COOPÉRATION INTERNATIONALE COMMUNALE : le programme 2014-2016 se clôture…

Place au programme 2017-2021 !

Nous vous relations, dans le précédent numéro du *Mouvement communal*, quelques évolutions très positives enregistrées au Bénin, au Burkina Faso et en République démocratique du Congo dans le cadre du Programme de Coopération internationale communale (PCIC) 2014-2016.
Nous clôturerons ce bilan de la phase 2014-2016 du PCIC (alors que la phase 2017-2021 a quant à elle démarré sur les chapeaux de roue), en vous présentant dans les lignes qui suivent les avancées observées dans les deux autres pays d'intervention du PCIC, que sont le Maroc et le Sénégal.

JEAN-MICHEL RENIER
Chef de service Brulocalis

FRANK WILLEMANS
Conseiller Brulocalis

Au Maroc, l'action sociale communale trouve sa voi(e)x

Le Programme de CIC au Maroc vise le renforcement des politiques locales d'action sociale dans les communes partenaires. Le contexte socio-économique et les enjeux qui en découlent sont bien évidemment différents d'une commune à l'autre. Ici, une commune belge travaille dans une commune à caractère rural composée de très nombreux douars (villages) ; là, elle est en partenariat avec une commune urbaine. Partant du principe que les situations ne sont par ailleurs pas les mêmes non plus, ni politiquement, ni administrativement, le Programme de CIC tente la gageure de répondre à des enjeux globaux (à savoir l'amélioration du service de l'action sociale communale) tout en répondant également à des besoins spécifiques locaux très concrets pour éviter de rester dans une approche trop théorique qui s'avèrerait trop peu souple et sans résultat concret sur le terrain.

Le Programme de CIC 2014-2016 (très écourté puisque, dans les faits, il s'est limité à peine à deux années en raison des retards dans l'obtention des budgets) a permis d'asseoir les premiers résultats engrangés dans la phase 2008-2013. Les services d'Action sociale dans les communes marocaines du Programme ont vu leur notoriété grandir, et le passage sans trop d'encombres des élections communales marocaines laisse entrevoir les ferments de la durabilité de ces services dont l'utilité n'est plus guère remise en question. Ils jouent aujourd'hui davantage le rôle attendu, à savoir celui d'interlocuteurs pour les citoyens, d'accompagnateurs et de partenaires pour la sphère associative et de pilotes pour certains projets locaux.

Au travers d'appels à projets clairs et documentés destinés aux associations, plusieurs communes (Belfaa, Aït Zineb, Amerzgane, Al Hoceima, etc.) ont pu renforcer leur visibilité et leur compétence en matière de gestion de projets. La programmation qui vient de s'achever a donc aussi permis de rapprocher encore un peu plus les associations – véritables agents actifs sur le terrain – et les communes, ce qui a pu se concrétiser autour de plusieurs projets établis sur base de diagnostics réalisés par les services communaux et soutenus par les élus : centres de qualification de la femme à Berkane, bibliothèques à Aït Zineb et Amerzgane, espace polyvalent à Mokrisset, équipement de centres préscolaires à Belfaa et Oued Essafa, etc.

Aujourd'hui, les communes deviennent mûres pour lancer un travail plus conséquent d'appui aux associations sur le terrain. Elles disposent des compétences pour encadrer ce travail, accompagner les associations, l'évaluer. Cela n'aurait pas été possible il y a quelques années encore, lorsque les communes se contentaient alors de financer de petites actions sans réelle politique sociale claire. Après avoir soutenu de manière plus générale le développement d'une politique d'action sociale dans sa phase 2008-2013, puis son enracinement dans la période 2014-2016, la prochaine phase 2017-2021 devrait maintenant accompagner les communes dans la définition plus précise de chantiers thématiques prioritaires, ce qui a d'ailleurs été confirmé par l'auto-évaluation et les discussions en plateformes Nord-Sud.

Le bémol au développement du service de l'Action sociale tient maintenant à sa capacité à absorber de nouvelles demandes (des élus, des associations ou des citoyens) et de nouvelles tâches

ou compétences (suivi d'un nombre plus important de projets, concertations plus fréquentes avec des autorités supra-locales, etc.).

Les relations avec la société civile vont par ailleurs en s'améliorant et la confiance réciproque grandit, mais force est de constater tout de même que les coordinations sociales locales, résultat attendu de la phase 2014-2016, sont un succès encore très relatif. La forme idéale de ces coordinations n'est pas aisée à dessiner : ni trop souple, ni trop rigide. Les expériences entamées lors de la programmation 2014-2016 devront être poursuivies dans les prochaines années mais surtout faire l'objet d'une analyse commune afin d'identifier les forces et faiblesses des différentes formules (approche générale ou approche thématique ; vision théorique ou vision pratique ; système ouvert ou système représentatif ; etc.).

Si l'expertise grandissante des communes du PCIC en matière d'affaires sociales a des retombées parfois au-delà des frontières de la commune, à l'image de Berkane qui a accompagné une commune voisine ou de Belfaa qui sert d'exemple en matière de démocratie et de budget participatif dans tout le Maroc, il faut bien constater que les partenaires et le PCIC en général n'ont jusqu'à présent pas suffisamment « regardé vers le haut ». La prochaine phase de 5 ans du Programme devra donner l'occasion aux communes et aux Associations de mieux s'organiser en réseaux afin d'interagir avec les autorités provinciales, régionales et nationales pour passer d'une valorisation locale à une valorisation supra-locale des expertises et bonnes pratiques.

Enfin, les communes marocaines ont saisi l'occasion qui leur était donnée de se réunir en plateforme Sud-Sud à Berkane en 2015. Ce moment important d'échanges de bonnes pratiques n'a malheureusement été suivi par aucun autre au Maroc alors même que ces plateformes doivent servir la compréhension mutuelle des concepts et des enjeux et la formalisation de documentation commune (contenu d'un diagnostic social, réflexion sur les formes de coordination sociale, procédures de lancement d'un appel à projets, etc.). Il est ressorti de l'auto-évaluation et des discussions en plateformes Nord-Sud que les communes marocaines ne disposaient pas encore de cet esprit de partage et ne savaient pas faire face à la complexité d'organisation de telles assises. Un autre défi pour la programmation 2017-2021 consistera donc à proposer des nouvelles formes de coordination plus souples en vue d'augmenter le partage, voire de réaliser des activités collectives sur le modèle de ce qui s'est déroulé avec un certain succès au Bénin et au Burkina Faso (sans doute sous la forme de coordinations régionales).

Au Sénégal, des changements dans la continuité

Deux faits contextuels ont marqué le démarrage du Programme de CIC au Sénégal. Tout d'abord, en mai 2014, se sont tenues des élections locales dans l'ensemble du pays. Ces élections constituaient une phase importante dans le cadre de la réforme de l'Acte 3 de la décentralisation dont l'objectif général est *« d'élaborer une nouvelle politique nationale de décentralisation qui permet d'asseoir des territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable ».*

Ensuite, cette réforme (préparée dès 2012 et mise en application à partir de 2014, à la suite de ces élections) redéfinit et renforce les attributions de compétences à des collectivités territoriales à divers échelons (les départements, communes et leurs subdivisions dans les grandes villes) avec une communalisation intégrale du territoire sénégalais. Les anciennes communautés rurales sont désormais des communes de plein exercice, ce qui entraîne des enjeux importants, en particulier à ce niveau de pouvoir, autour de la bonne appropriation des domaines de compétences communales et du renforcement des capacités de ces nouveaux élus. Dans la pratique toutefois, et à l'échelle des communes partenaires du Programme, cette communalisation intégrale a eu un impact en particulier sur les anciennes communes d'arrondissement (Grand Dakar) et les anciennes communes rurales (Léona et Diourbel) qui se voient gérer, d'un coup, tout l'ensemble des compétences dédiées aux communes, ce qui n'était pas le cas par exemple de Mbour ou Sédhiou, déjà aguerries à la gestion de compétences attribuées lors des réformes précédentes.

À l'échelle des partenariats, nous avons pu observer également des changements entre la phase précédente, qui

se clôturait en 2013, et la phase 2014-2016. Ainsi, si deux des partenariats (Berchem-Sainte-Agathe/Grand Dakar et Molenbeek-Saint-Jean/Mbour) n'ont pas connu de modification structurelle apparente, deux autres ont connu l'arrivée d'un nouveau partenaire. C'est le cas d'Anderlecht d'une part, qui a souhaité se réorienter vers un nouveau partenaire au Sénégal, qu'est la commune de Sédhiou, et de Diourbel d'autre part, après l'arrêt programmé de son partenariat avec Gesves, qui a noué un partenariat avec Gembloux. Ces changements sont par ailleurs intervenus dans un contexte de démarrage tardif du nouveau Programme de CIC et de changement d'élus ou de coordinateurs dans certaines équipes. Enfin, il est important de rappeler qu'au démarrage de la phase de programmation 2014-2016, les niveaux d'avancement des partenariats par rapport à chacun des résultats attendus étaient à géométrie variable, selon l'histoire de chacun, dans le Programme CIC.

La nouvelle logique d'intervention 2014-2016 a prolongé la précédente en mettant l'accent cette fois davantage sur le volet socio-économique du développement local, en écho à l'évolution du contexte institutionnel sénégalais, cette adaptation permettant de s'appuyer sur les outils développés précédemment et de renforcer la viabilité des territoires. À titre d'exemple, à Diourbel, même si peu d'activités de nature matérielle y ont été financées sur la période d'exécution de la phase 2014-2016, les acquis et dispositifs de la phase précédente ont permis d'utiliser les instruments nécessaires à une plus grande viabilité économique de cette région rurale, qu'il s'agisse :

- du dispositif d'animation du développement local, basé sur le Pôle régional d'appui au développement local (PRADEL), et les 8 Pôles d'arrondissement de développement local (PDL) ;
- de la réalisation des Plans locaux de développement avec des indicateurs de la mesure des performances des collectivités locales ;
- de la mobilisation (sensibilisation et responsabilisation) des commissions Finances des communes de la région en vue d'identifier les nouvelles recettes potentielles ;
- de la réalisation d'une étude sur le suivi de la mobilisation des ressources des collectivités locales ;
- du renforcement de la politique de communication des institutions concernées (marketing territorial) sur le développement local, et de la création de supports de communication (plaquette de présentation, site web, bulletin d'information communal) ;
- du Fonds communal de développement local (N.B. fond cogéré par le bureau de développement local de la commune et une institution de microfinance dont l'objectif est de soutenir des microprojets initiés par des porteurs de projets locaux - groupements, associations -).

Parmi les avancées-clés de la phase écoulée, nous pouvons mettre en exerce les éléments ci-après.

L'accueil des nouveaux

À Léona comme à Sédhiou, qui ont pris le train en route avec leurs partenaires respectifs d'Hastière et d'Anderlecht, un important effort d'appropriation a été entrepris, dans un court laps de temps, pour permettre à ces deux partenariats, avec l'aide du coordinateur pays, d'avancer dans la mise en place du dispositif d'animation du développement local (bureau de développement local, missions, désignation et la formation des agents, etc.).

Une coordination pays

La mise en place d'une coordination « pays » et des apports de celle-ci dans la mise à niveau des nouveaux partenariats a été très appréciée. Bémol cependant : l'investissement dans cette nouvelle fonction a aussi rendu moins disponible le coordinateur pays pour la relation de partenariat entre Gembloux et Diourbel dont il était issu. Notons que la mise en place de la coordination pays dans le courant du premier trimestre 2015 a permis à celle-ci, sur le plan supra-local, de participer aux réunions d'élaboration de l'Analyse contextuelle commune (ACC) Sénégal coordonnée par ADG Gembloux, ainsi qu'aux réunions du Forum des acteurs belges de la coopération au développement, initié par l'Ambassade. Au final, malgré le départ à la retraite du coordinateur pays fin 2015 et l'absence de consensus pour son remplacement pour l'année 2016, le bilan de la coordination pays aura été jugé comme une réussite par les partenaires et le coordinateur en fonction des missions dévolues. À l'usage, la coordination et les partenaires ont estimé que les moyens (maximum 4 jours/mois) pour les exécuter n'ont généralement pas fait défaut.

Des moyens additionnels pour des nouvelles missions

Dans le cadre d'un résultat sur l'amélioration des ressources financières, le travail spécifique dans cette matière est d'ampleur et à géométrie variables pour les collectivités territoriales sénégalaises,

parce qu'il intervient en outre dans un contexte de pleine mutation avec la réforme de l'Acte 3. Comme le rappelle la situation particulière de Grand Dakar, avec le statut spécifique des communes d'arrondissement au sein de la ville de Dakar, la mobilisation des ressources financières et du recouvrement dépend en partie du suivi donné par les autorités financières de l'Etat (dont le DGID) à la redistribution des informations et des perceptions effectuées sur le territoire grand-dakarois. Néanmoins, en guise d'aperçu et malgré ces contraintes, la commune avait augmenté ses recettes de 15 % en un an, à la suite du renforcement du recouvrement (constitution d'une équipe de perception des taxes et occupation des voiries). Idem à Mbour où, sur la base de l'étude diagnostic des finances Mintech et l'engagement de nouveaux collecteurs, la ville a connu une augmentation des recettes substantielles. Une telle situation de référence a également été élaborée en 2015 à Léona, avec un inventaire complet (avec une fiche de données par taxe/impôt/instrument identifié) des recommandations dûment motivées pour chaque instrument, ainsi qu'un rapport final synthétisant les recommandations, en ce compris un plan de mise en œuvre de chaque mesure recommandée avec une proposition de calendrier. Toutes ces démarches et réalisations ont pu être partagées par l'ensemble des partenaires lors des réunions de plateforme Sud-Sud avec les autres partenaires.

Des outils nouveaux et modernisés

La structure des bureaux de développement local a connu une modernisation (équipement) ou un repositionnement (situation géographique, organigramme, redéfinition des missions) pour les plus anciens partenaires comme à Grand Dakar ou à Mbour d'une part, et une installation, ex-nihilo, pour les nouveaux partenaires, comme à Sédhiou ou Léona. Pour ces derniers, les démarches administratives internes auront donc été importantes (désignation, missions, accompagnement des nouveaux agents), mais aura pu bénéficier de l'appui-conseil à la fois de la coordination et des autres partenaires, à travers une visite d'étude à Grand Dakar par exemple.

Des outils encore à développer et à harmoniser

Un nouveau résultat commun est venu combler une lacune constatée par rapport à la programmation précédente. Il s'agit en l'occurrence de l'appui au management de l'institution communale en vue d'améliorer les stratégies de gestion et d'animation du développement économique local. Comme analysé avec les partenaires lors de l'atelier de programmation de la phase 2014-2016, l'appui au développement local nécessitait de renforcer, outre les agents dédiés à cette mission, les autres échelons, à savoir les nouveaux élus comme les cadres de l'administration communale, avec l'objectif de les outiller pour développer une vision globale, prospective, qui repose sur l'utilisation de moyens adéquats, qui dépassent le simple suivi, linéaire, des outils de planification classique. A travers ce résultat, il s'agit dès lors de renforcer et stimuler une dynamique de management efficace et plus efficiente au sein de la hiérarchie. Ce résultat, qui encourage une professionnalisation du management communal, peut s'appuyer sur des outils existants au sein de certains partenariats comme à Mbour (outils de gestion comptable et des ressources humaines) ou à Grand Dakar (plan directeur communal et outil de cartographie territoriale) ou au sein d'autres niveaux de pouvoir au Sénégal (outil de gestion de l'état civil) et qui sont souvent sous-exploités. La concrétisation de ce résultat, qui nécessitait toutefois un investissement important de la coordination pays et de partenariats pilotes, n'a cependant pu avancer comme il se devait au vu des impératifs dictés par les priorités liées au démarrage tardif du Programme et de l'accompagnement des nouvelles communes partenaires.

Un Fonds de développement local comme outil de stimulation économique

Dans le cadre de l'impulsion et de la consolidation des initiatives de développement économique durable, un travail de renforcement a été mené sur l'expérience pilote du Fonds communal de développement local FCDL (cf. mesures adaptatives d'accompagnement des porteurs de microprojets), mais aussi de capitalisation autour des deux expériences du Fonds (réalisation d'un support vidéo). Ce partage, avec tous les partenariats ainsi qu'avec l'ONG SOS Faim, spécialisée dans le secteur des microcrédits et qui a développé une initiative similaire dans la région de Fatick, est intervenu lors de la réunion de la plateforme Nord-Sud de fin novembre 2015 à Anderlecht. Le travail de consolidation du FCDL s'est ensuite poursuivi et même étendu en 2016. À noter que l'expérience du FCDL présente en cumule, depuis le démarrage, un bilan de 358 microprojets qui ont été appuyés à Diourbel, et 862 à Grand Dakar, avec des dispositifs et un fonctionnement différent lié à la réalité du terrain et du public cible (zone urbaine/zone rurale, montants alloués, nature des projets).

Enfin, dans le domaine de l'identification des priorités économiques locales durables tenant compte des potentialités et filières porteuses (en lien avec le Plan d'investissement communal /Plan local de développement), plusieurs partenariats ont pu avancer de deux manières :

- soit sur la base des outils développés, comme les études de Léona et de Mintech à Mbour ;
- soit comme à Grand Dakar, sur la base d'un travail d'analyse du tissu économique déjà réalisé lors de la programmation précédente, qui a permis d'identifier différents segments d'activités et filières économiques à développer : les petites et moyennes entreprises, ainsi que le commerce (artisanat et bouche). La mise en place du FCDL a permis de soutenir ce dernier secteur et, en vue d'appuyer le premier secteur, celui des PME, le partenariat a encouragé la mise en place de groupements d'intérêt économique (GIE) de sous-secteurs (menuiserie, etc.).

Les autres initiatives de développement économique envisagées, comme l'organisation de forums économiques, ont fait l'objet de premières discussions entre partenaires au Sénégal en vue de préparer un concept similaire dans toutes les communes partenaires dans le cadre de la nouvelle phase 2017-2021.