier pour ce qui concerne la phase 1. Cette approche s'est poursuivie en 2006 et 2007, les efforts des associations se portant alors plus particulièrement sur la phase 2. Les phases 3 et 4 seront quant à elles mises en œuvre principalement dans la phase 2008-2012.*

*D'autre part, si le processus est dans un but didactique découpé en phases numérotées, cela n'implique aucunement qu'une phase ne puisse débiter que lorsque la précédente est totalement achevée. A l'échelle du Programme, ces phases se déroulent au contraire largement en continu; c'est ainsi par exemple que les activités de suivi de l'association peuvent être en cours (phase 4) alors que de nouveaux partenariats travaillent à se structurer (phase 1).*

TABLEAU DE SYNTHÈSE

	<b>Objectif</b>	<b>Stratégie</b>	<b>Méthodologie</b>
<b>Phase 1</b>	<b>Identification des potentialités des partenariats</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fixation de critères de viabilité et de qualité</li> <li>- Structuration des partenariats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Information des communes</li> <li>- Analyse de leur dossier de partenariat</li> <li>- Création des Groupes de travail (GT)</li> <li>- Signature des Protocoles de collaboration générale</li> </ul>
<b>Phase 2</b>	<b>Programmation</b>	Elaboration des Interventions spécifiques par pays (ISP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Animation des GT Nord</li> <li>- Organisation des ateliers de programmation dans le Sud</li> <li>- Elaboration des Logiques d'intervention des partenariats (LIP)</li> </ul>
<b>Phase 3</b>	<b>Coordination de la mise en œuvre des ISP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en œuvre des LIP par les partenariats</li> <li>- Encadrement et soutien des partenariats</li> <li>- Sensibilisation des interlocuteurs institutionnels supra-communaux du Sud</li> <li>- Mise sur pied des GT Sud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Signature des Conventions spécifiques de partenariat</li> <li>- Elaboration du PA annuel sur base des POA des communes tels que découlant de leur mission annuelle de</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>planification</li> <li>- Animation annuelle des GT Sud</li> <li>- Séminaire large public d'information/formation/diffusion des acquis</li> </ul>
<b><i>Phase 4</i></b>	<b><i>Suivi</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Auto-évaluation au sein des partenariats</li> <li>-Suivi par les associations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reporting</li> <li>- Missions de monitoring annuelles</li> <li>- Mission d'orientation à mi-parcours</li> <li>- Diffusion des bonnes pratiques de coopération dans le Nord</li> </ul>
<b><i>Phase 5</i></b>	<b><i>Evaluation</i></b>	- Evaluation indépendante à mi-parcours et finale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recours à une expertise externe</li> <li>- Reformulation du Programme de CIC en fonction des conclusions</li> </ul>

## Phase 1 - Identifier et assurer la qualité des partenariats communaux

### a. Objectif

L'objectif de cette phase<sup>1</sup> est d'identifier aussi précisément que possible les **potentialités des partenariats** à travailler efficacement ensemble pour le développement de la commune du Sud, ce qui concrètement doit ensuite permettre la constitution d'abord de groupes de travail (GT) pays, puis l'élaboration des Interventions spécifiques par pays (ISP).

### b. Stratégie

Il s'agit donc d'identifier des partenariats respectant certains **critères minimaux**.

#### Au Nord

- La commune fait preuve d'un intérêt démontré pour la problématique Nord-Sud.
- Elle a officiellement<sup>2</sup> désigné en interne un mandataire responsable<sup>3</sup> des actions qui seront menées dans le cadre du programme de CIC (principe de **l'ancrage politique** de la coopération dans la durée);
- Elle aborde sa vision de la coopération au développement dans le document de législature (voire même a rédigé une note de politique générale à ce sujet);
- La commune a officiellement désigné en interne un fonctionnaire chargé de leur coordination;
- Elle dispose de fonctionnaires aux compétences techniques, pouvant potentiellement être impliqués dans le projet;
- Il existe un compte bancaire ou du moins une ligne budgétaire pour la coopération au développement;
- La commune a identifié des canaux d'information/sensibilisation/implication de la population et d'autres acteurs du développement, en vue de pérenniser le soutien à l'action (principe de **l'assise de la coopération** dans la société civile).

#### Au Sud

- La commune a une existence juridique assortie d'un minimum de compétences reconnues par la loi et des élections ont été organisées au niveau local (principe du **côté formel minimal de la démocratie**)<sup>4</sup>;
- L'institution communale du Sud dispose à tout le moins d'un fonctionnaire rémunéré et d'un budget lui permettant de fonctionner;
- La commune identifie en interne un mandataire responsable des actions qui seront menées dans le cadre du programme, témoignant ainsi activement de sa motivation et de son implication dans la coopération envisagée (principe de **l'ancrage politique** de la coopération dans la durée);
- Elle charge un fonctionnaire rémunéré de leur coordination.

Les communes qui participeront à la phase 2008-2012 du Programme sont a priori dans ce cas de figure.

---

<sup>1</sup> Le déroulement de cette phase se fait préalablement à toute accession par les communes aux financements proposés par la DGCD.

<sup>2</sup> C'est-à-dire après débat et décision du Conseil communal.

<sup>3</sup> En vue de la structuration en interne d'une réelle politique de coopération Nord-Sud, il est vivement recommandé aux communes wallonnes, dans la mesure du possible, d'inscrire la coopération au développement comme une compétence échevinale spécifique.

<sup>4</sup> Le respect de cette condition sera évalué au cas par cas.

### c. Méthodologie

- **Toutes les communes sont informées** du lancement de la phase 2008-2012 du Programme par courrier officiel, via le site Internet et la newsletter électronique des associations. Les nouvelles orientations du Programme sont présentées:
  - dans un document explicatif;
  - via l'organisation et l'animation de séances d'information collectives (s'adressant notamment aux nouveaux mandataires communaux, suite aux élections communales d'octobre 2006) et individuelles.
- Les communes intéressées sont invitées à compléter et à renvoyer aux associations un formulaire ad hoc (**dossier de partenariat**) élaborés par ces dernières, permettant l'analyse du potentiel dans le Nord et dans le Sud et le respect des critères minimaux de qualité fixés. Ce dossier est axé en particulier sur les points suivants:
  - les prises de contacts et les échanges d'informations et d'idées entre la commune du Nord et la commune du Sud (y compris la prise de connaissance du plan de développement local, s'il en existe un);
  - l'identification des ressources humaines et techniques dont elles disposent en interne (ce qui passe, entre autres, par une information et une sensibilisation de l'administration quant à la coopération envisagée);
  - l'organisation d'un débat au sein du Conseil communal ou équivalent, ayant débouché sur une large adhésion politique quant à la politique de développement à mener en général et au principe de la coopération avec le partenaire pressenti en particulier.
  - la désignation officielle, en interne, d'un coordinateur, chargé d'assurer le suivi du projet ainsi que la communication interne et externe;
  - la réflexion menée sur les canaux d'information/sensibilisation/implication de la population, débouchant idéalement sur la mise en place d'une plate-forme de concertation<sup>1</sup> impliquant des représentants d'horizons divers (associations de citoyens, ONG locales, écoles, comités divers, ...).
- Les associations analysent la "matière première" que constituent les formulaires complétés selon les critères préétablis.
- Si ce n'est déjà fait, les communes dont le dossier de partenariat est complet sont invitées à officialiser leur volonté de coopérer via la signature d'un **Protocole de collaboration** général (à cet effet, un modèle de Protocole est fourni par les associations) et à ainsi inscrire le partenariat dans la durée (cf. annexe 7).
- Sur cette base, une mise en réseau des communes wallonnes et bruxelloises est effectuée via la constitution de groupes de travail par pays (GT), qui regroupent celles qui seront amenées à travailler sur un même pays et qui, le cas échéant, peuvent être enrichis de la participation d'autres acteurs clés.

Notons que ces groupes incluent tant des communes actives depuis plusieurs années dans le Programme de CIC que des communes plus novices, ayant plus récemment manifesté leur intérêt pour le Programme. Pour ces dernières, les associations veillent à ce qu'elles puissent à court terme, moyennant notamment la réalisation d'un **diagnostic global** (qui pourrait être couplé avec la première mission de planification effectuée chez le partenaire du Sud) dans la

---

<sup>1</sup> Qui peut mais ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une commission consultative Nord-Sud.

commune partenaire, contribuer comme les autres à atteindre les objectifs fixés dans l'ISP. Ce diagnostic - il s'agit là d'un passage obligé - est réalisé conjointement par les communes partenaires dans la localité du Sud, est aussi l'occasion:

- de rencontrer les autres partenaires pressentis du développement local;
- de donner l'impulsion politique indispensable au démarrage effectif des actions du partenariat;
- si cela n'a pas encore été fait, de signer des accords généraux de collaboration.

En outre, en vue de renforcer la qualité des interventions des communes wallonnes et bruxelloises, les associations organisent les formations pertinentes à leur attention, abordant des thèmes tels que l'approche programmatique (par opposition à l'approche projet), les méthodologies usuelles de gestion, de suivi et d'évaluation, les techniques de planification locale, ...<sup>1</sup>

- o Ces GT Nord se réunissent à l'initiative des associations, au minimum trois fois par an. Ils doivent être considérés comme le vivier au départ duquel la mission de coordination et d'encadrement des associations peut s'exercer.

Le tableau ci-après décrit la composition actuelle des GT.

---

<sup>1</sup> Les dernières formations en date se sont tenues en décembre 2006 et mai 2007.

*Répartition des communes par GT pays*

<b>Pays</b>	<b>Communes du Sud</b>	<b>Communes du Nord</b>	<b>Pays</b>	<b>Communes du Sud</b>	<b>Communes du Nord</b>
<b>BURKINA FASO</b>	Do Dedougou Gourcy Kombissiri	Lessines Mouscron Oupeye Habay	<b>RDC</b>	Lubumbashi  Mbanza Ngungu  Masina (Kinshasa)  Ngaliema (Kinshasa)  Ville de Kinshasa  Kalamu  Kasa Vubu  Na Limete	Liège  Dalhem  Namur  Herve  Ville de Bruxelles  Ixelles  Court-Saint-Etienne  Watermael-Boitsfort
<b>BENIN</b>	Natitingou Lokossa Ouidah	Huy Evere Verviers	<b>RWANDA (GT inactif)</b>	Ruyumba Maraba  Rusatira Kaciriyu	Woluwe-Saint-Pierre Woluwé-Saint-Lambert  Ganshoren Berchem-Sainte-Agathe
<b>MAROC</b>	Essaouira Al Hoceima Sidi Bibi Tanger Berkane Jerada	Etterbeek Schaerbeek Jette Liège Saint-Gilles Forest	<b>SENEGAL</b>	Yène  Tocky Gare et Région de Diourbel  Sebikotane  Ziguinchor  Sam Notair	Durbuy Gesves  Thuin  Sambreville Anderlecht

## Phase 2 - Programmer les interventions spécifiques par pays et en assurer la pertinence

### a. Objectif

L'objectif de cette phase est de s'appuyer sur des groupes de travail (GT) par pays créés à partir des partenariats existants pour **élaborer des Interventions spécifiques par pays (ISP)**, dans le cadre d'une approche ascendante ou *bottom-up*.

### b. Stratégie

Il s'agit pour les associations de déterminer **pour chaque pays** un plan stratégique global pour la période 2008-2012 comprenant:

- l'objectif général pour le pays concerné;
- le ou les objectifs spécifiques pour le pays concerné;
- les résultats attendus;
- les activités dont la mise en œuvre permettra d'atteindre ces objectifs;
- les indicateurs objectivement vérifiables;
- les hypothèses.

Ces **cadres logiques pays** doivent être considérés comme des "feuilles de route" communes à tous les partenaires actifs dans le pays dans le cadre du Programme de CIC. Il s'agit donc de **cadres de travail contraignants** une fois validés.

Le premier rôle de l'association est d'amener les partenariats à s'accorder sur ces objectifs et résultats attendus, et donc *de facto* sur un secteur d'intervention<sup>20</sup>, que ce soit dans le cadre des GT ou des ateliers de programmation. Toutefois, ce sont les partenariats communaux Nord-Sud qui restent les acteurs de terrain premiers de chaque ISP. A ce titre, chaque partenariat développe sa logique d'intervention propre pour la période 2008-2012 (**Logique d'intervention du partenariat** ou LIP) dont la mise en œuvre contribue à atteindre les objectifs et résultats prévus dans l'ISP du pays concerné. La marge de manœuvre des partenariats est limitée puisqu'elle ne se situe toutefois qu'au niveau de la définition précise des activités et des moyens nécessaires pour les réaliser, les objectifs et les résultats attendus étant communs à tous les partenariats.

Les associations veillent également à éclairer les débats des communes partenaires, voire à les réorienter si nécessaire, afin que soient pris en compte un maximum d'**éléments contextuels** (contexte légal, priorités nationales du pays partenaire du Sud, stratégies des bailleurs de fonds nationaux et internationaux, programmes de coopération existants, interventions d'ONG du Nord et locales sur le terrain, etc.) dans un souci de cohérence, de coordination et de complémentarité des interventions dans le pays partenaire. A cet effet, les associations ont au préalable œuvré à:

- analyser la documentation pertinente disponible pour chaque pays;

---

<sup>20</sup> Notons que, jusqu'à présent, les partenariats actifs déjà dans un pays donné ne travaillaient pas nécessairement dans le même domaine de compétence communale.

- prendre contact avec les acteurs pertinents au Nord et au Sud, entre autres les interlocuteurs institutionnels supra-communaux aptes à contribuer à la diffusion éventuelle des bonnes pratiques au niveau local<sup>21</sup>.

Les associations s'assurent également qu'une attention particulière est prêtée aux efforts de **planification locale**, et en particulier au renforcement des capacités des partenaires du Sud dans ce domaine, ce qui permet de dépasser la dimension souvent très (trop) technique et très limitée dans le temps d'interventions, au profit:

- de partenariats à long terme fondés sur la concertation dans le respect des priorités établies par le partenaire du Sud;
- d'une vision plus intégrée du développement, y compris dans ses aspects comportementaux, éthiques, et culturels.

C'est ainsi que dans chaque ISP, l'accent est mis sur les besoins de planification dans le cadre thématique choisi.

### *c. Méthodologie*

Pour élaborer les ISP, les associations ont recours à deux instruments principaux:

- les **GT pays dans le Nord rassemblant les communes wallonnes et bruxelloises** actives dans un même pays du Sud, au sein desquels:
  - les potentialités des partenariats sont identifiées et mises en commun;
  - les communes du Nord font remonter les informations émanant de leurs partenaires locaux du Sud, faisant ainsi office de "courroie de transmission".

Cet exercice mené au sein des GT pays fait en quelque sorte office de premier atelier de programmation Nord. La synthèse entre les informations de terrain qui s'en dégagent et tous les autres éléments à prendre en compte au niveau supra-local permet aux associations de jeter les premières bases de travail des ISP.

- Les **ateliers de programmation dans le Sud réalisés dans chacun des pays partenaires prioritaires**<sup>22</sup> au cours desquels les premiers axes de travail sont pour chaque pays complétés et/ou amendés puis validés. Sur cette base est ensuite élaboré de façon participative un cadre logique définissant pour le pays les objectifs, les hypothèses, les résultats attendus, les activités-types et les principaux indicateurs. Ces ateliers sont organisés et menés par les associations, assistées par un facilitateur local, et impliquent:
  - deux représentants (un élu et un administratif) de chaque commune du Sud du pays concerné participant au Programme de CIC;
  - le coordinateur technico-administratif dans la commune du Nord;
  - les acteurs supra-locaux pertinents (associations sœurs, ministères compétents<sup>23</sup>, groupements de collectivités locales, pouvoirs régionaux, etc.).

Ces ateliers sont pour les partenariats communs l'occasion d'ébaucher leur travail commun sur leur future LIP.

<sup>21</sup> Ce travail a été entamé lors des missions dans le Sud effectuées par les associations au cours des années précédentes.

<sup>22</sup> Ont eu lieu des ateliers de programmation en RDC, au Bénin, au Maroc et au Sénégal, de février à mai 2007.

<sup>23</sup> Soit généralement les Ministères de l'Intérieur, des Collectivités locales et de la Décentralisation.

Dans la foulée de ces ateliers de programmation, il est demandé à chaque partenariat de poursuivre son travail de définition de sa *logique d'intervention*, et donc, plus précisément, de déterminer:

- les actions propres qu'il mettra en œuvre pour atteindre l'objectif spécifique commun et les résultats attendus fixés (en s'inspirant des activités-types identifiées par le groupe, telles que par exemple: organisation de formations au Sud et au Nord, élaboration de procédures, achat et installation de matériel, organisation de séminaires, etc.);
- le budget y afférent;
- les indicateurs objectivement vérifiables auxquels il aura recours.

Dès cet exercice, les partenariats réfléchissent également:

- aux complémentarités à rechercher avec d'autres bailleurs de fonds, en particulier si apparaît le besoin, à plus ou moins long terme, de recourir à des investissements conséquents, non finançables par le présent programme;
- aux synergies possibles avec d'autres partenariats;
- aux moyens de consulter et d'impliquer la population dans le projet.

Ces logiques d'intervention sont soumises aux associations qui se chargent:

- de les analyser;
- d'en assurer la coordination et d'inciter les partenariats à tenir compte des expériences les uns des autres;
- ultimement, de les valider.

Notons qu'au sein d'un pays donné, deux façons de travailler sont envisageables:

- soit tous les partenariats travaillent à atteindre tous les résultats;
- soit les partenariats se répartissent la tâche, chacun d'entre eux ne s'attaquant qu'à *certain*s résultats attendus, mais au bénéfice de tous les partenariats actifs dans le pays.

Sur cette base, les ISP sont finalisées et soumises à la DGCD pour approbation.

### Phase 3 - Coordonner la mise en œuvre des Interventions spécifiques par pays

#### *a. Objectif*

Cette phase consiste à *coordonner, encadrer et soutenir les partenariats* en vue d'atteindre puis de diffuser les résultats tels qu'ils sont définis dans l'ISP spécifique à chaque pays dans le cadre du Programme pluriannuel 2008-2012 et à mettre en place les dispositions nécessaires à la bonne marche de l'intervention, les associations jouent ainsi le rôle de facilitateur.

#### *b. Stratégie*

Après approbation de sa logique d'intervention et de son Plan opérationnel annuel (POA), chaque partenariat réalise les actions qui concourent à l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixés. Dans tous les cas, pour une raison évidente d'appropriation des actions, c'est le partenaire du Sud qui est le maître d'ouvrage des projets à réaliser dans le cadre du partenariat (principe de

*promotion de l'expertise locale*). Ceci est d'autant plus important que l'objectif central de la CIC est le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales du Sud. La commune du Nord joue le rôle d'appui technique et financier et d'interlocuteur privilégié - ce sont des actions conjointes - pendant toute la phase de mise en œuvre des actions.

Pendant la phase de mise en œuvre de l'intervention, l'association continue de son côté d'assurer son *rôle d'encadrement et de coordination* des partenariats afin de contribuer à la réussite des ISP et du Programme.

Ces actions menées au niveau local doivent être considérées comme des expériences "laboratoires", dont les résultats donneront lieu à une mise en commun en vue d'en dégager de bonnes pratiques, puis à une diffusion plus large. En effet, si la notion d'autonomie communale reste primordiale, le développement d'une nation suppose toutefois que ses municipalités coordonnent leurs modes de fonctionnement et qu'une harmonisation des façons de procéder puisse voir le jour. Cela est particulièrement vrai de domaines tels que l'état civil, la gestion de l'environnement, la gestion de l'eau, etc. Ainsi par exemple, il n'est pas envisageable à moyen et long terme que chaque municipalité opte pour un système de tri des déchets spécifique. Par contre, si des projets réalisés au niveau communal s'avèrent pertinents dans tel ou tel secteur, il est important de diffuser, voire de transférer, ces bonnes pratiques dans d'autres communes et à une échelle plus grande, en l'occurrence régionale et nationale.

Le second rôle que les associations se proposent de jouer touche à la *sensibilisation des interlocuteurs institutionnels supra-communaux du Sud* aux enjeux du Programme de CIC, afin qu'ils s'y impliquent, appuient les communes du Sud dans leur action et diffusent ces bonnes pratiques au-delà des communes participant au Programme. Les contacts que nouent les associations avec ces instances du Sud peuvent éventuellement se formaliser dans une convention de partenariat par laquelle chacun s'engage à échanger les informations et à mettre tout en œuvre pour faciliter l'action des partenariats communaux.

Pour ce faire, les associations orienteront leur action vers d'autres acteurs que les communes du Sud, à savoir:

- ses homologues du Sud (lorsqu'elles existent), c'est-à-dire les associations de municipalités de ces pays<sup>24</sup>;
- et/ou les autres acteurs supra-communaux de la décentralisation et du développement tels que:
  - les administrations chargées de la tutelle des communes;
  - les ministères nationaux concernés par la décentralisation;
  - les commissions de décentralisation;
  - les instituts de formation des pouvoirs locaux;
  - le Partenariat pour le développement municipal (PDM);
  - Cités et Gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA);
  - etc.

---

<sup>24</sup> Notons que, vu les ressources extrêmement limitées dont ces fédérations disposent, les moyens impartis dans le cadre de ce Programme ne permettent pas d'envisager à ce stade des appuis directs à leur renforcement structurel.

Enfin, les associations ont mis à profit les ateliers de programmation pour proposer la mise en place de **GT pays dans le Sud** (miroir des GT Nord) réunissant les communes du Sud impliquées dans le Programme de CIC. Ces GT Sud, à l'image de leur équivalent dans le Nord, devraient assurer l'échange d'information entre les communes au Sud et promouvoir ainsi la complémentarité et la diffusion des actions menées. Idéalement, une association de villes et communes du Sud devrait jouer ce rôle. Dans un premier temps, par défaut, les associations wallonne et bruxelloise planifieront et organiseront le cas échéant une première réunion des GT Sud pour lancer le processus. L'objectif à terme est que les villes et communes du Sud, ou leur association représentative, prennent en charge l'organisation des réunions de ces GT Sud (via un financement du Programme).

### c. Méthodologie

Après approbation de leur LIP, les deux communes partenaires signent une **Convention spécifique de partenariat** (un modèle est fourni par les Associations, cf. annexe 8), fixant les conditions de la relation, les droits et les engagements de chacun pour la période 2008-2012. Celle-ci prévoit notamment:

- la création d'un Comité de pilotage Nord-Sud, composé d'un moins un représentant de chacune des deux communes partenaires;
- les moyens humains, techniques et financiers qui seront nécessaires pour atteindre les résultats attendus;
- les modalités de gestion de fonds (qui, si elle se fait encore largement au Nord aujourd'hui<sup>25</sup>, devrait progressivement se déplacer vers le Sud, responsabilisant ainsi la commune du Sud);
- les procédures de reporting qui seront d'application entre les partenaires communaux et vis-à-vis des associations, etc.

Y figurent en annexe et en font partie intégrante la LIP et les Plans opérationnels annuels successifs.

En effet, chaque année, la commune du Nord rencontre son partenaire du Sud dans le cadre d'une **mission de planification**, au cours de laquelle elles s'accordent sur le **Plan opérationnel annuel (POA)** de l'année suivante, qui inclut:

- l'état d'avancement des activités en cours;
- une description précise pour l'année suivante des activités, du calendrier et du budget prévisionnel.

Les associations quant à elles déclinent leur rôle **d'encadrement et de coordination** des partenariats de la façon suivante:

- elles réunissent les GT pays au moins trois fois par an, et davantage si besoin en est;

---

<sup>25</sup> La décision de gérer les fonds dans le Sud se heurte encore aujourd'hui dans la plupart des cas à un double obstacle:

- la prudence dont font preuve les receveurs communaux, garants, sur leur avoir personnel, de la gestion des fonds qui rentrent dans la comptabilité communale;
- la difficulté, voire l'impossibilité pour la commune du Sud, d'ouvrir un compte bancaire ou une ligne budgétaire spécifique au Programme.

- elles assurent un encadrement individuel de chaque partenariat, via notamment des réunions bilatérales;
- elles jouent le rôle d'interface par rapport à la DGCD;
- elles définissent les conditions d'accès aux financements et, à cet effet, font signer aux communes du Nord un document (***Conditions générales de participation***) par lequel elles adhèrent aux principes et règles administratives fixées dans le Programme;
- chaque année, elles analysent et valident les POA et sur cette base élaborent leur propre Plan d'action annuel, en proposant à la DGCD toutes les réorientations qui s'imposeraient, telles que l'ouverture du Programme à de nouveaux partenariats, à de nouvelles thématiques, voire à de nouveaux pays du Sud, etc.

D'autre part, dans le cadre de leur rôle de ***diffusion***, les associations:

- analysent les expériences menées et leur pertinence dans la perspective de leur diffusion;
- poursuivent leurs contacts avec les interlocuteurs supra-locaux du Sud, notamment lors de leurs missions de monitoring dans le Sud, et examinent conjointement, au cas par cas, les actions adéquates à mener dans le Sud pour diffuser les bonnes pratiques développées dans le Programme par les partenariats communaux et soutenir, à un niveau supra-local, une réflexion sur le développement de politiques communales pertinentes;
- organisent au terme du Programme dans chaque pays partenaire du Sud un ***séminaire large public d'information/formation/diffusion des acquis*** à l'intention des mandataires et/ou des fonctionnaires du Sud.

En outre, les associations se proposent de ***participer une fois par an à l'une des réunions des GT Sud*** (dont le nombre annuel total est estimé à trois) afin de coordonner, en concertation avec ce dernier, les activités planifiées par les partenariats pour l'année qui suit et de faire en sorte que celles-ci s'articulent adéquatement, en évitant tout doublon.

Phase 4 - Assurer le suivi

#### *a. Objectif*

Cette phase a pour objectif de:

- permettre de prendre, en temps opportun, des mesures correctives si les activités ne contribuent pas à atteindre les objectifs fixés;
- favoriser la capitalisation des expériences et la diffusion des bonnes pratiques, notamment en matière d'approches et de méthodes d'intervention, afin d'assurer la pertinence de l'ensemble du Programme et pérenniser les acquis.

#### *b. Stratégie*

Tant les communes que les associations portent un regard critique sur les actions menées dans le cadre du Programme:

- les communes partenaires procèdent elles-mêmes à une **auto-évaluation** de leurs actions<sup>26</sup>, en cours de route et *ex post*;
- les associations assurent le **suivi** des actions des partenariats, notamment pour les réorienter en temps voulu si cela s'avère nécessaire. Toutefois, elles ne peuvent à proprement parler évaluer des actions à la conception desquelles elles ont fortement contribué de par leur rôle d'encadrement.

### c. Méthodologie

Dans le cadre de leur rôle d'encadrement, les Associations s'assurent que les activités planifiées sont mises en œuvre conformément aux dispositions et aux procédures prévues par le Programme.

Elles assurent en continu, pendant toute la durée des actions, leur suivi par:

- la mise sur pied d'une procédure d'élaboration des rapports des communes vers l'association et de l'association vers la DGCD (rapports de mission, intermédiaires et finaux). D'une part, elles recueillent et analysent les rapports des communes; d'autre part, elles rédigent les rapports requis à l'attention de la DGCD;
- l'organisation des réunions de suivi, collectives (avec les GT pays Nord et avec les GT pays Sud) et individuelles (avec les coordinateurs et/ou les cellules de gestion des projets);

Elles effectuent une **mission d'orientation à mi-parcours**<sup>27</sup>(premier semestre 2010) dans chaque pays partenaire, au cours de laquelle elles organisent une table ronde rassemblant tant les représentant des communes du Nord que des communes du Sud<sup>28</sup> afin d'effectuer un premier bilan (sur base notamment des conclusions de l'évaluation externe intermédiaire) et de proposer toutes les améliorations et réorientations qui s'imposeraient (il n'est par exemple pas exclu que, pour un pays donné, la thématique qui est au cœur de l'ISP doive être élargie ou affinée).

## Phase 5 - Organiser l'évaluation externe

### a. Objectif

Cette phase a pour objectif de s'assurer que les résultats attendus seront normalement atteints (évaluation à mi-parcours) puis, ont été atteints (évaluation finale).

### b. Stratégie

Les associations recourent à une expertise externe, qui permet une **évaluation indépendante**, à mi-parcours et *ex post*, des résultats obtenus, de leur impact et identifie des options pour améliorer la suite du Programme.

<sup>26</sup> Une formation spécifique sera envisagée à cet effet.

<sup>27</sup> Qui sera combinée à la mission de monitoring annuelle.

<sup>28</sup> A l'image de ce qui s'est fait lors des ateliers de programmation qui ont eu lieu entre février et mai 2007.

### *c. Méthodologie*

- Les Associations recourent, à mi-parcours (fin 2009) et au terme de la période de programmation (fin 2012), à une expertise externe qui réalise une évaluation des ISP. Vu que le Programme couvre plusieurs pays du Sud, l'évaluation externe sera réalisée selon les cas:
  - par un expert du Nord,
  - par un expert du Sud.

Par ailleurs, les associations demanderont un avis à l'Attaché de coopération de la DGCD dans le pays concerné.

Cette évaluation portera aussi sur le fonctionnement de tous les types de partenariat présents au sein du Programme: commune du Nord-commune du Sud, communes du Nord-associations, associations-DGCD, etc. Un *feedback* vers les acteurs sera assuré.

- Les associations tirent les enseignements de l'évaluation externe dans le but de:
  - corriger les points faibles identifiés par l'évaluation, afin d'en tirer les enseignements encore dans le cours de la phase 2008-2012, de renforcer qualitativement les phases ultérieures du Programme de coopération internationale communale et de reformuler le Programme adéquatement;
  - diffuser au sein de ses membres les bonnes pratiques de coopération de façon aussi large que possible (tables rondes, publications, site internet, etc.).

## 2. Synthèse

### 1. *Stratégies opérationnelles par pays*

#### A. *Synthèse de la stratégie opérationnelle Bénin*

Le Programme Bénin s'inscrit résolument dans l'une des priorités nationales de développement appelées par les autorités béninoises. Dès 1990 en effet, la Conférence nationale des forces vives de la Nation avait proposé une réforme en profondeur du système d'administration territoriale, avec à la clef une organisation administrative décentralisée de l'Etat. Souhait confirmé lorsque le Gouvernement central a inscrit la "Consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance" dans son "Programme d'action du Gouvernement" lancé en 2001, en rappelant expressément la nécessité de "rendre effective la décentralisation". Enfin, le Document de stratégie de réduction de la pauvreté du Bénin, de mars 2003, est revenu sur cet objectif en inscrivant nommément l'"accélération de la décentralisation" comme une priorité du Gouvernement.

Sur le terrain, ce sont les élections locales de décembre 2002/janvier 2003 qui ont véritablement lancé le processus en question et définitivement placé les 77 communes béninoises au cœur du développement national en leur déléguant plusieurs missions d'intérêt public fondamental. L'intervention Bénin vise alors pour les communes participantes à rendre effectif l'exercice de ces missions, par le biais d'un renforcement de leurs capacités à mieux mobiliser les ressources propres – préalable "financier" nécessaire à leur réalisation -.

Pour ce faire, l'initiative s'appuiera au départ de cette programmation quinquennale sur les partenariats suivants: Huy-Natitingou, Ewere-Lokossa et Verviers-Ouidah. Avec un objectif clairement identifié à la suite de l'atelier de programmation de février 2007:

*des outils efficaces sont mis en place au sein des communes béninoises participant au Programme afin d'augmenter leurs ressources propres endogènes (fiscales) et exogènes (apports extérieurs).*

Les résultats attendus poursuivis afin d'atteindre cet objectif à l'issue de ce Programme sont les suivants:

1. Un registre foncier urbain est mis en place pour augmenter les recettes fiscales (RA 1).
2. Un service population fonctionnel est mis en place pour augmenter les recettes fiscales (RA 2).
3. Un service des finances efficace est mis en place pour augmenter les recettes fiscales (RA 3).
4. Une stratégie de plaidoyer/lobbying est élaborée pour une meilleure mobilisation des ressources exogènes (RA 4).
5. Les communes béninoises engagées dans le Programme se concertent et procèdent à des échanges réguliers d'expérience (RA 5).

Concrètement, les partenariats en présence développeront au cours des cinq années à venir plusieurs axes de travail afin de concourir au mieux aux résultats repris ci-dessus, avec en

résumé et dans tous les cas, d'abord un renforcement des capacités opérationnelles des services concernés (en termes de ressources humaines et d'équipement) d'une part, et d'autre part, la mise en œuvre effective et son accompagnement de ces nouvelles capacités.

### *B. Synthèse de la stratégie opérationnelle Maroc*

Le Programme Maroc s'inscrit en complémentarité avec le cadre d'action de l'Initiative nationale de développement humain (INDH), développée par le pouvoir marocain en 2005 et soutenue par sa Majesté le Roi Mohammed VI du Maroc (discours 18.5.2005). La coopération belge, lors de la 17<sup>ème</sup> session de la Commission mixte Belgique-Maroc, a d'ailleurs rappelé qu'elle vise à s'inscrire dans le cadre cohérent du développement défini dans cette INDH, qui a pour objectif l'amélioration durable du bien-être des populations marocaines les plus défavorisées. Plus particulièrement, le Programme vise à renforcer les collectivités locales marocaines dans leur rôle d'intermédiaire, d'animateur et de catalyseur de l'action socio-économique et culturelle qui est le propre d'une institution de proximité.

***Objectif spécifique: dans les 5 ans, les communes partenaires ont renforcé leurs capacités à planifier, suivre et évaluer des projets sociaux intégrés et coordonnés au bénéfice des citoyens en général et des plus défavorisés en particulier.***

Au terme du Programme, *la situation souhaitée* devrait s'approcher de la vision décrite ci-dessous:

1. les élus des communes marocaines s'impliquent dans le développement d'une réelle politique d'action sociale communale, faisant le choix d'y allouer les moyens humains et financiers nécessaires. Les budgets "sociaux" augmentent et leur utilisation est optimale. Les élus s'associent aux autres acteurs sociaux (délégations de la jeunesse et des sports, DAS, ONG, etc.) au travers de convention de partenariat en vue d'atteindre les objectifs définis dans leur politique sociale (***RA 5: les élus sont sensibilisés à la question sociale et RA 7: l'action sociale communale s'inscrit en cohérence et synergie avec les partenaires locaux***).
2. les communes partenaires disposent d'un service d'action sociale, équipé, fonctionnel et de qualité dont la composition et la définition des rôles ont été définis. Structurellement, cette situation sera traduite idéalement dans un nouvel organigramme communal mettant en avant l'existence de ce service (***RA 1: Les communes disposent d'une structure chargée de l'action sociale***).
3. des agents ont été formés en matière d'action sociale et disposent des compétences de base en ingénierie sociale (planifier, suivre et évaluer l'action communale). Ce renforcement leur permet aussi de définir des critères de qualité pour le choix d'associations locales actives dans le domaine social, ainsi que de développer des indicateurs leur permettant de développer des tableaux de bords. Cette approche rationalisée et objectivée donne aux fonctionnaires des outils en vue de lutter contre les approches clientélistes (***RA 2: les communes disposent d'un savoir-faire en matière de planification d'actions sociales, en ce compris des éléments de suivi et d'évaluation de Programme et de projets et RA 3: les communes disposent d'un personnel compétent dans le domaine de l'action sociale***).
4. la gestion et le fonctionnement des infrastructures sociales des communes partenaires sont renforcés en vue de rendre un service social de base de meilleure qualité au profit des

administrés des communes partenaires. La fréquentation de ces infrastructures augmente et leur rôle social se renforce (**RA 4: la gestion et le fonctionnement des infrastructures et équipements sociaux sont renforcés en vue d'améliorer les services offerts**).

5. la politique de communication et de participation de la commune est dynamique. La commune consulte et informe régulièrement les citoyens à propos de sa politique sociale au travers de différents canaux (brochures, séminaires et débats, soirées, expositions, radio, etc.), (**RA 6: les communes maîtrisent les techniques de participation et d'information/communication et développent les outils afférents**).

En sus de ces résultats attendus, le Programme vise également à offrir aux communes marocaines engagées dans le Programme un cadre permanent d'échange en matière de bonnes pratiques communales d'action sociale. (**RA 8: les communes engagées dans le partenariat échangent et se concertent dans le domaine social dans le cadre du Programme de coopération maroco-belge**).

### ***Partenariats engagés***

Au démarrage du Programme pluriannuel 2008-2012, le Programme Maroc s'appuiera sur les partenariats suivants:

- Schaerbeek – Al Hoceima
- Jette – Sidi Bibi
- Saint-Gilles – Berkane
- Forest – Jérada
- Liège – Tanger
- Etterbeek - Essaouira

### C. Synthèse de la stratégie opérationnelle RDC

Parmi les priorités définies par la Belgique dans le cadre de son Programme indicatif de Coopération (PIC 2008-2010) avec la République démocratique du Congo figure l'appui structurel à la reconstruction de l'État et au processus de démocratisation. C'est dans cet objectif que les communes belges estiment qu'elles peuvent le mieux apporter leur expertise, la gestion des métiers de la ville. Dans le cadre du présent Programme 2008-2012 de Coopération Internationale Communale, les communes bruxelloises et wallonnes avec leurs partenaires congolais ont élaboré une logique d'intervention autour de l'appui au service de l'état civil et population.

Les partenariats inscrits dès aujourd'hui dans ce Programme quinquennal et qui l'intégreront dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 sont Bruxelles-Ville - Kinshasa, Ixelles - Kalamu, Liège - Lubumbashi, Dalhem - Mbanza-Ngungu, Namur - Massina, Herve - Ngaliema, et plus récemment, Court - Saint-Etienne - Kasa-Vubu et Watermael-Boitsfort - Limete.

Le Programme 2008-2012 de renforcement des capacités en République démocratique du Congo vise à ce que:

***au terme des cinq années du Programme, les villes, communes et territoires congolais prenant part au Programme de coopération internationale communale auront augmenté la couverture de la population à 50 % (OS).***

Les résultats attendus à l'issue de ce Programme sont les suivants:

1. les services état civil et population des communes disposent chacun d'un ***plan stratégique pluriannuel*** et de ***plans opérationnels annuels***. (RA1).
2. Les acteurs locaux des services d'état civil et de population disposent des ***capacités*** nécessaires en vue de rendre un ***service de qualité*** au bénéfice de la population et des autres utilisateurs. (RA 2).
3. Le ***service des archives*** de l'état civil et de la population est ***réorganisé*** (RA 3).
4. Les acteurs locaux disposent des ***capacités*** nécessaires à ***l'information et la sensibilisation*** de la population sur les missions et l'intérêt des services d'état civil et de population. (RA 4).
5. Les acteurs locaux ***se concertent et échangent*** régulièrement (RA 5).

Dans le cadre du projet de réhabilitation de l'état civil, le Programme vise le renforcement des capacités en matière, d'abord de planification, de gestion et d'évaluation (RA 1), ensuite en techniques professionnelles relatives à l'état civil (RA 2 et RA 3), et enfin en techniques d'information et de sensibilisation (RA 4). Les modalités de ces formations seront définies de manière plus précise dans les plans opérationnels annuels des partenariats. Pour une plus grande cohérence et une harmonisation idoine du Programme, des synergies en matière de formations seront recherchées, en concertation avec tous les partenariats.

La très grande majorité de la population installée dans une logique quotidienne de survie ne perçoit pas l'intérêt de l'état civil. Les actions de sensibilisation ciblées (RA 4) devront permettre une meilleure compréhension de ces enjeux liés à l'identité des individus et à l'exercice de la citoyenneté et à ses droits et devoirs.

L'indigence des moyens matériels spécifiques mis à disposition du service d'état civil et population et plus largement de la commune constitue un handicap fondamental à la mise en œuvre d'un service de qualité. Les partenaires rappellent la nécessité de disposer des outils adéquats pour être en mesure non seulement de fonctionner, mais aussi d'améliorer la qualité et la quantité des services. A cette fin, le Programme visera à réhabiliter les lieux de travail des agents et d'accueil des populations (RA 2) et à équiper ces lieux du matériel adéquat et suffisant (RA 2). Un travail spécifique sera mené sur l'archivage qui est, à peu de chose près, inexistant dans les communes concernées.

Tous les partenaires ont souligné la nécessité entre partenaires internes au Programme de se concerter, mais aussi d'échanger les expériences avec l'extérieur, d'harmoniser les procédures ou de mener des plaidoyers. Le Programme veillera donc à mettre en place, selon des modalités à convenir avec les acteurs locaux, cette structure, plate-forme, d'échanges et de concertation (RA 5).

En définitive, ces grands axes, devraient conduire à augmenter la couverture de la population des villes, communes et territoires concernés (O.S.).

#### *D. Synthèse de la stratégie opérationnelle Sénégal*

Le Programme Sénégal s'inscrit dans une des priorités définies par le Document sur la Stratégie et Réduction sur la Pauvreté (DSRP - 2003), l'appui au processus de décentralisation et au développement local en vue de contribuer à la réduction de la pauvreté et des disparités socio-économiques (entre plus particulièrement, Dakar, et le reste du pays). Les communes bruxelloises et wallonnes avec leurs partenaires sénégalais ont ainsi élaboré une logique d'intervention autour de l'appui au processus de développement local.

Au démarrage du Programme quinquennal, le Programme s'appuiera au Sénégal sur les partenariats suivants: Durbuy – Yène, Gesves - Diourbel, Sambreville – Ziguinchor, Thuin – Sébikotane et Anderlecht – Sam Notaire. La commune de Berchem Sainte-Agathe en phase de structuration avec son partenaire sera prête pour intégrer le Programme au 1<sup>er</sup> janvier 2008. La commune de Molenbeek-Saint-Jean, par ailleurs, a également contacté nos Associations en vue de participer dès que possible à l'ISP Sénégal.

Le Programme de renforcement institutionnel au Sénégal se fixe un objectif, qui va dans le sens des initiatives déjà prises en matière de développement local. Plus précisément, l'objectif spécifique du Programme Sénégal vise à ce que:

***au moins cinq collectivités locales du Sénégal ont renforcé leurs capacités à planifier, à gérer et à structurer, de manière participative et concertée, le processus de développement local.***

Les résultats attendus à l'issue de ce Programme sont les suivants:

1. Les collectivités locales participantes disposent d'agents (administratifs et/ou élus) formés dans la gestion du processus de développement local (RA 1).
2. Les collectivités locales disposent de **structures opérationnelles de gestion** du processus du développement local ("bureau", service, plate-forme, agence), et dotées de moyens techniques adéquats (RA 2).

3. Les collectivités locales disposent d'un *circuit d'information interne fonctionnel* (RA 3).
4. Les collectivités ont la capacité de *formuler, exécuter, suivre et évaluer* les plans pluriannuels de développement local et *élaborer les budgets, les exécuter et établir les comptes administratifs* (RA 4).
5. Les collectivités locales mettent en place une *politique de communication* efficace, ciblant tous les acteurs publics ou privés, à *l'interne et l'externe* du territoire de la collectivité locale (RA 5).
6. Les collectivités locales disposent et mettent en œuvre des *stratégies opérationnelles de mobilisation des ressources financières* (RA 6).
7. Les collectivités locales engagées dans le Programme *se concertent, échangent et diffusent les bonnes pratiques et outils* en matière de développement local en collaboration avec leurs partenaires (RA 7).

Il ressort de l'analyse des partenariats réalisée lors de l'atelier participatif que le Programme Sénégal s'articulera autour des grandes orientations suivantes:

- *le renforcement des capacités des agents et élus en charge du processus de développement local.* Dans le cadre du renforcement des capacités du public cible (agents et élus) le Programme vise, globalement, le renforcement des capacités en matière de gestion du processus de développement local. Par la suite, des activités de renforcement des capacités seront organisées en matière de techniques de communication (vers l'interne – voir RA 3 - et vers l'externe - voir RA 5), de levées et de collectes de fonds (voir RA 6) et enfin en conception/élaboration/gestion/exécution de plans de développement locaux (RA 4).
- *La mise en place d'outil(s) de développement local.* A côté du renforcement des capacités, l'autre grande faiblesse mise en avant a trait à l'absence de structure permettant la coordination, la concertation entre les acteurs. Cette structure, qui peut s'appeler selon le contexte local " bureau ", "plate-forme", "agence", etc., apparaît comme une nécessité aux yeux de tous les partenaires (RA 2). Il conviendra dans le cadre de ce Programme, de l'équiper pour la rendre opérationnelle (communication, etc.).
- *L'attractivité de la commune/communauté rurale.* Les partenaires l'ont rappelé lors de l'atelier, une réelle politique de développement local ne pourra se dispenser d'une politique d'attractivité ciblée de sur tous les acteurs potentiels du développement local du territoire ou en dehors de celui-ci. Institutionnels, secteur privé, secteur public, etc. (voir RA 5). Une bonne communication interne permettra de responsabiliser et huiler tous les rouages nécessaires à la bonne avancée du développement local (agent/service responsable des finances, secrétaire communautaire, agent/service technique, etc.), (voir RA 3).
- *Les ressources financières propres à la commune.* Pour accompagner ce processus de développement local, la commune/communauté rurale créera les conditions à l'attractivité de son territoire, à l'échange entre les résidents (particuliers, commerçants, entrepreneurs, acteurs associatifs, etc.). En ce sens, un travail complémentaire sur la mobilisation des ressources financières de la commune s'avère nécessaire aux yeux des partenaires (RA 6). Ces "nouvelles" ressources devant permettre d'investir dans les infrastructures spécifiques à la collectivité locale nécessaires au bon accomplissement du processus de développement local (achat, entretiens de terrains, amélioration de la signalisation, zones de marché, etc.).

- *La concertation et l'échange d'expériences.* Tous les partenaires lors de l'atelier ont souligné la nécessité entre partenaires du Programme de se concerter, d'échanger sur les pratiques et les outils de développement local (RA 7). Pour capitaliser au mieux les expériences et transférer efficacement les savoir-faire, des journées d'étude ou de visites sur le terrain, s'avèrent être une étape obligée (voir RA 2). A côté de ces échanges Nord-Sud et Sud-Sud, tous les partenaires soulignent la nécessité de diffuser les bonnes pratiques, lors d'un séminaire ou au travers de participation à des publications existantes auprès des autres collectivités locales.

En définitive, ces grands axes, devraient conduire à renforcer, au sein des communes participantes, les capacités à planifier, à gérer et à structurer, de manière participative et concertée, le processus de développement local. (O.S.)