



Coopération internationale communale: le programme 2014-2016 se clôture... Place au programme 2017-2021 !

Alors que la phase 2017-2021 a démarré sur les chapeaux de roue, et avant que cette première année de programmation ne se termine, revenons un instant sur la précédente phase à présent clôturée. Doté d'un budget total de 5.200.000 € pour son volet wallon, le Programme 2014-2016 - qui, dans les faits, n'a pu se déployer que de janvier 2015 à décembre 2016 - a malgré tout permis d'enregistrer de belles avancées, voire, pour deux pays où des stratégies innovantes en ce sens ont été testées à titre pilote, une dynamisation et une responsabilisation spectaculaires des communes africaines.

Nous vous présentons ici quelques évolutions très positives que l'expertise des communes wallonnes - et nous les en remercions sincèrement - a permis de générer, au niveau local, dans chacun de nos pays partenaires que sont le Bénin, le Burkina Faso, le Maroc, la République démocratique du Congo et le Sénégal.



ISABELLE COMPAGNIE

Chef du Service Europe - International,
avec la collaboration de Frank Willemans,
Conseiller Brulocalis, pour le programme RDC

Au Burkina Faso et au Bénin, des innovations stratégiques qui ont montré tout leur potentiel

En dépit d'un délai de mise en œuvre très court, d'à peine deux ans, diverses **innovations stratégiques** proposées par l'UVCW ont pu être mises en application à titre pilote au Burkina Faso et au Bénin, que ce soit au niveau de la responsabilisation des acteurs communaux africains, de la gestion ou de la fluidité et de la transparence de l'information. Citons parmi celles-ci :

- la **responsabilisation** de chaque commune africaine à prendre en charge, au bénéfice du groupe, soit la coordination de ce dernier, soit une thématique, soit encore certains travaux collectifs (études préalables, marchés/formations groupés) ;
- une évolution des méthodes de travail vers une logique de **tableaux de bord**, dont l'élaboration et le suivi ont été majoritairement assurés par les communes africaines elles-mêmes, encadrées par l'UVCW ;
- le développement d'un **outil de gestion informatisé** ad hoc, en Excel, mis à la disposition de chaque partenariat

via un espace protégé individuel sur un réseau social d'entreprise et qui recouvre l'ensemble de son cycle de travail.

Grâce à la coordination renforcée de l'UVCW, s'en sont suivis une forte augmentation du rythme des échanges entre toutes les parties prenantes en Belgique, au Bénin et au Burkina Faso, une dynamisation des rencontres entre communes, ainsi qu'une articulation cohérente entre les travaux des plateformes belge et burkinabè/béninoise à trois niveaux : choix du timing, contribution mutuelle à la définition des ordres du jour, et information mutuelle des conclusions. L'un des résultats majeurs visés par le Programme, à savoir **l'opérationnalisation des plateformes de communes burkinabè et béninoise, s'en est ainsi trouvé largement atteint.**

Si les stratégies innovantes déjà testées n'ont évidemment pas pu donner leurs pleins effets vu les faibles délais impartis, elles ont indubitablement contribué à ce que des avancées significatives soient atteintes.

Au Burkina Faso, une progressive mise à niveau des communes en matière d'état civil

Malgré des délais de mise en œuvre extrêmement courts, les communes burkinabè, assistées de leurs partenaires belges, ont pu se doter d'un socle commun de capacités opérationnelles de base (organisation, ressources humaines, formation, archivage, matériel), grâce auxquelles plusieurs changements significatifs ont été enregistrés, en termes de :



- visibilité des services d'État civil et des avancées obtenues grâce à la Coopération belge ;
- quantité et qualité des services aux usagers ;
- *de facto*, recours par ces derniers aux services de la mairie centrale et des centres secondaires ;
- perception par les autorités locales burkinabè des enjeux liés à l'état civil ;
- ou encore, mise en réseau des acteurs du système d'état civil (Direction nationale pour la Modernisation de l'État civil, chefs de service État civil, officiers d'EC, centres secondaires, etc.).

Au Bénin, un renforcement concomitant de plusieurs piliers fondamentaux de l'administration communale

En matière foncière

Aujourd'hui, grâce au Programme, chaque commune béninoise participante dispose d'un état des lieux précis de son système foncier et du parcours d'amélioration à suivre. Si celui-ci devra se poursuivre lors de la programmation 2017-2021, chaque commune, à géométrie variable selon ses propres réalités et moyens, a progressé vers une normalisation de sa maîtrise foncière, en accroissant non seulement la proportion du territoire couverte par le registre foncier (RF),

cartographies à l'appui - qui se montent maintenant à 56 % - mais aussi la proportion du personnel compétent pour gérer les questions foncières.

Ce faisant, les autorités locales béninoises, maintenant bien conscientes de l'utilité du RF, ont pu réduire le délai de placement des avis d'imposition et accroître le taux de recouvrement.

“Chaque commune béninoise a progressé vers une normalisation de sa maîtrise foncière”

En matière d'état civil

Rappelons tout d'abord qu'au terme de la programmation précédente, soit dès 2013, les communes béninoises disposaient toutes d'un logiciel de gestion de l'état civil, développé grâce au Programme, et d'un début de base de données. Elles alimentent aujourd'hui celle-ci en continu et une proportion croissante d'actes d'état civil, tendant vers les 100 % pour ce qui est de l'antériorité, y sont conservés et gérés. L'on s'oriente donc ici aussi vers une normalisation des prestations, plusieurs des administrations communales délivrant aujourd'hui les extraits d'actes d'état civil dans des délais usuellement acceptés, avec pour conséquence positive également des recettes significatives pour la commune.



Il faut également constater que le nombre de faits d'état civil déclarés spontanément a augmenté de 41 %, notamment grâce au démarrage d'une politique de proximité en matière d'état civil au travers de centres d'arrondissement et de bureaux secondaires.

En matière de mobilisation des ressources financières

Il est ici très positif de noter qu'au cours des deux dernières années, les ressources endogènes des communes participantes ont augmenté pour différentes raisons. D'abord grâce à l'augmentation du nombre d'avis d'imposition émis, suite à l'extension de la portée géographique du registre foncier. Ensuite, et de façon générale, parce que les communes partenaires béninoises sont plus conscientes de leur potentiel fiscal et non fiscal au travers de l'étude-diagnostic réalisée sur ces questions, voire ont commencé de l'exploiter. Elles disposent également aujourd'hui de personnel capable de monter un dossier de subvention externe plus ou moins complexe, grâce aux formations théoriques et pratiques dispensées à cet effet.

“Il est donc nécessaire d'encore poursuivre les modes de coopération innovants”

En matière de mobilisation de gestion des ressources humaines

Globalement, l'on constate que, suite à l'audit organisationnel effectué dans chaque commune en 2015 et aux conclusions individuelles qu'il a permis de dégager, l'organisation de l'administration locale est maintenant mieux maîtrisée, et là où les recommandations de ce dernier ont commencé d'être suivies d'effets, les prestations fournies par la commune aux populations se sont améliorées.

Enfin, a été menée en 2016, en préalable aux ateliers destinés à dessiner les contours de la programmation 2017-2021, une auto-évaluation détaillée et de qualité. Les enseignements qui s'en sont dégagés sont particulièrement riches, du fait qu'ils ont largement trait aux stratégies innovantes qui ont été développées. C'est ainsi que, tant au Bénin qu'au Burkina Faso, l'auto-évaluation menée en 2016 a largement confirmé, et sans équivoque, la nécessité de poursuivre et approfondir les modes de coordination innovants, largement plébiscités pour l'avenir, les communes burkinabè et béninoises comprenant aujourd'hui tout l'intérêt de mutualiser les actions, acquis et ressources grâce aux diverses actions menées en commun, dans un souci d'efficacité.

Quant aux nécessaires points à encore améliorer pour l'avenir, ils ont ainsi pu être intégrés dans les orientations stratégiques et opérationnelles pour la période 2017-2021. Citons notamment le besoin de mieux structurer la collaboration avec la société civile, ou encore le renforcement du dialogue entre élus belges et africains, également en soutien à une meilleure visibilité du Programme.

En République démocratique du Congo, les avancées en matière d'état civil se poursuivent

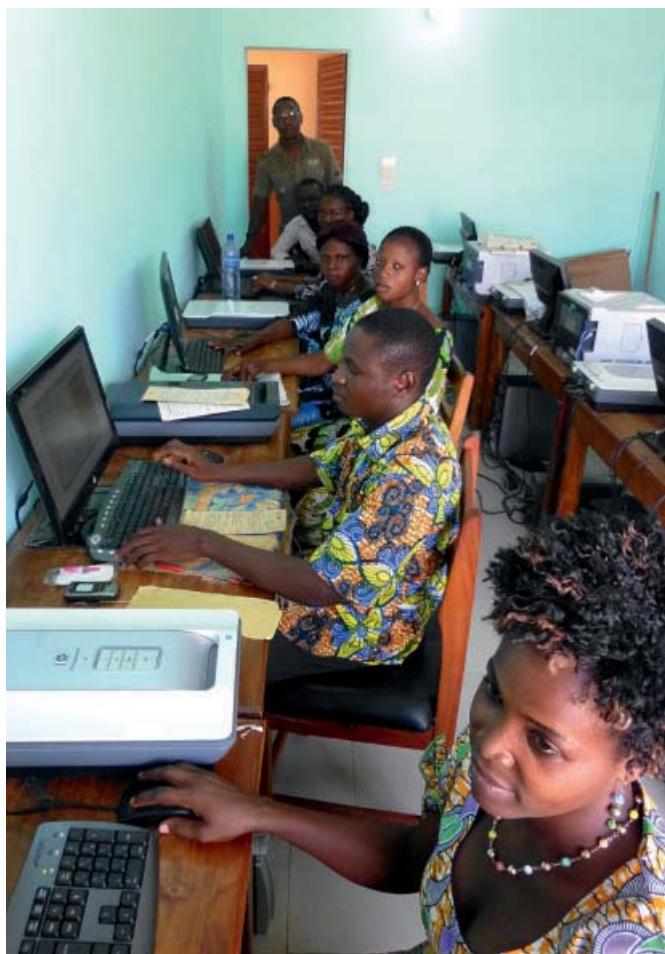
Un contexte changeant, des partenariats solides

Entre le dépôt, le 31 janvier 2014, de la programmation 2014-2016, et sa clôture le 31 décembre 2016, le contexte politique en RDC n'a pas permis de voir émerger l'application de l'article 226 de la nouvelle Constitution de 2006 relative à l'organisation d'élections au niveau local, la dernière étape de la décentralisation en RDC, qui devait faire suite aux premières élections présidentielles, parlementaires et provinciales initiales. Le calendrier électoral publié le 12 février 2015 par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) prévoyait la tenue de ces élections locales dans un planning serré. Si le Programme de CIC et les partenariats communaux belgo-congolais sont restés et restent attentifs à la situation politique nationale et à ses développements au niveau local, ils se sont concentrés au cours de cette phase, malgré les retards liés à l'arrivée tardive des financements, sur l'appui sectoriel et technique à la couverture du service État civil sur l'ensemble du territoire des communes congolaises partenaires. Les aspects à portée plus politique, inhérents à ce type de coopération institutionnelle (plaidoyers), dans cette même période annoncée comme électorale, ont été laissés provisoirement de côté.

Les Associations, comme l'ensemble des partenaires, sont conscients que les défis pour la réussite de la décentralisation en RDC restent nombreux : outre l'organisation des élections urbaines, municipales et locales, citons l'appropriation de la décentralisation par les acteurs et la population, la bonne gouvernance locale, le financement de la décentralisation, la construction des infrastructures étatiques au niveau décentralisé (nouvelles juridictions, bâtiments des administrations locales), ainsi que la formation et le recrutement de nouveaux fonctionnaires locaux. Malgré tout, on a pu remarquer que, dans un contexte difficile, instable, fait d'incertitudes, les relations des partenariats perdurent, ce qui est en soi déjà un message positif.

Des dynamiques locales et régionales

Les partenariats et les autorités congolais l'ont souligné eux-mêmes, une des clés qui aura permis localement d'améliorer l'enregistrement des naissances en particulier et, par là même, de rapprocher le citoyen de l'institution communale et de ses services de base, c'est le **renforcement de la politique de proximité**. En améliorant l'organisation du réseau entre bureaux centraux, secondaires et maisons de quartier, en renforçant les agents et chefs de quartier concernés, en développant les collaborations avec les acteurs de la santé (cartographie, procuration) ou des organisations relais dans les campagnes de sensibilisation, c'est tout le maillage nécessaire à confecturer la couverture en état civil qui a été ainsi amélioré. À Kinshasa par exemple, conscientes des difficultés des communes, liées, en partie, à la démographie galopante, les autorités provinciales ont légiféré pour permettre l'ouverture



de 14 bureaux secondaires supplémentaires sur l'ensemble des 24 communes kinoises (+ 51 % de bureaux secondaires), dont 4 concernent des communes du PCIC. Ces bureaux n'étaient pas tous opérationnels en 2016. L'amélioration de la coordination de l'administration provinciale (Divinter) avec les autres partenaires techniques et financiers (PTF), dont l'Unicef et le PCIC, est à souligner.

Une des contraintes fortes dans le soutien à ces dynamiques locales est liée à la taille des communes (démographie et territoire) et aux moyens à disposition. Une politique de proximité, à Lubumbashi, Goma, Kimbanseke ou Ngaliema d'un côté¹, et à Kasa Vubu et Kintambo de l'autre², n'ont pas le même enjeu en termes de moyens humains et financiers. Cette réalité nécessite de fonctionner de manière prudente par rapport à certaines priorités en matière d'infrastructures et de développer des stratégies adaptées, comme de travailler par zone, par projet-pilote au sein des communes. Par exemple à Kimbanseke, ville de plus d'un million d'habitants et composée de 46 quartiers, le partenariat a découpé le territoire en 3 zones ou pools, priorisés et coordonnés, tant pour l'appui aux infrastructures que pour l'organisation du réseau, ou pour le renforcement des capacités des agents et chefs de quartier.

Le PCIC, de par les partenariats qui le composent, est confronté à une difficulté inhérente à la taille du pays : les 14 partenariats sont ainsi répartis dans 4 provinces (10 partenariats à Kinshasa, 1 au Bas-Congo - Madimba), 2 au Katanga (Lubumbashi et Likasi) et 1 au Nord-Kivu (composé de 3 villes, Goma, Béni et Butembo), imposant des dynamiques d'échanges et de coordination plutôt régionales, qui ont pris davantage corps lors de cette phase. Des **logiques intercommunales** sont ainsi présentes au sein du Programme en RDC à deux niveaux :

- à travers le recours de plus en plus marqué à des formations collectives, entre communes, avec ou sans l'appui de l'administration provinciale ;
- à travers le résultat 2 et la mise en place de collaborations avec le plus souvent des communes mitoyennes ou d'une même zone urbaine.

Nous soulignerons les **expériences positives** suivantes :

- au *Haut-Katanga*, les partenariats Liège/Lubumbashi et Saint-Gilles/Likasi ont planifié des interventions communes dans leurs plans annuels respectifs, avec pour objectif, d'une part, de faciliter l'harmonisation des procédures d'état civil entre les 4 communes de Likasi et, d'autre part, de mettre en place à Likasi une coordination urbaine à l'instar de celle de Lubumbashi, qui y a montré tout son intérêt ;
- à *Goma*, le partenariat avec Woluwe-Saint-Pierre a inclus, dans son action, deux autres grandes villes du Nord-Kivu, Béni et Butembo, visant, sous la houlette d'un coordinateur local, un effet multiplicateur de son appui en matière de recensement en particulier ;
- la *ville de Bruxelles* a opéré, dans le cadre de la phase 2014-2016, un glissement de son intervention en soutien à la ville de Kinshasa et de deux communes vers une seule commune (Kimbanseke), sur laquelle elle se concentre en priorité. Vu la taille de cette dernière - la plus peuplée et la plus précarisée de Kinshasa - et suivant les recommandations d'une évaluation menée à l'échelle de son partenariat, elle a toutefois renforcé le lien avec la ville de Kinshasa et sa Division urbaine, qui a la tutelle partagée sur les communes et la compétence en matière d'état civil. En conséquence, la ville de Bruxelles sert de relais auprès de la Division de l'Intérieur (Divinter) de la ville-province de Kinshasa et facilite l'harmonisation de la politique d'état civil/population entre les communes kinoises du PCIC, la Divinter et les 14 autres communes kinoises qui n'ont pas de partenaire belge. En ce sens, des modèles d'actes (décès), des fiches de recensement ou des guides (état civil et recensement) sont capitalisés pour les 24 communes à Kinshasa ;
- la *plateforme Sud* de Kinshasa a permis l'échange de bonnes pratiques et la concertation entre les communes congolaises et leurs partenaires belges dans différents domaines : *la politique de proximité*, les expériences de

¹ Villes et communes abritant entre 700.000 et 2.000.000 d'habitants sur des territoires d'une superficie de 230 à 750 km².

² Communes de moins de 100.000 habitants et de moins de 5 km².



recensement (savoir-faire), le métier d'agent d'état civil et d'agent recenseur (grille de compétences, cadre de travail, guide d'état civil et de recensement) ;

- les avancées en matière de digitalisation à Goma (recensement), à Kintambo (archivage).

D'autres expériences se sont avérées moins concluantes, à l'instar de :

- la mise en place de clusters, avec une commune ou un groupe de communes qui prend le lead sur un résultat en particulier ou un thème. Si, lors de la plateforme Sud d'octobre 2015 à Kinshasa, les clusters ont partagé leurs pratiques et émis des préoccupations, mais aussi formulé des propositions à l'ensemble des partenaires représentés, permettant ainsi des avancées significatives en termes de modélisation de documents ou de procédures, le travail en continu de ce dispositif a fait défaut. Le cadre n'était pas assez ambitieux, clarifié et partagé au démarrage de cette initiative.

Une conclusion de l'auto-évaluation repose sur l'intérêt de développer davantage des **feuilles de route** à l'échelle du PCIC.

- Ce Programme 2014-2016, avec des partenariats à des stades d'avancement différents en fonction de leur date d'arrivée dans le Programme, de leurs réalités territoriales et démographiques, et des budgets disponibles, a développé des outils (modèles ou manuels de référence, cahiers des charges, etc.) et des bonnes pratiques qui sont largement partagés et utilisés. Toutefois, nous avons fait le constat avec les partenariats qu'il manquait des sortes de feuilles de route thématiques et théoriques pour permettre à chaque partenariat de plus aisément s'approprier la mise en œuvre, dans un cadre davantage balisé, ce qui facilite aussi la coordination de certaines actions à mener collectivement, à l'échelon national ou régional.

Cette approche a été développée pour la nouvelle phase 2017-2021.

Une approbation ministérielle très attendue pour une programmation 2017-2021 ambitieuse

Forte de toutes ces expériences et de son récent agrément comme partenaire de la Coopération non gouvernementale, l'UVCW introduisait auprès de la Direction générale Coopération au Développement et Aide humanitaire (DGD), le 30 septembre 2016, sa nouvelle proposition de Programme de Coopération internationale communale pour la période 2017-2021. Dans le respect des nouvelles dispositions réglementaires émises par celle-ci, ce Programme a été présenté conjointement avec l'Association Ville & Communes de Bruxelles (Brulocalis), l'UVCW en assurant le leadership.

Les communes wallonnes ont répondu en nombre à l'appel de l'UVCW, lancé en février dernier, de s'inscrire dans cette dynamique : nous pouvons en effet nous réjouir de la volonté de participation de **9 communes wallonnes supplémentaires**. C'est ainsi qu'aujourd'hui **plus d'une commune wallonne**



sur 10 souhaite s'impliquer dans le Programme de CIC (voir encart). Et, à l'échelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ce sont 45 communes qui sont concernées, soit **une sur 6**. Ce succès, en termes d'ouverture vers le monde, malgré une crise très prégnante des finances locales belges dont on eût pu craindre qu'elle provoque un repli sur soi, nous semble s'expliquer par la réputation de sérieux et d'impact sur le terrain que ce Programme s'est attiré. Mais bien au-delà de cela, c'est surtout le levier que cette masse critique de communes dans nos pays partenaires peut constituer qui doit en premier lieu nous intéresser : au Bénin par exemple, ce sont désormais 13 communes, soit une sur 6, qui désirent s'investir dans le Programme de CIC. Or, celui-ci repose sur le postulat que ce sont les administrations locales elles-mêmes, au travers de leur propre développement et des plaidoyers qu'elles pourront mener avec notre soutien, qui pourront amener les autorités de tutelle, centrales ou déconcentrées à faire évoluer leur organisation, législation et pratiques. Leur nombre croissant à participer à cette démarche ne peut bien sûr que renforcer ses chances de succès.

Car les ambitions portées par ce Programme sont grandes et continuent d'évoluer. En effet, ce dernier a tout d'abord été élaboré de manière à mettre l'accent sur les **changements majeurs** qui doivent s'opérer, s'éloignant ainsi de la seule méthodologie du cadre logique auquel il avait jusqu'à présent été recouru. Également, partant des enseignements de l'auto-évaluation menée pour les deux pays où une stratégie innovante a déjà été menée à titre pilote au cours de la programmation actuelle, soit le Bénin et le Burkina Faso - laquelle stratégie s'est avérée, comme on a pu le lire, très concluante - le Programme de CIC continuera d'évoluer vers une **coordination encore plus aboutie des actions** et une montée en puissance des **activités menées collectivement**, le pilotage de cette coordination continuant d'être toujours davantage pris en charge par les plateformes de communes africaines dans chaque pays partenaire (c'est-à-dire, outre le Bénin et le Burkina Faso, le Maroc, la RDC et le Sénégal).

Concrètement, un objectif spécifique précis a été défini à un horizon de 5 ans par les communes partenaires de chaque pays, de concert avec leurs homologues belges, qui se présente comme suit :



- au *Bénin*, les communes auront dynamisé et sécurisé leurs **structures et capacités organisationnelles** pour la maîtrise de leurs **ressources financières** et une amélioration des capacités de **gestion de leur territoire** et des **services de base** aux citoyens ;
- au *Burkina Faso*, les communes seront capables **d'enregistrer l'ensemble des faits d'état civil** (notamment au travers de la reprise informatique complète des actes existants doublée d'une actualisation systématique), d'encourager la **déclaration** de ces derniers, d'organiser à long terme la **conservation des actes** y afférents, ainsi que le **transfert des données** qui en sont extraites aux pouvoirs publics ;
- au *Maroc*, toutes les communes auront adopté et piloteront une **politique d'action sociale** visant prioritairement les enfants et/ou les jeunes et/ou les femmes et/ou les personnes à besoins spécifiques et la mettront en œuvre via leur **Service d'Action sociale** au travers d'au moins 2 **projets intégrés de développement humain** ;
- en *RDC*, les villes et communes disposeront de **Services d'État civil et de Population efficaces** ;
- au *Sénégal*, de **manière participative**, les collectivités territoriales auront amélioré leurs **capacités** de mobilisation de ressources financières en vue de développer leur **offre de services** et d'optimiser leur stratégie de **développement économique local (DEL) durable**.

Et après bien des mois d'incertitude, liée pour beaucoup aux menaces planant sur les budgets de la Coopération belge, l'UVCW s'est enfin vu octroyer, à sa grande satisfaction, via l'arrêté ministériel consacrant l'approbation de sa proposition, un budget, certes insuffisant par rapport ses ambitions, mais se montant néanmoins à 13.500.000 €, dont 8.000.000 € pour le volet wallon.

De quoi permettre à tous les partenariats ayant précédemment participé au Programme de poursuivre et d'approfondir les dynamiques en cours et, à tous les nouveaux, de s'inscrire eux aussi dans une démarche de solidarité internationale qui a fait ses preuves depuis plus de 15 ans, tout en bénéficiant des acquis de leurs prédécesseurs.

C'est donc avec une motivation et un enthousiasme renouvelés que notre Association continuera de se mettre au service des communes africaines qui veulent prendre en main leur propre développement, mais bien sûr aussi des 45 communes wallonnes et bruxelloises qui œuvrent à leurs côtés à l'atteinte de cet objectif commun.

Nous ne manquerons pas de revenir plus en détail, dans un prochain numéro, sur le bilan du Programme 2014-2016 au Maroc et au Sénégal.

COMMUNE WALLONNE	COMMUNE PARTENAIRE
BÉNIN	
Amay*	Bantè
Antoing*	Tanguiéta
Arlon	Bembéréké
Bouillon	Savalou
Huy	Natitingou
La Louvière*	Agbangnizoun
Libramont*	Zogbodomey
Neupré*	Bohicon
Saint-Hubert*	Abomey
Tintigny	Djidja
Tournai*	Covè
Vaux-sur-Sûre*	Zagnanado
Virton	Tchaourou
BURKINA FASO	
Fernelmont	Tiébébé
Lessines	Arrondissement n° 2 de Bobo-Dioulasso
Leuze-en-Hainaut	Arrondissements n° 1 et 2 de Ouagadougou
Oupeye	Gourcy
Ramillies	Kombissiri
Woluwe-Saint-Pierre**	Arrondissement 3 de Ouagadougou
MAROC	
La Hulpe	Gourrama
RDC	
Court-Saint-Etienne	Kasa-Vubu
Flémalle	N'Djili
Herve	Ngaliema
Liège	Lubumbashi
Namur	Masina
Olné	Matete
Ottignies-LLN*	Kananga
Walhain	Territoire et Cité de Madimba
SÉNÉGAL	
Hastière	Léona

* Sont identifiés par un astérisque les 9 partenariats n'ayant pas participé à la phase de programmation 2014-2016.

** La commune bruxelloise de Woluwe-Saint-Pierre a rejoint les communes wallonnes du Programme de CIC Burkina Faso lors de la phase 2014-2016 et figure ainsi à leurs côtés dans ce tableau.

POUR PLUS D'INFORMATIONS SUR LE PROGRAMME DE CIC:

<http://www.uvcw.be/espaces/international/871.cfm>